ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1960

Volume I

Comptes rendus analytiques de la douzième session

25 avril - 1er juillet 1960

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL 1960

Volume I

Comptes rendus analytiques de la douzième session

25 avril - 1er juillet 1960

NATIONS UNIES
New York, 1960

AVERTISSEMENT

Les comptes rendus qui suivent ont été distribués à l'origine en tant que documents miméographiés A/CN.4/SR.526 à A/CN.4/SR.579. Ils contiennent les corrections apportées aux comptes rendus analytiques provisoires à la demande des membres de la Commission et toutes autres modifications qu'exigent les travaux d'édition.

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La simple mention d'une cote dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

Les documents relatifs aux travaux de la douzième session de la Commission sont reproduits dans le volume II de la présente publication.

A/CN.4/SER.A/1960

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

N° de catalogue : 60. V. 1, Vol. I

Prix : 4 dollars (E.-U.); 28/6 (stg.); 17 fr. suisses
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Membres de la Commission ix

Ordre du jour x

Liste des documents relatifs aux travaux de la douzième session de la Commission. xi

526e séance

Lundi 25 avril 1960, à 15 heures

Ouverture de la session 1
Election du Bureau 1

527e séance

Mercredi 27 avril 1960, à 10 h. 30

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.4/123) 1
Nomination à un siège devenu vacant après élection (article 11 du Statut) [A/CN.4/127]. 3

528e séance

Jeudi 28 avril 1960, à 10 h. 10

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86)
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) ... 3
Article 19 *(Le personnel affecté au consulat)* 4
Article 20 *(Personne jugée non acceptable)* .. 10

529e séance

Vendredi 29 avril 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 20 *(Personne jugée non acceptable)* [*suite*] 10
Article 21 *(Notification de l'arrivée et du départ)* 14
Articles 22 *(Usage de l'écusson aux armes de l'Etat)* et 23 *(Usage du pavillon national)* 15
Désignation d'un comité de rédaction 17

530e séance

Lundi 2 mai 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*] 17
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/86) [*suite*] 17
Articles 25 *(Inviolabilité des locaux consulaires)* et 27 *(Inviolabilité des archives et des documents)* 17

531e séance

Mardi 3 mai 1960, à 10 heures

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) 24
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Pages

Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 26 *(Exemption fiscale des locaux consulaires)* 24
Article 27 *(Inviolabilité des archives et des documents)* [*suite*] 25
Article 28 *(Facilités)* 26
Article 29 *(Liberté de communication)* et proposition d'article additionnel *(Liberté de mouvement)* 27

532e séance

Mercredi 4 mai 1960, à 10 heures

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite*] 30
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 29 *(Liberté de communication)* et proposition d'article additionnel *(Liberté de mouvement)* 31

533e séance

Jeudi 5 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 29 *(Liberté de communication)* [*suite*] 37
Article 30 *(Communications avec les autorités de l'Etat de résidence)* 38

534e séance

Vendredi 6 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article additionnel 30 *bis* 45

535e séance

Lundi 9 mai 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article additionnel 30 *bis* [*suite*] 52
Hommage à la mémoire de sir Hersch Lauterpacht 56

536e séance

Mardi 10 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Pages

Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article additionnel 30 *bis* [*suite*] 57

537e séance

Mercredi 11 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article additionnel 30 *bis* [*suite*] 64
Article 31 *(Perception des taxes consulaires et leur exonération d'impôts)* 68
Article 32 *(Devoir d'accorder une protection spéciale aux consuls)* 69

538e séance

Jeudi 12 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 32 *(Devoir d'accorder une protection spéciale aux consuls)* [*suite*] 72
Article 33 *(Inviolabilité personnelle)* 76

539e séance

Vendredi 13 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 33 *(Inviolabilité personnelle)* [*suite*] et article 34 *(Immunité de juridiction)* ... 80

540e séance

Lundi 16 mai 1960, à 15 h. 55

Nomination à un siège devenu vacant après élection (Article 11 du Statut) [*suite*] 81
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 33 *(Inviolabilité personnelle)* et article 34 *(Immunité de juridiction)* [*suite*] 88

541e séance

Mardi 17 mai 1960, à 10 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 40 *(Témoignage en justice et devant les autorités administratives)* 93
Article 35 *(Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour)* 99

542e séance

Mercredi 18 mai 1960, à 9 h. 15

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Pages

Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 36 *(Exemption de la législation sur la sécurité sociale)* 102
Article 37 *(Immunité fiscale)* 106
Article 38 *(Franchises douanières)* 108

543e séance

Jeudi 19 mai 1960, à 9 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 39 *(Exemption des prestations personnelles)* 111
Article 41 *(Acquisition de la nationalité)* ... 113
Article 42 *(Membres du personnel consulaire ressortissants de l'Etat de résidence)* 114
Article 43 *(Durée des privilèges et immunités consulaires)* 117
Article 44 *(Succession relative aux biens d'un membre du personnel consulaire ou d'un membre de sa famille)* 117
Article 45 *(Devoirs des Etats tiers)* 118
Article 46 *(Devoir de respecter les lois et les règlements de l'Etat de résidence)* 118

544e séance

Vendredi 20 mai 1960, à 10 heures

Résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale sur la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile (A/CN.4/128) 120
Résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale sur l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques (A/CN.4/126) 121
Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite*] 126

545e séance

Lundi 23 mai 1960, à 15 heures

Installation d'un nouveau membre 127
Témoignage de sympathie à l'occasion du cataclysme survenu au Chili 127
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, 1/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 25 *(Inviolabilité des locaux consulaires)* [*suite*] 127
Article 47 *(Juridiction de l'Etat de résidence)* 128
Article 48 *(Obligations de l'Etat de résidence dans certains cas spéciaux)* 129
Article 49 *(Cessation des fonctions consulaires)* 134

546e séance

Mardi 24 mai 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 49 *(Cessation des fonctions consulaires)* [*suite*] 135
Article 50 *(Rupture des relations consulaires)* 138

Pages

547e séance

Mercredi 25 mai 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 50 *(Rupture des relations consulaires* [*suite*] 143
Article 51 *(Droit de sortir du territoire de l'Etat de résidence et facilités à accorder au départ)* 149

548e séance

Vendredi 27 mai 1960, à 9 h. 40

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 51 *(Droit de sortir du territoire de l'Etat de résidence et facilités à accorder au départ)* [*suite*] 152
Article 52 *(Protection des locaux, des archives et des intérêts)* 154
Article 53 *(Non-discrimination)* 158

549e séance

Lundi 30 mai 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 53 *(Non-discrimination)* [*suite*] 160
Article 54 *(Consuls honoraires)* 163

550e séance

Mardi 31 mai 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 54 *(Consuls honoraires)* [*suite*] 166
Article 55 *(Attributions des consuls honoraires)* 172

551e séance

Mercredi 1er juin 1960, à 9 h. 30

Installation d'un nouveau membre 174
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 55 *(Attributions des consuls honoraires)* [*suite*] 174
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* 176

552e séance

Jeudi 2 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 182

Pages

553e séance

Jeudi 2 juin 1960, à 15 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 192

554e séance

Vendredi 3 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 199

555e séance

Mardi 7 juin 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 207

556e séance

Mercredi 8 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 214

557e séance

Jeudi 9 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 221

558e séance

Jeudi 9 juin 1960, à 15 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 227

559e séance

Vendredi 10 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Pages

Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)* [*suite*] 232
Article 57 *(Préséance des consuls honoraires)* 236
Article 58 *(Fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires)* 236
Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite*] 240

560e séance

Lundi 13 juin 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 58 *(Fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires)* [*suite*] 240
Article 59 *(Rapport entre les présents articles et les conventions antérieures)* 241

561e séance

Mardi 14 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 59 *(Rapport entre les présents articles et les conventions antérieures)* [*suite*] 248
Organisation des travaux de la Commission 254

562e séance

Mercredi 15 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 59 *(Rapport entre les présents articles et les conventions antérieures)* [*suite*] 255

563e séance

Jeudi 16 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article 60 *(Acceptation complète ou partielle)* 263
Article additionnel *(Représentation des nationaux devant les autorités de l'Etat de résidence)* 269

564e séance

Jeudi 16 juin 1960, à 15 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86) [*suite*]
Article additionnel *(Représentation des nationaux devant les autorités de l'Etat de résidence)* [*suite*] 270
Article 55 *(Attributions des consuls honoraires)* [*suite*] 275

Pages

565e séance

Vendredi 17 juin 1960, à 9 h. 30

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88) 277

566e séance

Lundi 20 juin 1960, à 15 heures

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125) .. 284

567e séance

Mardi 21 juin 1960, à 9 h. 30

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88, A/CN.4/L.89) [*suite*] 291

568e séance

Mardi 21 juin 1960, à 15 h. 30

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125) [*suite*] 297

569e séance

Mercredi 22 juin 1960, à 9 h. 30

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88, A/CN.4/L.89) [*suite*] 305

570e séance

Jeudi 23 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90) [*suite*] 310
Article premier 311
Article 19 312
Article 19 a 313
Article 20 313
Article 21 314
Article 22 315

571e séance

Vendredi 24 juin 1960, à 9 h. 30

Organisation des travaux futurs de la Commission 316
Date et lieu de la treizième session 317
Représentation de la Commission à la quinzième session de l'Assemblée générale 318
Collaboration avec d'autres organismes [*suite*] ... 318
Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90) [*suite*]
Article 25 320

572e séance

Lundi 27 juin 1960, à 15 heures

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]

Pages

Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90) [*suite*]
Article 25 [*suite*] ... 323
Article 26 ... 324
Article 27 ... 325
Article 28 ... 325
Article 28 a ... 325
Article 29 ... 326
Article 30 ... 327
Article 30 a ... 327
Article 31 ... 327
Article 32 ... 327
Article 33 ... 327
Date et lieu de la treizième session [*suite*] ... 330

573e séance

Mardi 28 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90) [*suite*] ... 330
Article 34 ... 331
Article 35 ... 331
Article 36 ... 332
Article 37 ... 332
Article 38 ... 332
Article 39 ... 333
Article 40 ... 333
Article 41 ... 333
Article 42 ... 333
Article 43 ... 334
Article 44 ... 334
Article 45 ... 334
Article 46 ... 334
Article 48 ... 335
Article 49 ... 335
Article 50 ... 336
Article 51 ... 336
Article 52 ... 336
Article 53 ... 336

574e séance

Mardi 28 juin 1960, à 15 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*] ... 336
Article 56 ... 336

575e séance

Mercredi 29 juin 1960, à 9 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*] ... 342
Article 56 a ... 342
Article 56 b ... 342
Article 56 c ... 342
Article 56 d ... 343
Article 56 e ... 345
Article 56 f ... 345
Article 56 g ... 346
Article 57 ... 347
Article 57 *bis* ... 347

576e séance

Mercredi 29 juin 1960, à 15 h. 30

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*fin*]
Projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.90 et Add.1) [*fin*] ... 347
Article 59 ... 347
Article 2, paragraphe 2 ... 348
Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.92/Add.1) [*suite*]. 351

577e séance

Jeudi 30 juin 1960, à 9 h. 30

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.92/Add.1) [*fin*] ... 353
Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa douzième session (A/CN.4/L.92 et Add.1 et 3)
Chapitre I (Organisation de la session) ... 357
Chapitre III (Diplomatie *ad hoc*) ... 357
Chapitre IV (Autres décisions de la Commission) ... 357

578e séance

Jeudi 30 juin 1960, à 15 h. 30

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa douzième session (A/CN.4/L.92/Add.2) [*suite*]
Chapitre II (Relations et immunités consulaires) ... 358

579e séance

Vendredi 1er juillet 1960, à 9 heures

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de la douzième session (A/CN.4/L.90 et Add.1, A/CN.4/L.92 et Add.1 à 3) [*fin*]
Chapitre II (Relations et immunités consulaires) [*fin*] ... 362
Clôture de la session ... 369

MEMBRES DE LA COMMISSION

M. Roberto Ago, Italie

M. Gilberto Amado, Brésil

M. Milan Bartoš, Yougoslavie

M. Douglas L. Edmonds, Etats-Unis d'Amérique

M. Nihat Erim, Turquie

Sir Gerald Fitzmaurice, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

M. J. P. A. François, Pays-Bas

M. F. V. García Amador, Cuba

M. Shuhsi Hsu, Chine

M. Eduardo Jiménez de Aréchaga, Uruguay

M. Faris el Khouri, République arabe unie

M. Ahmed Matine-Daftary, Iran

M. Luis Padilla Nervo, Mexique

M. Radhabinod Pal, Inde

M. A. E. F. Sandström, Suède

M. Georges Scelle, France

M. Grigory I. Tounkine, Union des Républiques socialistes soviétiques

M. Alfred Verdross, Autriche

M. Mustafa Kamil Yasseen, Irak

M. Kisabúro Yokota, Japon

M. Jaroslav Žourek, Tchécoslovaquie

Bureau

Président : M. Luis Padilla Nervo

Premier Vice-Président : M. Kisaburo Yokota

Deuxième Vice-Président : M. Milan Bartoš

Rapporteur : Sir Gerald Fitzmaurice

M. Yuen-li Liang, directeur de la Division de la codification du Service juridique, a représenté le Secrétaire général et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission.

ORDRE DU JOUR

[*Document A/CN.4/123*]

[*8 janvier 1960*]

La Commission a adopté l'ordre du jour suivant à sa 527e session, tenue le 27 avril 1960 :

1. Nomination à des sièges devenus vacants après élection (article 11 du Statut).
2. Relations et immunités consulaires.
3. Responsabilité des Etats.
4. Droit des traités.
5. Diplomatie *ad hoc*.
6. Résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale sur la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile.
7. Résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale sur l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques.
8. Coopération avec d'autres organes.
9. Date et lieu de la treizième session.
10. Organisation des travaux futurs de la Commission.
11. Questions diverses.

LISTE DES DOCUMENTS RELATIFS AUX TRAVAUX DE LA DOUZIÈME SESSION DE LA COMMISSION

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/3859	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session	*Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1958*, vol. II
A/4169	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa onzième session	*Ibid., quatorzième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1959*, vol. II
A/4425	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session	*Ibid., quinzième session, Supplément n° 9.* Reproduit également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international 1960*, vol. II
A/CN.4/96	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale : rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II
A/CN.4/106	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale : deuxième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1957*, vol. II
A/CN.4/108	Relations et immunités consulaires : rapport de Jaroslav Zourek, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/111	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale : troisième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1958*, vol. II
A/CN.4/119	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale : quatrième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1959*, vol. II
A/CN.4/123	Ordre du jour provisoire	Adopté sans changement. Voir ci-dessus, p. X
A/CN.4/124	Rapport du secrétaire de la Commission, M. Yuen-li Liang, sur les travaux de la quatrième réunion du Conseil inter-américain de jurisconsultes	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II
A/CN.4/125	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale : cinquième rapport de F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/126	Résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale sur l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques : note du Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/127	Nomination à deux sièges devenus vacants après élection : note du Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/128	Résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale sur la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile : note du Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/129	Diplomatie *ad hoc :* rapport de A. E. F. Sandström, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/131	Relations et immunités consulaires : deuxième rapport de Jaroslav Zourek, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/132	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session	Même texte que A/4425

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/L.86	Relations et immunités consulaires : projet d'articles provisoires soumis par Jaroslav Zourek, rapporteur spécial	Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II
A/CN.4/L.87	Diplomatie *ad hoc :* dispositions relatives à la diplomatie *ad hoc* proposées par M. Jiménez de Aréchaga en vue de leur insertion dans le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques préparé par la Commission du droit international à sa dixième session (A/3859)	*Ibid.*
A/CN.4/L.88	Diplomatie *ad hoc :* mémorandum explicatif présenté par M. Jiménez de Aréchaga concernant sa proposition relative à la diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.87)	*Ibid.*
A/CN.4/L.89	Diplomatie *ad hoc :* nouvelle proposition soumise comme alternative par le rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/L.90 et Add.1	Projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires : textes préparés par le Comité de rédaction et soumis à la Commission aux fins d'examen	Miméographié
A/CN.4/L.92 et Add.1-3	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session	Miméographié

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DE LA DOUZIÈME SESSION

Tenue au Palais des Nations, Genève, du 25 avril au 1er Juillet 1960

526e SÉANCE

Lundi 25 avril 1960, à 15 heures

Président : sir Gerald FITZMAURICE

puis M. Luis PADILLA NERVO

Ouverture de la session

1. *Le PRÉSIDENT déclare ouverte la douzième session de la Commission du droit international.*

Hommage à la mémoire de M. Manley O. Hudson

2. Le PRÉSIDENT, rappelant la mort récente de l'éminent juriste américain Manley O. Hudson, ancien Président de la Commission, souligne que sa disparition est une perte cruelle pour le monde du droit international.

3. Sur l'invitation du PRÉSIDENT, la Commission observe une minute de silence en hommage à la mémoire de M. Manley O. Hudson.

Election du Bureau

4. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à présenter des candidatures pour la présidence.

5. M. GARCÍA AMADOR propose d'élire M. Amado, qui a rendu de précieux services à la Commission ; de plus, il vient d'un pays qui a apporté une contribution exceptionnelle au droit international de l'Amérique latine.

6. M. AMADO est profondément reconnaissant de l'honneur qui lui est fait, mais, à son grand regret, la santé et l'âge l'obligent à le décliner.

7. Il propose la candidature de M. Padilla Nervo, que sa compétence et son expérience désignent tout particulièrement pour occuper la présidence.

8. M. MATINE-DAFTARY appuie cette proposition.

A l'unanimité, M. Padilla Nervo est élu président et il prend place au fauteuil présidentiel.

9. Le PRÉSIDENT remercie les membres de la Commission de l'avoir élu ; il ajoute que c'est une lourde charge de succéder à un Président aussi distingué que sir Gerald Fitzmaurice et, dans un certain sens, de tenir la place de M. Amado, cet homme éminent à qui les membres songeaient en premier lieu pour la présidence. Il s'efforcera de diriger les travaux de la Commission conformément à la tradition établie par ses prédécesseurs.

10. Il invite les membres à présenter des candidatures pour la première vice-présidence.

11. M. EDMONDS propose d'élire M. Yokota.

A l'unanimité, M. Yokota est élu premier vice-président.

12. Le PRÉSIDENT invite les membres à présenter des candidatures pour la deuxième vice-présidence.

13. M. AGO propose d'élire M. Bartoš, qui représente les systèmes juridiques de l'ensemble de l'Europe.

14. M. AMADO appuie cette proposition.

A l'unanimité, M. Bartoš est élu deuxième vice-président.

15. Le PRÉSIDENT invite les membres à présenter des candidatures pour les fonctions de rapporteur.

16. M. PAL propose d'élire sir Gerald Fitzmaurice.

17. M. AMADO appuie cette proposition.

A l'unanimité, sir Gerald Fitzmaurice est élu rapporteur.

La séance est levée à 15 h. 45

527e SÉANCE

Mercredi 27 avril 1960, à 10 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Adoption de l'ordre du jour (A/CN.123)

1. Le PRÉSIDENT signale, au préalable, qu'il a reçu une communication de M. Verdross indiquant que ses obligations universitaires ne lui permettent pas d'assister aux séances de la Commission avant le 2 mai, mais qu'à partir de cette date, il pourra y prendre part sans interruption jusqu'au 24 juin.

2. Il demande à la Commission d'examiner l'ordre du jour provisoire de la session (A/CN. 4/123).

3. M. ŽOUREK propose que la Commission examine, au titre du point 11 de l'ordre du jour *(Questions diverses)*, une recommandation tendant à accélérer la publication des index du Recueil des traités des Nations Unies.

Il en est ainsi décidé.

4. M. SANDSTRÖM propose de déplacer le point 5 *(Diplomatie* ad hoc) et de le faire figurer plus haut à l'ordre du jour, étant donné que, par sa résolution 1450 (XIV), l'Assemblée générale a décidé qu'une conférence internationale de plénipotentiaires serait convoquée à Vienne, au plus tard au printemps de 1961, pour examiner la question des relations et immunités diplomatiques. Il est certain que la diplomatie *ad hoc* est liée à l'objet de la Conférence projetée.

5. Le PRÉSIDENT signale que, lors de sa onzième session, la Commission a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa douzième session la responsabilité des Etats, le droit des traités et la diplomatie *ad hoc*, outre le point relatif aux relations et immunités consulaires, qui aurait la priorité [1]. Toutefois, la Commission a décidé qu'elle n'étudierait pas forcément les trois premiers points dans l'ordre où ils sont indiqués.

6. M. PAL fait observer qu'il ressort des comptes rendus de la onzième session de la Commission (515e séance, par. 5) que la Commission entendait examiner la question de la diplomatie *ad hoc* immédiatement après celle des relations et immunités consulaires afin que les gouvernements puissent recevoir en même temps les rapports sur ces deux questions et le rapport sur les relations et immunités diplomatiques.

7. M. GARCÍA AMADOR déclare qu'il ne peut que partager l'opinion de M. Sandström. Toutefois, la Commission avait également décidé à la session précédente (515e séance, par. 37) d'étudier, au cours de la douzième session, la question de la responsabilité des Etats. Le débat sur cette question — dont il est le rapporteur spécial — prendra au moins deux semaines. Contraint par des obligations universitaires de regagner pour quelque temps La Havane, il serait reconnaissant à la Commission de fixer la date à laquelle elle examinera cette question. Il propose d'y consacrer les septième et huitième semaines de la session, réservant la dernière semaine pour les questions diverses et pour la préparation du rapport. La responsabilité des Etats figure à l'ordre du jour de la Commission depuis près de sept ans, mais, pour diverses raisons, les travaux définitifs ont toujours été remis à plus tard. S'il ne paraît pas de rapport supplémentaire sur les travaux de la Commission en la matière, l'Assemblée générale pourrait s'étonner que l'étude de cette question ait été si longtemps différée.

8. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que, même si la Commission met au point un projet complet sur la diplomatie *ad hoc* au cours de la présente session, ce texte devra, conformément à la procédure habituelle, être soumis aux gouvernements pour observations et complété ensuite, compte tenu de ces observations. Par conséquent, ce rapport ne pourra être soumis à l'Assemblée générale qu'après la conférence de Vienne.

9. M. SANDSTRÖM déclare qu'il a tenu compte de cet aspect de la question dans son rapport (A/CN.4/129), mais, si la Commission examinait le rapport, peut-être un moyen pourrait-il être trouvé qui permettrait à la conférence de traiter la question. Un échange de vues préliminaire n'exigerait pas plus d'une semaine.

10. M. TOUNKINE indique qu'un projet de convention sur les relations et immunités diplomatiques sera étudié à la conférence de Vienne, et la diplomatie *ad hoc* est un sujet très proche. M. Sandström a donc raison. Même si la conférence n'étudie pas la diplomatie *ad hoc*, une décision émanant de la Commission pourra être utile pour une conférence ultérieure. Toutes les raisons sont donc réunies pour que l'on aborde cette question immédiatement après celle des relations et immunités consulaires. Il faudra sans doute des années pour mener à bonne fin l'étude de la responsabilité des Etats et du droit des traités, et il n'est guère probable qu'une conférence de plénipotentiaires soit convoquée dans un avenir prévisible pour examiner ces deux questions.

11. M. AGO propose une autre méthode. Il serait naturel d'étudier la diplomatie *ad hoc* immédiatement après les relations et immunités consulaires. La Commission aurait ainsi examiné les privilèges et immunités sous tous leurs aspects. La responsabilité des Etats et le droit des traités sont assurément des questions également importantes et intéressantes ; toutefois, la Commission a déjà consacré quelques semaines de sa session précédente à la question du droit des traités et elle pourrait s'efforcer d'en achever l'étude, ce qui serait impossible si ce point figurait trop loin à l'ordre du jour. La question risquerait alors de venir en discussion à un moment où les membres de la Commission, qui se sont à présent familiarisés avec les principes fondamentaux, pourraient n'être plus les mêmes. La meilleure méthode serait, de toute manière, de commencer par les relations et immunités consulaires, puis de procéder à un examen préliminaire de la diplomatie *ad hoc*, et de fixer ensuite l'ordre dans lequel seront étudiées les autres questions.

12. M. YOKOTA estime, comme M. Tounkine et M. Ago, qu'il est très possible que l'Assemblée générale inscrive la question de la diplomatie *ad hoc* à l'ordre du jour de la conférence qui doit se tenir à Vienne. La Commission devrait donc examiner cette question au cours de la présente session. L'étude des relations et immunités consu-

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément n° 9*, par. 43.

laires prendra probablement cinq semaines. La question de la diplomatie *ad hoc* peut être examinée en une semaine, ce qui laisserait quatre semaines. La Commission pourra décider ultérieurement si elle souhaite consacrer ces quatre semaines à la responsabilité des Etats ou au droit des traités.

13. M. GARCÍA AMADOR déclare que, si l'argumentation de M. Ago est logique, elle ne tient pas entièrement compte des réalités. Il eût été plus logique, sans doute, d'étudier le droit des traités s'il y avait le moindre espoir de mener à bien cet examen ; en fait, la question figure à l'ordre du jour depuis fort longtemps et il n'est pas nécessaire d'y mettre un terme à une date précise. M. García Amador pense, lui aussi, que la Commission devrait commencer par l'étude des relations et immunités consulaires et aborder ensuite la diplomatie *ad hoc*, en raison de la conférence projetée à Vienne. Mais il faut s'en tenir à la décision prise par la Commission sur son ordre du jour lors de sa onzième session et, par conséquent, consacrer la septième et la huitième semaines de la session à la responsabilité des Etats.

14. M. BARTOŠ estime, comme M. Ago, que des raisons d'ordre pratique commandent d'étudier la diplomatie *ad hoc* immédiatement après les relations et immunités consulaires. M. Tounkine et M. Yokota ont avancé des arguments convaincants en faveur de cette méthode, à cause de la conférence qui doit se tenir à Vienne. Il y a une autre raison, à savoir que la Commission a décidé que le droit relatif à la diplomatie *ad hoc* devrait être codifié. M. Sandström a soumis un projet de base, et le fait, pour la Commission, de formuler des recommandations sur cette base ne préjugerait pas des décisions finales. Les autres questions sont également fort importantes, et la Commission a déjà défini certains principes fondamentaux ; mais la rédaction d'un projet ne saurait être terminée avant la fin du mandat des membres actuels de la Commission, en raison de l'ampleur et de la difficulté de ces questions. Ainsi, de nombreuses opinions divergentes ont été exprimées au sujet de la responsabilité des Etats. L'entente est plus générale sur le droit des traités, étant donné notamment que la Commission a l'avantage de disposer de rapports de base rédigés par plusieurs rapporteurs spéciaux. Pour ce qui est de la diplomatie *ad hoc*, l'étude de cette question ne demandera pas beaucoup de temps car la Commission a déjà défini certains principes dans son projet relatif aux privilèges et immunités diplomatiques. Tout ce qui lui reste à faire est de voir si ces principes peuvent s'appliquer à la diplomatie *ad hoc*, matière dans laquelle il ne semble guère exister de principes de droit positif. On a recours presque quotidiennement à la diplomatie *ad hoc*, et il faut chercher à résoudre le plus rapidement possible les problèmes qui se posent à ce sujet. La Commission devrait donc décider d'aborder en premier lieu la question des relations et immunités consulaires et, tout de suite après, celle de la diplomatie *ad hoc*, qui est liée à la première.

15. Le PRÉSIDENT constate que tous les membres de la Commission sont d'accord pour aborder en premier lieu l'étude des relations et immunités consulaires et, immédiatement après, la diplomatie *ad hoc*. La Commission pourra prendre ensuite une décision à propos des autres questions, sans modifier l'ordre envisagé à la session précédente.

16. M. GARCÍA AMADOR donne son accord.

L'ordre du jour (A/CN.4/123) est adopté.

Nomination à un siège devenu vacant après élection (article 11 du Statut) [A/CN.4/127]

[Point 1 de l'ordre du jour]

17. Le PRÉSIDENT propose que la Commission procède à un échange de vues privé sur le point 1 de l'ordre du jour.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 10.

528e SÉANCE

Jeudi 28 avril 1960, à 10 h. 10

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86)

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN. 4/L.86)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à commencer l'examen du point 2 de son ordre du jour et prie le Rapporteur spécial pour la question des relations et immunités consulaires de présenter le projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86).

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que, lors de la préparation de son premier rapport [1], il ne disposait pas de toute la documentation nécessaire et qu'il lui a donc fallu différer l'étude de certains points. Ensuite, la Commission a adopté les articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques [2], ce qui l'a obligé à revoir son projet pour le faire concorder, dans la mesure du possible, avec lesdits articles. Il a été ainsi amené à modifier et à étoffer son texte primitif. La Commission a adopté 19 articles à sa onzième session ; le reste des articles figurait dans le rapport de 1957 et M. Žourek a proposé certaines dispositions supplémentaires dans son deuxième rapport (A/CN.4/131). Pour la commodité de la Commission, les articles

---

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p 81 à 118.

[2] *Ibid.*, 1958, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II), p. 92 à 109.

ont été groupés en un seul document (A/CN.4/L.86) [3].

3. La Commission devra rechercher dans quelle mesure il lui faut s'efforcer de faire concorder les articles correspondants du projet sur les relations et immunités diplomatiques et du projet sur les relations et immunités consulaires. Il convient, à cet effet, d'étudier le droit international en vigueur, et la pratique internationale touchant les divers points traités. Il est possible, par exemple, que, dans la pratique, certaines immunités soient accordées aussi bien aux consuls qu'aux diplomates alors que l'étendue des deux catégories d'immunités peut être différente; mais, même s'il s'agit d'une immunité en tous points semblable, la Commission n'est pas obligée d'adopter les termes du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, si elle pense qu'il est possible d'améliorer la rédaction de ces dispositions.

4. A la session précédente, la Commission a adopté les articles 1 à 18 et l'article 24 du projet, en réservant sa décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2 et en retenant deux variantes pour l'article 4 [4]. Elle devra donc revenir à ces deux articles après avoir examiné les dispositions restées en suspens. Le Comité de rédaction proposera sans aucun doute d'apporter certaines modifications aux articles déjà adoptés. Les articles à examiner peuvent se classer en deux groupes, dont le premier comprend les articles qui correspondent à certaines dispositions du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ; il est superflu de les soumettre de nouveau à une étude complète, et pour décider s'il convient de les adopter, il faut surtout se demander si leur place est bien dans le projet. La Commission pourrait ainsi examiner sommairement les articles 22, 23, 27, 28, 31, 36, 41, 43, 44, 45, 46 et 52, de même que les articles 59 et 60. Toutefois, il se peut qu'elle préfère étudier ces deux derniers textes plus en détail. Pour ce qui est de l'autre groupe d'articles, les méthodes normales de discussion s'appliqueraient.

5. Quant à l'économie du projet, il est impossible, de l'avis du Rapporteur spécial, que celui-ci soit absolument conforme au projet sur les relations et immunités diplomatiques ; ce dernier, en effet, ne contient pas de dispositions qui correspondent aux clauses concernant les consuls honoraires. Le rapporteur a essayé d'adapter la structure du projet relatif aux relations et immunités consulaires à celle du projet consacré aux relations et immunités diplomatiques, mais il eût préféré conserver la structure originaire de son projet où le chapitre premier est consacré aux relations consulaires en général, le chapitre II aux immunités des représentants consulaires en général, le chapitre III aux consuls honoraires, le chapitre IV devant contenir les dispositions générales. La Commission préférera, peut-être, adopter un plan différent de celui que le rapporteur spécial a suivi mais, en tout cas, elle pourra se prononcer ultérieurement sur ce point. M. Žourek pense que l'on gagnerait beaucoup de temps si le Rapporteur spécial intervenait plus souvent dans le débat afin de dissiper les malentendus au moment où ils surgissent.

6. M. BARTOŠ est d'avis qu'il ne faut pas suivre de trop près les dispositions correspondantes du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Certes, si la Commission décide qu'une disposition de ce projet s'applique également aux relations et immunités consulaires, et dans quelle mesure elle s'applique, elle doit renvoyer l'article au comité de rédaction sans lui consacrer un débat prolongé ; toutefois, elle doit s'efforcer d'améliorer la rédaction des articles lorsque c'est possible. De toute façon, il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'élément essentiel de l'adoption d'un article doit être son applicabilité aux consuls.

ARTICLE 19 (LE PERSONNEL AFFECTÉ AU CONSULAT)

7. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 19.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a fait figurer cet article dans son projet car plusieurs membres de la Commission sont d'avis qu'il convient de définir avec précision, non seulement la condition juridique du chef de poste mais encore celle de ses collaborateurs. Après s'être reporté à un certain nombre de conventions consulaires, il a rédigé un texte qui correspond au droit international et à la pratique internationale. L'obligation de l'Etat de résidence d'admettre le nombre nécessaire de fonctionnaires et d'employés consulaires découle du consentement donné à l'établissement d'un consulat. Toutefois, le droit de l'Etat d'envoi est limité par les dispositions des articles 9 et 20 ; l'article 9 prévoit que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État de résidence qu'avec le consentement exprès de celui-ci, et l'article 20 traite du cas des personnes déclarées non acceptables avant ou après leur affectation au consulat. M. Žourek précise que l'article 19 ne vise que les membres du personnel consulaire autres que le chef de poste et attire l'attention de la Commission sur la nécessité de compléter l'article premier, où figurent les définitions, afin d'y inclure une définition qui comprenne les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat mais non le chef de poste.

9. L'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques contient des dispositions assez détaillées sur l'effectif du personnel de la mission, mais une disposition semblable ne paraît pas nécessaire pour le personnel des consulats qui est d'ordinaire beaucoup moins nombreux que celui des missions diplomatiques. M. Žourek a donné à l'article la forme d'une règle générale assortie de réserves. Enfin, son texte fait ressor-

[3] Les articles 1 à 18 mentionnés dans les présents comptes rendus sont ceux qui figurent dans ce document.

[4] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, supplément n° 9*, chap. III.

tir que le soin de régler la question de la hiérarchie et de la condition juridique des fonctionnaires consulaires est laissée entièrement à l'Etat d'envoi.

10. M. ERIM fait valoir, en ce qui concerne l'expression « nombre nécessaire », que l'Etat de résidence doit avoir, dans une certaine mesure, le pouvoir de décider si le nombre de fonctionnaires et d'employés travaillant dans un consulat dépasse l'effectif nécessaire.

11. Sir Gerald FITZMAURICE reconnaît qu'il existe des différences d'ordre pratique entre le personnel des missions diplomatiques et celui des consulats mais, à son avis, elles ne justifient pas une différence de traitement aussi marquée. On aurait tort de limiter exagérément le nombre des membres du personnel ; mais l'article 19 du projet relatif aux relations et immunités consulaires, va presque jusqu'à l'extrême opposé puisqu'il n'admet pas que l'Etat de résidence ait son mot à dire au sujet de l'effectif du personnel. En outre, l'adjectif « nécessaire », à lui tout seul, manque de précision. Il serait peut-être préférable d'harmoniser davantage l'article étudié avec l'article 10 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

12. En ce qui concerne le dernier membre de phrase, l'expression « condition juridique » semble impliquer que l'Etat d'envoi peut déterminer la condition juridique de ses consuls d'une manière différente de celle qui sera prévue dans le texte final de la convention que l'on adoptera.

13. M. MATINE-DAFTARY pense également que les mots « nombre nécessaire » sont trop imprécis. Tel qu'il est rédigé, l'article constituera une clause échappatoire pour les Etats qui veulent introduire leurs ressortissants dans un autre pays en les présentant comme des fonctionnaires consulaires : ce serait fermer la porte tout en laissant la fenêtre ouverte. Il convient d'ajouter certaines restrictions pour empêcher les abus ; au regard de la limitation concernant l'effectif du personnel des missions diplomatiques, les dispositions de l'article 19 sont beaucoup trop libérales.

14. M. BARTOŠ estime, comme M. Matine-Daftary, que l'article constitue une clause échappatoire pleine de risques. En outre, s'agissant de consulats, qui sont décentralisés et peuvent se trouver dans des parties éloignées de l'Etat de résidence, il est encore plus dangereux d'adopter une disposition qui permettrait à un nombre illimité de prétendus fonctionnaires consulaires de pénétrer dans le pays.

15. En ce qui concerne le dernier membre de phrase, M. Bartoš croit que l'expression « condition juridique » n'est pas employée correctement. Au surplus, telle qu'elle est rédigée, la disposition méconnaît entièrement la pratique, très répandue dans un grand nombre de pays américains et anglo-saxons, d'octroyer l'exequatur — ou au moins les lettres patentes — aux fonctionnaires consulaires et non seulement aux chefs de poste. L'Etat d'envoi ne peut donc pas toujours déterminer la condition juridique des fonctionnaires consulaires ; l'Etat de résidence exerce souvent, en fait, un certain contrôle sur cette condition, et il ne faut pas le perdre de vue.

16. M. FRANÇOIS partage les doutes exprimés au sujet du dernier membre de phrase de l'article. Les titres des fonctionnaires consulaires sont énumérés à l'article 6, et l'Etat d'envoi ne peut pas en créer d'autres ; il peut seulement indiquer la classe à laquelle appartient un fonctionnaire donné, et, en tout cas, l'Etat de résidence doit être consulté à cet égard. Pour ce qui est de la condition juridique des fonctionnaires, elle est déterminée par le projet lui-même, et il n'appartient pas à l'Etat d'envoi de réglementer la matière.

17. M. SCELLE estime que le texte actuel de l'article est inacceptable. L'Etat d'envoi ne saurait avoir toute liberté pour fixer le nombre de fonctionnaires attachés à un poste consulaire. Le texte devrait être plus proche de l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Il convient non seulement de faire mention des articles 9 et 20, mais encore de se référer à un article spécial où il serait prévu que l'Etat de résidence peut, dans des cas exceptionnels, restreindre les effectifs. Il faudrait supprimer le dernier membre de phrase, relatif aux titres et à la condition juridique, et au lieu de « son » consulat il faudrait dire « un » consulat. M. Scelle propose de modifier comme suit le texte de l'article : « Sous réserve des articles 9 et 20 [et de l'article ...], l'Etat d'envoi a le droit d'employer dans un consulat le nombre de fonctionnaires et employés consulaires qu'il estime nécessaire ».

18. M. AGO rappelle que, lors de la discussion sur l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il a souligné les dangers qu'il pourrait y avoir à autoriser l'Etat de résidence à restreindre le nombre de fonctionnaires attachés à la mission diplomatique. Or, c'est l'intérêt de l'Etat de résidence qui a prévalu, et à présent il n'est que logique d'autoriser l'Etat de résidence à restreindre également dans une certaine mesure l'effectif du personnel consulaire. Les difficultés pratiques que l'on a signalées, et qui militent en faveur de l'octroi de ce pouvoir à l'Etat de résidence, sont plus considérables pour les missions consulaires que pour les missions diplomatiques et, du point de vue politique, l'envoi d'un personnel trop nombreux dans un poste consulaire éloigné peut avoir des conséquences beaucoup plus graves que dans le cas de missions diplomatiques, qui sont soumises au contrôle de l'autorité centrale dans la capitale de l'Etat de résidence. Il faut donc aligner le texte de l'article étudié sur l'article 10 du projet relatif aux relations diplomatiques.

19. M. YOKOTA est aussi d'avis qu'il faut soumettre à certaines limites l'effectif des missions consulaires. Il se souvient des longues négociations qui ont eu lieu au sujet du personnel de la mission commerciale soviétique admise au Japon lors du rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays. Après de longs pourparlers, il fut

convenu de limiter à trente le nombre des membres de la mission, bien que l'Union soviétique eût souhaité envoyer un personnel plus nombreux. Même si les missions commerciales et les missions consulaires diffèrent quant à leurs fonctions, il existe néanmoins une certaine analogie entre les deux pour ce qui est de la nécessité d'en limiter les effectifs. L'article doit donc tenir compte des droits de l'Etat de résidence.

20. M. AMADO déclare que c'est à tort que l'article 19 n'autorise pas l'Etat de résidence à intervenir dans la question des effectifs. Il estime d'autre part que la question de la condition juridique des fonctionnaires consulaires est tranchée par l'article 6. Il ne peut admettre que leur statut juridique doive être réglé par l'Etat d'envoi. Il faut modifier le texte de l'article en le rendant conforme à l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux précédentes observations, constate que la plupart des critiques faites à son projet d'article 19 ont pour motif le fait qu'il autorise l'Etat d'envoi à fixer le nombre des fonctionnaires et employés consulaires. En réalité, le mot « nécessaire » constitue en lui-même une limite. L'article 10 du projet sur les relations et immunités diplomatiques est aussi assez vague pour ce qui est des critères qui doivent régir l'importance numérique de la mission. Au fond, c'est aux deux Etats de décider, d'un commun accord, quel est le nombre « nécessaire » de fonctionnaires. Au reste, il n'est pas souhaitable d'établir une règle trop rigide, car des situations nouvelles et imprévisibles peuvent se présenter, exigeant que l'on s'écarte de cette règle.

22. Il existe une différence fondamentale entre le personnel des missions diplomatiques et celui des postes consulaires. Les fonctionnaires diplomatiques ne sont pas soumis à la juridiction de l'Etat de résidence et ils ont de vastes attributions. Par contraste, les fonctions et, en règle générale, la compétence territoriale des consulats sont beaucoup plus étroitement définies. La situation des missions commerciales dont a parlé M. Yokota ne permet pas, en vérité, de tracer un parallèle, car les Etats dont l'économie est planifiée par le gouvernement central — comme c'est le cas de l'URSS — ont des missions commerciales qui font partie des missions diplomatiques.

23. M. ŽOUREK reconnaît qu'il n'a peut-être pas assez souligné un certain point au moment de la présentation du projet. L'article 19 a trait au personnel subordonné et non pas aux chefs de mission tels qu'ils sont définis à l'article 6. Une comparaison entre la législation des divers pays et entre les conventions consulaires fait apparaître des différences considérables dans la structure hiérarchique de ce personnel, et il n'y a pas lieu de penser que la Commission a l'intention de la réglementer.

24. En ce qui concerne la critique relative aux mots « condition juridique », M. Žourek estime qu'il serait peut-être bon d'ajouter, pour éviter toute équivoque, une expression telle que « en conformité avec le droit international ».

25. M. BARTOŠ a dit que l'exequatur est parfois accordé non seulement aux chefs de poste mais aussi à d'autres fonctionnaires consulaires. Le paragraphe 2 de l'article 8 règle cette question.

26. M. MATINE-DAFTARY a critiqué l'article 19 comme pouvant donner lieu à des abus. Il ne peut guère y avoir d'abus, en pratique, mais on pourrait au besoin ajouter une formule appropriée afin de les éviter.

27. M. SCELLE a proposé de remplacer les mots « le nombre nécessaire » par « le nombre... qu'il [l'Etat d'envoi] estime nécessaire ». Or, cette formule permettrait une interprétation plus large que le texte actuel, qui ne donne pas de droits trop étendus à l'Etat d'envoi. De fait, l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence doivent se mettre d'accord. M. Žourek pense qu'il existe au sein de la Commission un accord général sur l'ensemble de la question ; toutefois, le comité de rédaction pourra modifier la formule « condition juridique » ou prendre la décision qui conviendra.

28. M. PAL dit que, vu le rapport qui existe entre le projet à l'examen et le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques adopté à la dixième session, et étant donné qu'il serait bon d'harmoniser deux textes qui traitent essentiellement de la même question, il lui serait difficile d'accepter le libellé de l'article en discussion de préférence au texte de l'article 10 correspondant de l'autre projet. Le Rapporteur spécial a bien fait entendre que l'article actuel vise également l'effectif du personnel ; toutefois, on ne voit guère par quel argument *convaincant* l'on pourrait justifier une différence aussi prononcée entre les textes des deux projets sur la matière, ni sur quels points elle porterait. Le Rapporteur spécial dit que le mot « nécessaire » qui figure dans son texte suffit à garantir une certaine restriction d'effectif. Or ce terme est pour le moins ambigu et il ne pourra que donner lieu à des controverses lorsqu'il s'agira de déterminer à qui il appartient de décider de la question. Le texte actuel de l'article semble laisser la décision en la matière à l'Etat d'envoi, mais cela serait aller à l'encontre même de l'idée qui inspire l'article correspondant de l'autre projet. Le débat a fait ressortir clairement que les membres de la Commission semblent d'accord sur la nécessité d'imposer une certaine restriction des effectifs et sur le fait que la décision en la matière ne devrait pas être laissée aux seules parties intéressées, en dehors de tout critère objectif. M. Pal propose de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction en le priant d'en modifier les termes pour le rendre conforme à l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

29. M. BARTOŠ n'a rien à ajouter à la proposition de M. Pal. Pour ce qui est de la question de la « condition juridique », il estime, comme paraît le penser le Rapporteur spécial, qu'il est nécessaire d'apporter certaines modifications au texte compte

tenu du paragraphe 2 de l'article 8, qui ne touche guère la question de l'exequatur, ainsi qu'au paragraphe 4 de l'article 15 qui accorde la préséance aux chefs de poste. L'article 19 a trait à d'autres fonctionnaires des services consulaires et, en définissant leur condition juridique, il limite aussi le nombre de fonctionnaires consulaires. M. Bartoš propose donc que le comité de rédaction soit prié de trouver une formule exprimant les propositions faites par le Rapporteur spécial, mais qui ne crée pas de difficultés pratiques.

30. M. HSU fait observer qu'il est habituel, pour des normes internationales, de laisser certaines questions ouvertes à la négociation, mais il estime que la Commission ne devrait pas, pour la question qu'elle est en train de débattre, prendre une position aussi neutre. Si les deux parties ne peuvent se mettre d'accord, il faut donner à l'une d'elles le pouvoir de décision, et à son avis, ce doit être à l'Etat de résidence.

31. M. AGO déclare que, s'il a bien compris le Rapporteur spécial, celui-ci estime qu'entre l'expression « raisonnable et normal », qui figure au paragraphe 1 de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et le mot « nécessaire », dans le libellé du projet d'article 19, il n'y a guère de différence. Le Rapporteur spécial paraît croire que ces textes peuvent, l'un et l'autre, donner lieu à des divergences d'interprétation et qu'il conviendrait, si tel est le cas, de trouver un système de solution pacifique des différends. M. Ago estime toutefois que le problème principal est celui de la compétence primaire. L'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques accorde cette compétence à l'Etat de résidence, ainsi que le pouvoir de limiter le nombre de fonctionnaires à un chiffre « raisonnable et normal ». L'Etat d'envoi, s'il n'est pas d'accord, peut seulement poser la question sur le plan international. D'un autre côté, le projet d'article 19 semble donner à l'Etat d'envoi la liberté de décision. M. Ago pense, comme M. Pal, que la Commission devrait essayer de modifier le texte de l'article 19 dans le même sens que l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, en donnant la compétence primaire en la matière à l'Etat de résidence.

32. M. EDMONDS partage l'avis de M. Pal sur la nécessité de critères précis. Si l'on se propose de donner à l'Etat de résidence le droit de restreindre le nombre des fonctionnaires consulaires, le texte de l'article devrait être rédigé en ce sens. M. Edmonds ne voit aucune différence entre le sens des adjectifs utilisés dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques et ceux du projet d'article 19. Il demande si l'Etat de résidence aura le droit de restreindre de façon précise le nombre de fonctionnaires. Il ne donne pas aux mots « condition juridique » une interprétation aussi restrictive que certains des orateurs précédents, mais il estime que l'on pourrait y substituer la formule « les titres et les fonctions », bien qu'une telle formule soit probablement superflue.

33. M. FRANÇOIS fait observer que le Rapporteur spécial a dit à la Commission que l'article 19 portait seulement sur le personnel subalterne et sur la condition juridique de celui-ci. Cependant, d'après l'alinéa *h*) de l'article premier, l'expression « fonctionnaires consulaires » comprend les chefs de poste ; M. François pense donc que l'article 19 devra être modifié.

34. M. SANDSTRÖM approuve la proposition de M. Pal. Il conviendrait de supprimer le dernier membre de phrase de l'article 19.

35. M. SCELLE demande si le Rapporteur spécial estime que les différends entre Etats au sujet de l'importance du personnel consulaire doivent être réglés par voie d'arbitrage.

36. M. YOKOTA dit que, si l'intention du Rapporteur spécial était d'assortir le principe général posé à l'article 19 d'une réserve touchant l'importance du personnel consulaire, la clause restrictive est trop vague et insuffisante. Il serait préférable, puisqu'il s'agit en réalité de deux questions distinctes, de traiter de chacune d'elles dans une disposition séparée, la clause de réserve devant être conçue d'après le modèle de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

37. M. PAL estime que, si la Commission décide que le projet d'article 19 doit contenir des dispositions analogues à celles de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, le comité de rédaction devra reprendre les termes employés à l'article 10. Il convient d'éviter toute divergence d'expression dans deux textes qui traitent de sujets similaires, alors surtout qu'ils émanent d'un même organisme.

38. M. ERIM avait compris d'emblée la première partie de l'article 19 dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial. La question du nombre des personnes qui peuvent être employées dans un consulat relève des deux Etats intéressés. Malheureusement, il apparaît déjà que, dans son texte actuel, la disposition risque de soulever des difficultés d'interprétation quand le moment sera venu pour les Etats de l'appliquer. M. Erim partage donc l'opinion exprimée par M. Pal, à savoir que cette disposition devrait faire l'objet d'une nouvelle rédaction sur le modèle de la clause correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

39. En ce qui concerne le dernier membre de phrase de l'article, il pense, comme M. François, que l'emploi de l'expression « fonctionnaires consulaires » donne à penser que l'article s'applique à la totalité du personnel d'un consulat, y compris le chef de poste. Les titres et la condition juridique des fonctionnaires consulaires seront en fait déterminés par le projet d'articles ; si ce projet comporte une lacune, il faut la combler.

40. C'est pourquoi il estime que le dernier membre de phrase ne devrait pas être renvoyé au Comité de rédaction avant que le Rapporteur spécial

ait donné quelques précisions complémentaires à son sujet.

41. Le PRÉSIDENT reproche surtout à l'article 19 de sembler conçu dans un esprit tout différent de celui de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. L'article 10 de ce projet se fonde sur le principe qu'un accord entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire sur le nombre des membres du personnel d'une mission diplomatique est chose souhaitable. Cependant, s'il n'est pas intervenu d'accord sur ce point, l'Etat accréditaire peut élever des objections contre l'envoi d'une mission qu'il juge trop nombreuse. La question fera alors l'objet de négociations. Au contraire, les termes dans lesquels est conçu l'article 19 du projet relatif aux relations et immunités consulaires semblent donner à l'Etat d'envoi la faculté d'envoyer des fonctionnaires consulaires en nombre illimité, sous les seules réserves formuleés aux articles 9 et 20. Le Président, quant à lui, partage l'opinion de M. Pal selon laquelle la clause qui exprimerait le mieux le principe généralement admis par les membres de la Commission serait une formule inspirée du paragraphe 1 de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

42. En ce qui concerne le dernier membre de phrase de l'article 19, il est bien certain qu'il n'appartient pas à l'Etat d'envoi de décider des titres et de la condition juridique dont jouiront ses fonctionnaires sur le territoire de l'Etat de résidence. Ces titres et cette condition sont régis par l'article 6 et par les autres articles du projet. Si ce que vise le Rapporteur spécial est la répartition des fonctions à l'intérieur du consulat, la disposition n'est pas absolument nécessaire.

43. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) reconnaît qu'il est exact, comme l'ont fait observer M. François et M. Erim, que l'expression « fonctionnaires consulaires » comprend le chef de poste, d'après la définition donnée à l'article premier. En fait, cependant, l'article 19 est censé s'appliquer uniquement au personnel du consulat autre que le chef de poste, comme le rapporteur spécial l'a fait observer en présentant cet article (voir plus haut par. 83. La difficulté tient à ce que l'article premier qui énonce les définitions, ne contient pas, dans son libellé actuel, toutes les définitions appropriées. Le Rapporteur spécial admet donc que la rédaction de l'article 19 devra être modifiée. La terminologie adoptée dans l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne donne pas lieu aux mêmes difficultés.

44. Si l'on améliore ainsi la rédaction pour préciser la portée de l'article 19, M. Žourek estime qu'il conviendrait de maintenir la mention relative aux titres et à la condition juridique du personnel employé au consulat. Ces mots ont été insérés afin de bien marquer que le personnel subordonné et sa condition juridique dans le cadre du service consulaire se trouvent réglés par le droit interne de l'Etat d'envoi et non point par le droit international. L'article pourrait disposer, par exemple, que l'Etat d'envoi est compétent pour fixer, conformément au droit international et aux dispositions du projet d'articles, les titres et fonctions du personnel dont il s'agit. Si l'on supprime cette disposition, l'Etat de résidence pourra élever des objections contre le titre conféré à un membre du personnel de son consulat par l'Etat d'envoi.

45. Le Rapporteur spécial ne voit pas d'inconvénient à la proposition de M. Yokota tendant à diviser en deux l'article 19, de manière à traiter dans un article de la nomination du personnel consulaire et dans un autre de la limitation éventuelle de l'effectif de ce personnel.

46. En réponse à la question posée par M. Scelle sur le règlement des différends, le Rapporteur spécial rappelle ce qu'il a dit au cours de débats antérieurs : il considère la question du règlement judiciaire des différends comme sortant du cadre des conventions de codification ; c'est un sujet tout à fait indépendant. Il existe des conventions, multilatérales ou bilatérales, qui ont pour objet propre le règlement des différends. De plus, il serait prématuré d'examiner cette question alors que la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet en vue de le soumettre aux gouvernements. La tâche de la Codification est suffisamment ardue et il est inutile de la compliquer par le problème de la solution pacifique des différends internationaux.

47. M. MATINE-DAFTARY ne voit pas d'inconvénient à ce que l'Etat d'envoi indique le titre des fonctionnaires consulaires ; mais, en ce qui concerne les fonctions de ces derniers, il partage l'opinion du Président. Toutefois, le Rapporteur spécial a peut-être voulu parler de la détermination par le droit interne de l'Etat d'envoi de la compétence de ses consuls dans des domaines tels que celui des fonctions norariales, du mariage et du divorce.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) n'a pas eu l'intention de traiter, à l'article 19, des questions mentionneés par M. Matine-Daftary. Les fonctions des consuls sont régies par l'article 4 du projet, qui laisse un certain champ à la législation de l'Etat d'envoi ; cette législation, néanmoins, ne saurait réglementer ces fonctions d'une manière inconciliable avec le droit international ou avec la législation de l'Etat de résidence.

49. Sir Gerald FITZMAURICE estime que la réponse négative donnée par le Rapporteur spécial à la question de M. Matine-Daftary n'a nullement éclairé la question.

50. La définition de la fonction consulaire est, de toute évidence, une question qui ressortit au droit international. D'un autre côté, il est permis de considérer que la question de savoir à quelle personne incombera une tâche donnée (étant bien entendu que celle-ci relève de la fonction consulaire telle qu'elle est définie par le droit international) ressortit à l'Etat d'envoi et doit être déterminée en conformité du droit de cet Etat.

A cet égard, il semble que la meilleure solution consisterait, comme l'a proposé M. Edmonds, à mentionner « les fonctions » des fonctionnaires consulaires. Si une clause de ce genre devait être inscrite dans le projet, le meilleur cadre pour le faire n'est pas celui de l'article 19, lequel traite essentiellement de l'importance numérique du personnel consulaire.

51. Par conséquent, il faudrait supprimer le dernier membre de phrase de l'article 19 ; si l'on désire conserver l'idée qui y est exprimée, il y aurait lieu de la reprendre en un autre endroit du projet. Peut-être l'endroit qui conviendrait le mieux serait-il le paragraphe 1 de l'article 8 ; après avoir dit que la compétence pour nommer les consuls est réglée par le droit interne de l'Etat d'envoi, on pourrait ajouter que ce droit règle également les fonctions des consuls et du personnel placé sous leurs ordres.

52. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que l'article 19, qui traite de l'effectif du poste consulaire devrait figurer bien avant la place qu'il occupe dans le projet.

53. Le sens du mot « fonctionnaire », qui est utilisé pour la première fois dans l'article 19, n'est peut-être pas aussi clair qu'il serait souhaitable. En second lieu, l'expression « condition juridique », est employée à propos de la situation juridique des étrangers, qui relève essentiellement du droit interne.

54. Il est certain que l'emploi de l'expression « condition juridique » peut susciter de nombreuses difficultés et donner lieu à des interprétations très diverses, ainsi qu'en témoignent les débats de la Commission. Si l'on entend se référer à la situation juridique des consuls, l'article 19 se rapporterait à l'ensemble du projet sur les relations et immunités consulaires.

55. M. BARTOŠ estime, comme le Secrétaire, qu'il est extrêmement dangereux d'employer, dans le texte de l'article 19, l'expression « condition juridique ». Ce n'est certainement pas à l'Etat d'envoi qu'il appartient de définir la situation juridique de ses consuls dans l'Etat de résidence. Leur situation est régie par le droit international et par la coutume internationale ; en l'absence de toute règle de droit international en la matière, c'est le droit de l'Etat de résidence qui s'applique. Il est évident que l'Etat d'envoi peut définir la répartition interne des attributions à l'intérieur du consulat.

56. M. Bartoš juge cette formule tout à fait inacceptable et demande au Rapporteur spécial de la retirer.

57. Le PRÉSIDENT pense qu'il est peut-être possible à présent de renvoyer au comité de rédaction les propositions qui ont été faites.

58. M. AGO approuve la suggestion et déclare, à propos de l'idée de diviser ce texte en deux articles distincts, que la meilleure méthode est de rédiger un seul article analogue à la première partie de l'article 6 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, à propos de la désignation du personnel du consulat. Un autre article, analogue au paragraphe 1 de l'article 10 de ce même projet, aurait trait à l'effectif du personnel.

59. M. Ago estime que, par analogie avec la structure du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il convient de placer ces dispositions, de même que celles de l'article 20 *(Personne jugée non acceptable)* et celles de l'article 21 *(Notification de l'arrivée et du départ)*, plus près du début du texte. Le nouvel article concernant la désignation du personnel devrait suivre l'article relatif à la compétence pour nommer et reconnaître les consuls (article 8) ; les articles 20 et 21 figureraient après le présent article 9 et seraient suivis de l'article relatif à l'effectif du personnel.

60. M. ERIM partage l'avis de M. Ago. Il estime, en outre, que l'on devrait prier le Comité de rédaction d'améliorer la terminologie de l'article 19. Aux termes de l'alinéa *j*) de l'article premier, l'expression « membres du personnel consulaire » désigne les fonctionnaires et les employés consulaires. Cette formule devrait donc figurer dans l'article 19, au lieu des mots « fonctionnaires et employés consulaires ».

61. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se déclare d'accord avec la proposition tendant à diviser l'article en deux parties. Il éprouve, cependant, de graves doutes quant à la modification de l'ordre des articles qui a été suggérée. Les articles qui figurent au début du projet ont trait aux chefs de poste, et il est donc préférable de ne pas placer les articles 20 et 21 dans ce contexte. La meilleure méthode serait de séparer les textes relatifs aux seuls chefs de poste de ceux qui ont trait au personnel employé par eux. En tout cas, la question de l'ordre dans lequel doivent être placés les textes sera plus facile à résoudre à la fin de la discussion des divers articles.

62. Le PRÉSIDENT croit pouvoir conclure que la Commission est d'avis de demander au comité de rédaction d'établir le texte de l'aticle 19 en s'inspirant du paragraphe 1 de l'article 10, du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Le comité verra également s'il y a lieu de supprimer, à l'article 19, la mention des titres et de la condition juridique du personnel affecté au consulat et de reprendre la même idée dans une autre partie du projet, comme l'ont suggéré sir Gérald Fitzmaurice et M. Erim. Enfin, le comité examinera les propositions de M. Yokota et de M. Ago concernant la division de l'article. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission accepte de donner ce mandat au comité.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE)

63. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 20 du projet. Ce texte concerne les membres du personnel consulaire autres que le chef de poste. Il correspond à l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques mais, conformément au paragraphe 5 du commentaire de cet article, M. Žourek y a employé les mots « non acceptable » au lieu de l'expression *persona non grata*, qui est la seule en usage lorsqu'il s'agit de relations diplomatiques. L'article 20 vise deux cas : celui où l'Etat de résidence, ayant reçu notification du nom d'un nouveau membre du personnel consulaire, informe l'Etat d'envoi que la personne désignée n'est pas acceptable, et celui où la conduite d'un membre du personnel consulaire autre que le chef de poste, et qui se trouve déjà dans l'Etat de résidence, laisse gravement à désirer. La condition visant la conduite des membres du personnel n'est pas mentionnée dans le projet relatif aux agents diplomatiques parce que ces derniers jouissent de l'immunité de juridiction et qu'il est donc normal de donner à l'Etat de résidence, en tant que contrepartie, le droit de déclarer *persona non grata* un membre de la mission diplomatique sans avoir à motiver sa décision. A la différence de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il a disjoint les deux cas, car il lui semble illogique de parler de rappel — même lorsqu'il s'agit d'une personne déclarée non acceptable par l'Etat de résidence — si la personne n'est pas encore arrivée dans l'Etat de résidence.

64. Il y a aussi une raison d'ordre pratique pour donner un caractère plus limitatif à la disposition en question, dans le cas du personnel consulaire. L'expulsion d'un membre d'une mission diplomatique ne gêne pas, en règle générale, le travail de la mission qui comprend d'ordinaire un personnel nombreux. En revanche, les consulats ont souvent un personnel réduit et très spécialisé. Il est donc souhaitable que l'Etat de résidence ne puisse pas se débarrasser d'un fonctionnaire consulaire sans raisons plausibles.

65. Les membres du personnel consulaire relèvent, bien entendu, de la compétence des tribunaux de l'Etat de résidence mais, sans enfreindre effectivement une loi, ils peuvent se conduire, même à titre privé, d'une manière qui laisse gravement à désirer. L'Etat de résidence peut alors considérer qu'ils ne sont pas acceptables.

66. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 n'appellent pas d'explications et M. Žourek espère qu'elles ne susciteront aucune difficulté.

La séance est levée à 13 heures

529e SÉANCE

Vendredi 29 avril 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86).

2. M. FRANÇOIS voudrait savoir pourquoi, dans le texte français, la première phrase de l'article 18 — « la conduite du consul donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre » — diffère du passage correspondant de l'article 20 — « laisse gravement à désirer » — alors que, dans le texte anglais, on trouve dans les deux cas les mots « gives serious grounds for complaint ». Il estime qu'il serait préférable d'employer la même expression dans les deux articles. Il demande au Rapporteur spécial laquelle des deux formules du texte français il préfère.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a trouvé dans diverses conventions consulaires des formules différentes, mais il reconnaît qu'il serait préférable d'employer dans le texte français de l'article 20 l'énoncé qui figure à l'article 18.

4. M. YOKOTA éprouve certains doutes à propos de l'emploi des mots « laisse gravement à désirer », au paragraphe 1 de l'article 20. L'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques [1] dispose simplement que l'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre de la mission est non acceptable. Or, l'article 20 du projet sur les relations consulaires disposerait que ce n'est que dans le cas où la conduite d'un membre du personnel consulaire « laisse gravement à désirer » que l'Etat de résidence peut prendre pareille mesure à l'égard d'un fonctionnaire consulaire. Pour M. Yokota, cette distinction ne se justifie pas. Demander le rappel d'un diplomate est une mesure beaucoup plus grave pour l'Etat accréditaire que ne l'est le fait de demander le rappel d'un membre du personnel d'un consulat. M. Yokota estime que le

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1. vol. II), p. 92-109.

personnel consulaire ne doit pas être mieux protégé que celui d'une mission diplomatique. Sans doute, l'article 18 ne prévoit-il le rappel du chef d'un poste consulaire ou le retrait de l'exequatur que dans le cas où il y aurait « des raisons sérieuses de se plaindre », mais cette disposition n'est applicable à aucun autre membre du personnel consulaire. M. Yokota ne peut admettre que ces fonctionnaires consulaires bénéficient d'une protection égale à celle dont jouit le chef de poste consulaire et à une protection plus étendue que les membres d'une mission diplomatique.

5. Au cours de la onzième session, le Rapporteur spécial a souligné que le personnel des consulats est peu nombreux et que le rappel du chef d'un poste de faible importance peut avoir de graves inconvénients. En vérité cependant, pour le cas prévu à l'article 20, l'activité du poste ne risque pas d'être sérieusement entravée, car le chef de poste demeurerait en fonction. De plus, l'article ne stipule pas que le membre du personnel consulaire sera rappelé ou qu'il sera mis fin à ses fonctions ; il est seulement question de demander à l'Etat d'envoi de rappeler la personne en cause « Dans un délai raisonnable ». Dans l'intervalle, l'Etat d'envoi serait en mesure de désigner un successeur. M. Yokota propose de supprimer les mots « dans le cas où la conduite d'un membre du personnel consulaire autre que le chef de poste laisse gravement à désirer ». Ainsi, le texte serait approximativement le même que celui du projet relatif aux relations diplomatiques.

6. M. PAL pensait faire une remarque analogue à celle de M. Yokota. Il rappelle un dialogue entre sir Gerald Fitzmaurice, président de la onzième session, et le Rapporteur spécial, lors de la 509e séance (par. 1 à 3), à propos des divergences entre le projet relatif aux relations et immunités consulaires et le projet consacré aux relations et immunités diplomatiques. En effet, il ne ressort pas de l'article 8 de ce dernier projet qu'il est nécessaire de motiver le rappel d'un diplomate, ni qu'une explication peut être demandée à ce sujet. Or, aucun des vingt et un gouvernements qui ont formulé des observations sur ce projet ne s'est opposé à cet article [2]. M. Pal estime que les dispositions de l'article 20 du projet consacré aux relations consulaires devraient être analogues à celles de l'article 8 du projet sur les relations diplomatiques. Il propose de remanier le texte de l'article 20, qui devrait reprendre les termes de l'article 8 du projet sur les relations diplomatiques.

7. M. SANDSTRÖM rappelle que si l'article 18 a été adopté à la onzième session, c'est en partie parce qu'il s'inspirait de clauses qui figurent dans un grand nombre de conventions consulaires. Appuyant la proposition de M. Pal, il suggère de faire commencer l'article 20 par ce qui est actuellement la deuxième phrase — « Dans le cas où la conduite... selon le cas » — et de faire la première phrase — « l'Etat de résidence... cette personne n'est pas acceptable » — un paragraphe distinct. D'autre part, il serait souhaitable de prévoir dans le cas visé à l'article 20 une sanction plus grave que le retrait de la reconnaissance. La sanction décrite dans ce texte peut suffire dans le cadre du projet ayant trait aux relations diplomatiques, mais, en matière de relations consulaires, l'Etat de résidence pourrait aller jusqu'à demander la fermeture d'un consulat.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Yokota, déclare qu'il n'avait pas été son intention, en érigeant le projet, de placer le personnel consulaire dans une situation plus favorable que celle des missions diplomatiques. Les articles du projet doivent être considérés comme formant un tout. Il existe une distinction fondamentale entre les membres des missions diplomatiques qui, même en matière pénale, ne sont pas justiciables de l'Etat de résidence pour les actes de leur vie privée ou publique, et le personnel consulaire, lequel est soumis à la juridiction de l'Etat de résidence aussi bien en matière pénale qu'en matière civile. Comme contrepartie à ce privilège important, l'Etat de résidence a donc le droit de demander le rappel d'un diplomate qu'il juge *persona non grata*. Il n'est nullement question d'accorder aux consuls les privilèges dont bénéficient les diplomates et l'on aurait tort, à son avis, de retirer au personnel consulaire la protection qui résulte pour lui du texte du projet d'article. Ayant lu un grand nombre des conventions consulaires, le Rapporteur n'a relevé dans aucune d'elles de disposition semblable à celle de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Et même s'il s'en trouvait, cela ne constituerait pas un argument en faveur de la suppression dans les articles 18 et 20 du passage en cause. Le rappel du moindre fonctionnaire consulaire peut causer des difficultés au consul, notamment si ce fonctionnaire est spécialiste de certaines questions (par exemple, des questions maritimes). Il est fréquent que les chancelleries ne disposent pas d'un personnel qualifié et spécialisé en nombre suffisant. Le Rapporteur estime qu'il faut conserver le paragraphe 1, tel qu'il figure dans le texte de l'article 18 qui a été adopté. Mais la suggestion de M. Sandström de modifier l'ordre du paragraphe serait intéressante à retenir ; peut-être pourrait-on renvoyer cette proposition au comité de rédaction. En rédigeant le paragraphe 2, M. Žourek avait envisagé d'aller plus loin encore et de donner à l'Etat de résidence le pouvoir d'expulsion. Mais il estime que, dans son libellé actuel, la formule a une portée suffisante ; il est évidemment possible d'en préciser l'intention dans le commentaire.

9. M. AGO admet que la situation des consuls diffère de celle des diplomates. Toutefois, il convient d'employer, autant que possible, les mêmes mots dans les deux projets de convention, à moins que l'on ne veuille souligner les différences. Il estime donc, comme M. Yokota et M. Pal, qu'il n'y a aucune raison de s'écarter des dispositions de l'article 8 du projet consacré aux relations et immunités diplomatiques, et les termes employés

[2] *Ibid.*, p. 116 et suivantes.

dans ce texte lui paraissent préférables à ceux de l'article 20 du projet ayant trait aux relations et immunités consulaires. En particulier, il estime qu'il y a lieu d'ajouter les mots « à n'importe quel moment » au paragraphe 1 de l'article 20, dont le texte serait alors le suivant : « L'Etat de résidence peut..., à n'importe quel moment, informer l'Etat d'envoi que cette personne n'est pas acceptable ». M. Ago pense qu'il serait préférable aussi de fondre les articles 18 et 20 afin d'avoir un seul article concernant les personnes non acceptables, sur l'exemple de ce qui a été fait dans le projet de convention sur les relations et immunités diplomatiques. Il y a, entre le chef d'une mission diplomatique et les membres de son personnel, un écart beaucoup plus grand qu'entre le chef d'un poste consulaire et son personnel, encore que le chef d'un poste consulaire puisse évidemment se voir retirer l'exequatur, mais ce serait là, bien entendu, une mesure de caractère exceptionnel. Un seul article pourrait être rédigé sur la base de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ; ce texte pourrait se terminer par une simple mention de la mesure extrême, savoir le retrait de l'exequatur. Cette rédaction serait plus simple, plus concise et plus logique et, de l'avis de M. Ago, le comité de rédaction pourrait aisément rédiger un tel texte.

10. Le PRÉSIDENT ne pense pas que le début du paragraphe 1 de l'article 20 offre une protection supplémentaire, au sens où l'entend M. Yokota. Il permet plutôt d'infliger un blâme à un fonctionnaire dont le rappel a été demandé. Tout comme un diplomate, le fonctionnaire consulaire doit être assuré de la bonne volonté de l'Etat de résidence. Le texte n'indique pas clairement qui sera compétent pour apprécier les griefs, et il pourrait y avoir de graves motifs de désaccord, ce qui gênerait à la fois le fonctionnaire intéressé et l'Etat d'envoi. Sans aucun doute, des controverses naîtront si l'Etat d'envoi n'admet pas la gravité des griefs. En conséquence, le Président estime préférable de reprendre la formule de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. A son avis, l'article 18 couvre en vérité l'essentiel de l'article 20, puisque aux termes de l'article premier, l'expression « fonctionnaire consulaire » englobe le chef de poste consulaire. Il est d'avis, comme M. Ago, que le véritable problème est celui de savoir si l'Etat de résidence se borne à demander le rappel ou s'il retire l'exequatur. Le problème peut être résolu en modifiant comme suit le texte de l'article 18 : « L'Etat de résidence peut soit demander que l'Etat d'envoi rappelle le consul en question ou mette fin à ses fonctions, soit retirer son exequatur, selon le cas ».

11. M. ERIM partage l'opinion du Président et des orateurs qui l'ont précédé. L'article 20 paraît donner à l'Etat de résidence toute latitude à l'égard du personnel consulaire. Il serait préférable de prévoir que les mesures visées à l'article 20 exigent l'accord préalable des deux Etats. Lorsque cet accord fait défaut, le fonctionnaire consulaire ne peut continuer à exercer ses fonctions. Le paragraphe 2 peut donner lieu à des différends entre les deux Etats et, pour ce qui est du paragraphe 1, il n'apparaît pas clairement à qui il appartiendra de juger que « la conduite... laisse gravement à désirer ». A cet égard, le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques se contente de prévoir qu'un agent diplomatique peut être considéré soit comme *persona grata*, soit comme *persona non grata*, alors que le projet ayant trait aux relations et immunités consulaires contient un élément nouveau. Il peut y avoir contestation à propos de la vie privée de l'intéressé, de sa conduite en public ou des attributions d'un poste. M. Erim estime que ce serait très dangereux et souhaite que l'on établisse, pour les articles 18 et 20, un nouveau texte qui soit conforme à l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que s'il y a des arguments en faveur de la fusion des articles 18 et 20 proposée par MM. Ago et Erim, il en est d'autres tout aussi convaincants pour le maintien de deux dispositions distinctes. La principale raison que l'on a invoquée contre la fusion est que le retrait de l'exequatur ne frappe que le chef de poste et que la question d'accorder ou de retirer l'exequatur ne se pose pas, en général, pour les autres membres du personnel consulaire. A cet égard, les définitions de l'article premier semblent quelque peu équivoques. Telle qu'elle est définie à l'alinéa *j*), l'expression « membres du personnel consulaire » désigne les fonctionnaires et les employés consulaires, alors que l'expression « fonctionnaire consulaire », définie à l'alinéa *h*), désigne toute personne, y compris un chef de poste. Il serait souhaitable de maintenir le paragraphe 2 de l'article 20, dont les dispositions devraient s'appliquer aux membres du personnel consulaire, exception faite du chef de poste. La Commission pourrait réexaminer les définitions de l'article premier, sans oublier qu'il ressort nettement de l'article consacré aux définitions dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques que la formule « membre du personnel d'une mission » n'englobe pas le chef de la mission. Ce n'est donc pas sans raisons que le Rapporteur spécial a étudié séparément, dans les articles relatifs aux relations consulaires, le cas du chef de poste et celui des membres du personnel consulaire.

13. La proposition de M. Ago tendant à ce que l'article 20 prévoie, pour l'Etat de résidence, le droit d'informer « à tout moment » l'Etat d'envoi qu'un membre du personnel consulaire n'est pas acceptable, est parfaitement valable et logique, mais elle ne fait pas ressortir que l'Etat de résidence peut s'opposer à l'entrée de cette personne avant qu'elle n'assume ses fonctions, et qu'il exerce ainsi un droit de refus qui se distingue de la demande de rappel, conséquence d'une conduite qui laisse gravement à désirer.

14. En conclusion, M. Liang estime que l'on pourrait rapprocher quelque peu le texte de

l'article 20 de celui de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

15. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme les orateurs précédents, qu'il faut revoir soigneusement l'article 20 en le rapprochant de l'article 18 et aussi de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Les difficultés concernent la rédaction et le fond. Pour ce qui est de la rédaction, alors que l'article 8 du projet relatif aux relations diplomatiques traite à la fois du chef de la mission et des membres du personnel, l'article 18 du projet relatif aux relations consulaires vise le chef de poste seul, et l'article 20 les autres fonctionnaires consulaires. Comme M. Ago, il croit que la distinction faite dans le texte de l'article 20 est un peu artificielle et résulte de la procédure de retrait de l'exequatur. Pour le chef d'un poste consulaire comme pour les autres fonctionnaires consulaires, il s'agit d'un même fait concret : le rappel ; la seule différence est du domaine de la procédure.

16. Les difficultés de fond viennent des mots « Dans le cas où la conduite d'un membre du personnel consulaire autre que le chef de poste laisse gravement à désirer ». Si l'on prend l'article 20 isolément, on doit en conclure, semble-t-il, que l'Etat de résidence n'a pas le droit de demander le rappel d'un chef de poste dont la conduite laisse gravement à désirer, mais, en fait, d'après l'article 18, le chef de poste est soumis exactement à la même règle que les autres membres de la mission. Il faut donc écarter cette conclusion. En tout cas, sir Gerald Fitzmaurice doute qu'il soit justifié ou souhaitable de recourir à ce critère. L'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne contient pas de dispositions correspondantes, et l'Etat accréditaire peut, sans donner de motif, notifier à l'Etat accréditant qu'un certain membre du personnel de la mission n'est plus *persona grata*. Dès réception de cette notification, les fonctions de l'intéressé prennent fin. Le Rapporteur spécial a expliqué qu'il y avait des différences très nettes entre la situation des missions diplomatiques et celle des missions consulaires. Il faut reconnaître que cet argument n'est pas sans valeur : l'Etat accréditant à une mission diplomatique dans la capitale de l'Etat accréditaire, et cette mission comprend un personnel relativement nombreux : par conséquent, le rappel d'un de ses membres ne causera pas de gêne particulière. En revanche, il se peut qu'un poste consulaire ait un personnel réduit de fonctionnaires et d'employés indispensables, et il convient de limiter dans une certaine mesure les demandes de rappel pour éviter que les services ne soient gravement désorganisés, comme cela peut se produire par exemple, dans le cas d'un grand port de mer. D'autre part, si l'Etat accréditaire a le droit de demander le rappel de tout membre d'une mission diplomatique, même d'un ambassadeur, sans donner de raison ou formuler de grief, il est admis que les motifs d'une telle demande ne pourraient sans doute pas être rendus publics ; en tout cas, ce droit s'exerce avec discrétion. Les articles 18 et 20 du projet relatif aux relations et immunités consulaires semblent aller jusqu'à l'extrême contraire en obligeant l'Etat de résidence à justifier sa demande en alléguant la conduite du fonctionnaire intéressé dans son territoire. Il est exact qu'une demande de rappel peut créer une situation embarrassante, mais il ne paraît pas indiqué d'obliger l'État de résidence, dans le cas de tous les membres du personnel consulaire, à justifier cette demande en fournissant une preuve suffisante à première vue des raisons du rappel, d'autant plus que cette disposition mettrait le personnel consulaire dans une situation très privilégiée par rapport à celle des membres des missions diplomatiques. Il ne paraît donc pas entièrement justifié de recourir au critère de l'inconduite.

17. M. YOKOTA, revenant à l'argument du Rapporteur spécial qui a signalé que de nombreuses conventions consulaires ne prévoient le rappel de membres du personnel consulaire que dans le cas où leur conduite donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre, fait observer qu'un nombre non moins élevé de ces conventions sont muettes à cet égard. Lors de la onzième session de la Commission, sir Gerald Fitzmaurice a cité (516e séance, par. 30), plusieurs conventions qui ne contiennent pas de dispositions de cette nature. Il ne serait donc pas judicieux de formuler une règle de droit international en se fondant sur les clauses qui figurent dans un seul groupe de conventions et non dans l'autre.

18. M. AGO partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice : les difficultés que soulève l'article 20 se rapportent à la fois au fond et à la rédaction. La question de fond restera la même, que l'on fasse ou non un texte unique des articles 18 et 20. La Commission doit voir s'il est opportun de maintenir la disposition selon laquelle l'Etat de résidence ne peut demander le rappel de fonctionnaires consulaires que s'il allègue que leur conduite laisse gravement à désirer. La décision ne peut dépendre du nombre de conventions qui contiennent une telle disposition ; il faut examiner la valeur intrinsèque du critère. Demander le rappel d'un fonctionnaire consulaire est toujours une affaire grave et l'Etat de résidence ne le fait pas à la légère. Toutefois, dans l'intérêt général, il est préférable de suivre aussi pour les fonctionnaires consulaires la procédure prévue pour les agents diplomatiques. L'Etat de résidence ne doit pas être tenu d'alléguer — et c'est cette allégation qui est en cause — que la conduite de l'intéressé laisse gravement à désirer. Cette obligation n'est pas conforme aux intérêts des deux Etats intéressés, dont les relations souffriront du différend qu'elle entraînera, et elle n'est pas non plus conforme aux intérêts du fonctionnaire visé. Dans beaucoup de cas, un silence discret à cet égard serait certainement souhaitable. Il vaudrait donc mieux que l'article se rapproche davantage de la disposition correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

19. En ce qui concerne les problèmes de rédaction, il ne partage pas l'opinion du Secrétaire sur les difficultés que présenterait la fusion des articles 18 et 20. C'est seulement du point de vue de la procédure que les mesures à prendre en exécution des deux articles présentent une différence. On préciserait la situation en ajoutant à la fin du texte refondu de ces deux articles, une clause prévoyant le retrait de l'exequatur pour les chefs de poste et une procédure différente pour les autres fonctionnaires.

20. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'en répondant aux observations présentées, il n'entend parler que de l'article 20, puisque la Commission a décidé à la session précédente de ne pas examiner à nouveau les articles déjà adoptés. L'article 20 ne vise que le personnel consulaire autre que le chef de poste. Il est clair que la terminologie employée dans les définitions énoncées à l'article premier ne convient pas et il proposera une définition qui englobe seulement les membres du personnel consulaire à l'exception du chef de poste. La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 20 doit également être remaniée pour répondre à l'objection de sir Gerald Fitzmaurice.

21. Plusieurs membres ont exprimé l'opinion qu'il fallait établir un lien plus étroit avec l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. M. Žourek ne pense pas que l'on puisse y parvenir sans apporter au texte des modifications importantes. Un consul exerce ses fonctions en vertu de l'exequatur qui lui a été octroyé et, tant qu'il a cet exequatur, il ne peut être rappelé. L'inconduite a été prise pour critère afin de bien montrer qu'une demande de rappel ne doit pas être arbitraire. Le fait que l'Etat de résidence est tenu de motiver sa demande ne signifie pas forcément que la raison donnée sera l'objet de pourparlers ou d'un différend entre les deux Etats intéressés. On pourrait ajouter une phrase à cet effet dans le commentaire relatif à l'article. Néanmoins, si l'on n'ajoutait pas un qualificatif, l'Etat de résidence pourrait demander le rappel de tous les membres du personnel d'un poste consulaire sans que la protection des intérêts de l'Etat d'envoi soit aucunement garantie.

22. En réponse à l'observation de M. Erim, le Rapporteur spécial souligne que s'il a fait figurer deux règles distinctes dans le paragraphe 1 c'est qu'il s'agit de deux situations différentes. La première phrase concerne les personnes qui ont été nommées mais qui ne sont pas encore entrées en fonctions. Au contraire, les personnes visées dans la deuxième phrase exercent déjà des fonctions consulaires et, dans leur cas, la demande de rappel doit être motivée. M. Erim a également fait observer que cette disposition pourrait susciter des différends ; toutefois, il est évident qu'en dernier ressort, c'est l'Etat de résidence qui tranchera la question.

23. M. ŽOUREK n'est pas d'avis de fondre les articles 18 et 20 en un seul. En effet, non seulement la situation du chef de poste diffère foncièrement de celle des autres membres du personnel consulaire, mais une fusion est inutile puisque l'article 18 se rapporte au retrait de l'exequatur et que l'Etat de résidence reçoit, dans le cas visé par cet article, toutes les garanties nécessaires. En tout cas, la proposition devrait être envoyée au comité de rédaction pour que la Commission ne perde pas trop de temps. Comme des objections ont été dirigées contre le critère de l'inconduite, le Rapporteur spécial supprimera le début de la deuxième phrase.

24. Sir Gerald FITZMAURICE interprète la décision prise par la Commission de ne pas examiner à nouveau les articles adoptés à la session précédente, comme signifiant qu'elle ne les réexaminera pas successivement, mais non pas qu'elle ne saurait les revoir, ni leur apporter les modifications nécessaires pour ce qui est des articles qui pourraient être affectés par la teneur des articles ultérieurs étudiés actuellement. Le débat qui s'est déroulé à la présente séance a montré qu'il faut en apporter, notamment, aux définitions de l'article premier.

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la Commission a expressément décidé, à sa onzième session, de revoir les définitions à la présente session [3]. Quoi qu'il en soit, elle procède à une première lecture et elle doit s'efforcer d'examiner le plus grand nombre possible des articles sur lesquels il lui reste à se prononcer. En vue d'accélérer le travail, et compte tenu du fait qu'il s'agit d'un projet provisoire qui sera revu lors de la prochaine session à la lumière des observations des gouvernements, le rapporteur retire provisoirement les mots « Dans le cas où la conduite... laisse gravement à désirer », qui ont donné lieu à des controverses.

26. M. PAL pense, comme sir Gerald Fitzmaurice, que la décision de la Commission n'empêche pas de revoir les articles adoptés. Pour ce qui est de l'article qui fait l'objet de la discussion, il rappelle que le Président, à la onzième session, a suggéré (524e séance, par. 14), que M. Scelle demande un nouvel examen de l'article 17 à la session suivante.

27. Le PRÉSIDENT, constatant que le Rapporteur spécial a retiré le passage controversé du paragraphe 1, propose de renvoyer l'article 20 au comité de rédaction pour que celui-ci lui donne sa forme définitive et étudie la question de sa fusion avec l'article 18.

Il en est ainsi décidé.

Article 21 (notification de l'arrivée et du départ)

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 21, dit qu'il est semblable à l'article 9

[3] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément n° 9*, p. 27.

du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques et qu'il peut donc être renvoyé sans débat, au comité de rédaction ; la Commission pourra ensuite discuter et mettre aux voix le texte définitif que celui-ci aura établi.

29. M. FRANÇOIS objecte que l'article 21 traite précisément de l'une des questions pour lesquelles il n'est pas possible d'adopter une disposition identique à celle qui figure dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. La notification de l'arrivée et du départ des membres de la famille et du personnel privé des agents diplomatiques est indispensable en raison de l'immunité de juridiction dont jouiront ces personnes. Il faut que les autorités locales connaissent leur identité et le lieu de leur résidence.

30. Il n'en est pas de même pour le personnel privé des fonctionnaires consulaires. Il est même encore plus inusité d'exiger cette notification pour les personnes recrutées sur place. Aux Pays-Bas, en tout cas, ce n'est pas l'usage de le faire.

31. M. BARTOŠ dit que la pratique n'est pas uniforme à cet égard, sauf pour ce qui est de la notification de l'arrivée et du départ d'un consul. En Yougoslavie, la présence ou l'absence d'un consul ou d'un consul honoraire dans la circonscription consulaire doit aussi être notifiée.

32. Pour ce qui est du personnel privé, la réglementation varie selon les pays. L'Union soviétique exige une notification si l'un de ses ressortissants est employé dans le personnel privé ou domestique d'un consul ou de la famille d'un consul. En Yougoslavie, une notification n'est requise que pour les ressortissants étrangers faisant partie du personnel privé qui sont amenés de l'étranger ; la raison de cette obligation est que ces personnes ne sont pas soumises à certains règlements de police applicables aux étrangers. Aux Etats-Unis d'Amérique, les citoyens américains qui sont au service d'un consulat ou d'un consul étranger sont tenus de se faire inscrire comme agents d'une puissance étrangère ; toutefois, cette inscription n'est pas demandée par le Département d'Etat mais imposée par certaines lois relatives aux services de sécurité.

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait valoir que si la pratique n'est pas uniforme, un grand nombre de conventions consulaires dispensent le personnel privé amené de l'étranger de se faire enregistrer et de demander un permis de séjour.

34. Les dispositions de l'alinéa *a*, de l'article 21 ne visent que les membres du personnel privé que les fonctionnaires consulaires amènent de l'étranger. Il serait tout à fait inusité d'obliger un consul à remplir les formalités prévues pour le contrôle des étrangers en ce qui concerne l'entrée et l'emploi de ces personnes, s'il ne les remplit pas en ce qui le concerne lui-même et les membres de sa famille.

35. En tout cas, il serait fort utile de maintenir le libellé actuel de la disposition, de manière à obtenir les observations des gouvernements à son égard. Si un grand nombre d'entre eux y voient des objections, la Commission pourra modifier l'article. En revanche, si l'on supprime la disposition relative au personnel privé, on ne pourra pas connaître le sentiment des gouvernements sur ce point.

36. M. AGO estime qu'il n'y a lieu de mentionner le personnel privé que si la Commission lui reconnaît certains privilèges.

37. Sir Gerald FITZMAURICE est du même avis et il propose de ne pas trancher la question avant d'avoir pris une décision sur les privilèges qui pourraient être reconnus aux intéressés.

38. M. MATINE-DAFTARY croit qu'il serait utile de maintenir la clause relative au personnel privé, pour prévoir notamment le cas du chauffeur étranger et d'autres domestiques qui sont au service d'un fonctionnaire consulaire. Dans bien des pays, il est difficile pour les étrangers d'obtenir un permis de séjour et un permis de travail.

39. Le PRÉSIDENT, qui partage l'opinion de M. Matine-Daftary, ajoute qu'il n'est pas toujours facile pour un étranger de pénétrer dans un pays en qualité d'employé de maison. Il est donc utile de maintenir dans le projet une disposition prévoyant les cas de ce genre.

40. En l'absence d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer au comité de rédaction l'article 21 et les commentaires y relatifs.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 22 (USAGE DE L'ÉCUSSON AUX ARMES DE L'ETAT) ET 23 (USAGE DU PAVILLON NATIONAL)

41. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que les articles 22 et 23 énoncent la règle de droit international coutumier qui a trait à l'usage de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi et du pavillon national de cet Etat ; on rencontre des dispositions analogues dans presque toutes les conventions consulaires.

42. M. BARTOŠ fait observer que des difficultés peuvent se produire lorsque le propriétaire de l'immeuble où est installé le consulat s'oppose à l'usage d'emblèmes nationaux étrangers. Il est de fait que l'Etat de résidence n'est tenu que de permettre l'usage de ces emblèmes, et tout ce qu'on peut exiger de lui, par conséquent, c'est qu'il fasse ce qui est en son pouvoir pour qu'il soit possible de les arborer. Il peut se produire des cas où les autorités de l'Etat de résidence n'ont aucun moyen de contraindre un particulier, propriétaire d'un immeuble, à permettre que ces emblèmes y soient arborés.

43. En ce qui concerne l'alinéa *b)* de l'article 23, M. Bartoš estime qu'il faudrait spécifier dans cette disposition que les moyens de transport dont il s'agit sont ceux qu'utilisent exclusivement les chefs de poste consulaires.

44. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) cite un cas où la Cour suprême d'Autriche a jugé que le propriétaire d'un immeuble était tenu de permettre à un consulat honoraire, qui lui avait loué ses locaux, d'y apposer un écusson aux armes de l'Etat d'envoi ; ce tribunal a néanmoins statué que le propriétaire n'était pas tenu de permettre au consulat d'arborer le drapeau de son pays.

45. Le Rapporteur spécial estime que l'Etat de résidence est tenu de permettre tant l'usage de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi que celui du pavillon de cet Etat, et il doit donc prendre toutes dispositions nécessaires pour rendre possible cet usage.

46. Le Comité de rédaction trouvera certainement la formule qui convient le mieux pour préciser ce qu'il en est.

47. M. FRANÇOIS ne peut se rallier à l'interprétation du Rapporteur spécial. Il est du devoir de l'Etat de résidence de ne pas mettre obstacle à l'usage de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi ni à celui du drapeau de cet Etat, mais l'Etat de résidence n'est pas tenu de garantir, en toute circonstance, qu'ils pourront être arborés malgré l'opposition du propriétaire des locaux.

48. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que les termes de l'article 23 ne répondent pas à l'objet visé par le Rapporteur spécial. Le seul moyen d'y pourvoir serait de dire que l'Etat de résidence est tenu de garantir au consulat l'usage de l'écusson et du drapeau national.

49. Sir Gerald rappelle les termes dans lesquels est conçu l'article 18 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques : cet article dispose simplement que la mission et son chef ont le droit de faire usage du drapeau et de l'emblème de l'Etat d'envoi. Cette disposition ne saurait être interprétée comme signifiant que l'Etat de résidence est tenu de contraindre un particulier à permettre au consulat d'arborer ce drapeau et cet emblème.

50. La question est normalement réglée dans le bail passé avec le propriétaire des locaux. Il est bien évident que si le propriétaire tient à faire figurer dans le contrat une clause interdisant au locataire d'arborer un drapeau étranger, il est probable que le consulat ne louerait pas les locaux. Toutefois, si le bail est muet sur ce point, il semble que le consulat ait normalement le droit d'arborer son drapeau et d'apposer sur l'immeuble un écusson aux armes de l'Etat d'envoi.

51. M. AGO déclare que la faculté, pour l'Etat d'envoi, d'apposer un écusson à ses armes et d'arborer son drapeau est de droit international. Par conséquent, il est du devoir de l'Etat de résidence de ne pas mettre obstacle à l'exercice de cette faculté par des dispositions de son droit public. Les relations entre le consulat et le propriétaire sont déterminées par le contrat passé entre eux et par le droit civil applicable dans l'Etat de résidence ; or, seules sont du ressort de la Commission les questions qui se posent en droit international, non celles qui sont réglées par le droit civil.

52. M. BARTOŠ dit que trois sortes de cas sont venus à sa connaissance. Dans l'un de ces cas, une clause de style figurant dans le bail d'un immeuble de New York interdisait aux locataires d'arborer des drapeaux étrangers ; la question s'est posée de savoir si l'acceptation de cette clause par un consulat étranger était valide, alors qu'au regard du droit international il était en droit d'arborer son drapeau. Dans un autre cas, des locaux avaient été affectés à un consulat par cession du droit de bail alors que le consentement du propriétaire n'était pas requis. Le propriétaire soutint néanmoins qu'il avait le droit de s'opposer à ce que le drapeau de l'Etat d'envoi fût arboré par le consulat, cela dans l'intérêt des autres locataires, qui craignaient d'éventuelles démonstrations contre le consulat en question. Enfin, dans un cas où le bail était muet sur la question du drapeau national, le consulat a fait valoir qu'il avait, en vertu de l'usage, le droit implicite d'arborer ce drapeau.

53. Dans de nombreuses affaires, les tribunaux ont estimé que les droits du propriétaire prévalaient sur ceux du consulat locataire, étant donné que les rapports entre l'un et l'autre étaient exclusivement régis par les dispositions du droit privé et ne tombaient donc pas sous le coup des règles qui s'appliquent aux relations entre les Etats.

54. M. EDMONDS fait remarquer que l'expression « est tenu de permettre » autorise deux interprétations au moins. L'objet de l'article 22 et de l'article 23 est évidemment de poser cette règle que l'Etat de résidence ne doit mettre aucune restriction à l'usage de l'écusson portant les armes de l'Etat d'envoi et de son drapeau national. Quant aux restrictions que les propriétaires peuvent imposer, c'est là une question qui doit être réglée selon les clauses du contrat passé entre les parties et selon le droit interne de l'Etat de résidence.

55. M. SANDSTRÖM rappelle que, lors de l'examen de l'article correspondant (article 18) du projet sur les relations et immunités diplomatiques, la seule question dont la Commission se soit préoccupée tenait à ce qu'il existe dans certains pays des restrictions concernant l'usage des drapeaux et emblèmes d'Etats étrangers (voir le commentaire sur l'article 18 de ce projet).

56. M. MATINE-DAFTARY ne voit pas quelle raison peut motiver un libellé différent au début des articles 22 et 23. L'un et l'autre traitent d'un droit qui appartient à l'Etat d'envoi ; si l'on entend reconnaître ce droit à l'Etat d'envoi, les deux articles devraient stipuler que l'Etat d'envoi a le droit d'apposer l'écusson ou d'arborer le pavillon national.

57. S'il y a conflit entre le droit qui appartient au consulat, en vertu du droit international, d'arborer son drapeau et d'autres droits, qui relèvent du droit privé, c'est le droit international qui doit prévaloir.

58. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne voit pas d'inconvénient à la modification de forme proposée par M. Matine-Daftary.

59. Il reconnaît que les dispositions des articles 22 et 23 énoncent des droits qui relèvent exclusivement du droit international. Toutefois, les règles de droit international en question lient tous les organes de l'Etat de résidence, y compris ses tribunaux. L'Etat, en concluant une convention internationale, assume l'obligation de l'appliquer. Il doit donc, s'il y a lieu, prendre des mesures législatives pour en assurer l'application. Cela pose la question, aussi familière que difficile, des rapports entre le droit international et le droit interne, question que les Etats ne règlent pas tous de la manière correcte et que la Commission n'a pas à résoudre pour l'instant.

60. M. SCELLE souligne, comme M. Matine-Daftary, qu'une règle de droit international prévaut nécessairement, en bonne technique juridique, sur les dispositions du droit interne. Il appelle l'attention de la Commission sur l'article 24, aux termes duquel l'Etat de résidence est tenu de faciliter, dans la mesure du possible, l'obtention d'un logement convenable pour le consulat ; des locaux sur lesquels un consulat ne pourrait faire flotter son drapeau national ne sauraient être qualifiés de convenables. La clause d'un contrat de louage stipulant que le consul n'a pas le droit d'arborer le drapeau national ou d'apposer l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi, serait contraire à l'ordre public international et par suite nulle.

61. Le fait que les dispositions des conventions consulaires ne sont pas uniformes signifie qu'en matière de relations et immunités consulaires, il appartient à la Commission de forger des règles de droit international, au lieu d'enregistrer les notions acquises par la pratique.

62. M. FRANÇOIS demande à M. Scelle si, étant admis que l'Etat d'envoi a le droit d'arborer son drapeau et l'écusson qui porte ses armes, la clause d'un bail conclu avec un consulat qui interdirait à ce dernier de les arborer serait en fait nulle.

63. M. SCELLE répète que la clause en question serait nulle, en effet, comme étant contraire au droit international, qui prévaut sur le droit interne.

64. M. ERIM craint que les termes dans lesquels est conçu l'article 24 ne puissent servir de prétexte aux autorités de l'Etat de résidence pour contraindre un propriétaire à accepter, contre son gré, un consulat comme locataire.

65. Quant à lui, il a toujours estimé jusqu'à présent que la codification des règles du droit international en la matière ne saurait affecter des droits du domaine privé ; mais, après avoir entendu ce qu'a dit M. Scelle, il éprouve certains doutes sur la question.

66. Du point de vue de la rédaction, il lui semblerait préférable de dire, à l'alinéa *a*) de l'article 23, « soit arboré au consulat » au lieu de « soit arboré par le consulat ». Cette dernière rédaction donnerait à penser que le pavillon peut être arboré en un endroit autre que le consulat.

67. Le PRÉSIDENT constate que la seule question à régler est celle de savoir si les articles 22 et 23 doivent porter que l'Etat de résidence « est tenu de permettre » l'usage de l'écusson et du drapeau de l'Etat d'envoi ou que ce dernier « a le droit » de les arborer.

68. Quelque décision que prenne la Commission sur ce point, la question ultérieure d'un conflit éventuel entre un consulat et le propriétaire des locaux est affaire d'interprétation par les tribunaux compétents de l'Etat de résidence.

69. M. BARTOŠ signale qu'une difficulté d'un autre genre s'est produite en Yougoslavie. A Split, quatre consulats se trouvaient logés dans le même bâtiment et un différend s'est élevé entre eux à propos du droit d'arborer leurs drapeaux respectifs sur ce bâtiment. Ni les tribunaux, ni le service du protocole du Ministre des affaires étrangères ne sont parvenus à régler ce différend.

70. Sir Gerald FITZMAURICE propose de renvoyer les articles 22 et 23 au comité de rédaction, étant entendu que leur objet est de poser cette règle que l'Etat de résidence doit, en ce qui le concerne, permettre (c'est-à-dire ne pas empêcher) l'usage de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi et du drapeau de ce dernier. Il ne s'agit nullement d'intervenir dans les relations, d'ordre privé, entre un consulat et un propriétaire.

71. Le PRÉSIDENT annonce que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission approuve la proposition de sir Gerald Fitzmaurice.

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un Comité de rédaction

72. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de constituer un Comité de rédaction dont les membres seraient les suivants : M. Yokota (président), M. Ago, sir Gerald Fitzmaurice, M. François et M. Žourek.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 5.

530e SÉANCE

Lundi 2 mai 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLES 25 (INVIOLABILITÉ DES LOCAUX CONSULAIRES) et 27 (INVIOLABILITÉ DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS)

1. Le PRÉSIDENT, faisant observer que l'article 24 (*Logement*) a été adopté à la session

précédente en tant qu'article 15 *bis* (524e séance, par. 8) et article 19,[1] invite la Commission à aborder l'examen de l'article 25.

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), déclare qu'il s'est efforcé d'assurer la concordance de l'article consacré à l'inviolabilité des locaux consulaires avec le principe de l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques [2]. L'article 25 dont il est question ici est lié de manière indissoluble à l'article 27 du présent projet (*Inviolabilité des archives et des documents*). Le droit international coutumier a déjà reconnu cette inviolabilité, que de nombreuses conventions ont consacrée, y compris celles qui sont mentionnées dans le commentaire de l'article correspondant (article 25) du premier projet présenté par le rapporteur spécial [3]. Dès 1896, ainsi qu'il ressort de l'article 9 du Règlement sur les immunités consulaires adopté cette année par l'Institut de droit international, la doctrime a reconnu le principe de l'inviolabilité des archives consulaires [4]. Le règlement en question va assez loin dans cette direction : conformément à l'une de ses dispositions, un consul serait tenu, lorsqu'il assume ses fonctions ou en cas de transformations importantes, de communiquer à l'Etat de résidence, par l'intermédiaire de la mission diplomatique de son pays, le plan des locaux consulaires. Certaines conventions et certaines lois nationales accordent également l'inviolabilité de la résidence officielle des consuls ; c'est le cas, notamment, de la Convention relative aux agents consulaires, adoptée par la Sixième Conférence internationale américaine, et signée à La Havane le 20 février 1928 (article 18) [5]. Le Rapporteur spécial doute cependant que l'on puisse considérer cette pratique comme suffisamment répandue pour être codifiée dans une convention de portée générale consacrée aux relations et immunités consulaires. Mais, même si la Commission décidait de consacrer cette pratique par une disposition du projet, il faudrait placer les textes en question dans la partie relative aux immunités personnelles (section II, sous-section C).

3. C'est intentionnellement que le Rapporteur a repris dans la première phrase du paragraphe 1 l'expression assez vague utilisée à l'article premier contenant les définitions. Il appartient à la Commission de préciser plus tard si le principe posé dans cet article ne doit s'appliquer qu'aux bureaux des consulats ou s'il est possible de l'étendre également aux locaux d'habitation acquis par le consul ou par l'Etat d'envoi pour son personnel.

4. Les cas d'inobservation du principe de l'inviolabilité ont été fréquents. C'est pourquoi, manifestement, il est souhaitable de poser ce principe dans un projet de convention relatif aux relations et immunités consulaires. Il suffit pour le moment que la Commission décide si ce principe doit être inclus dans la codification. Dans l'affirmative, l'article pourra être renvoyé au comité de rédaction. Le Rapporteur spécial estime que la Commission elle-même ne devrait pas consacrer plus de temps à la rédaction.

5. Le PRÉSIDENT déclare que le texte espagnol du dernier membre de phrase du paragraphe 1 ne concorde pas avec les textes anglais et français, car il sous-entend que les autorités n'ont pas le droit d'apposer les scellés sur les locaux, alors que, dans les textes anglais et français, cette interdiction ne se rapporte qu'aux dossiers, papiers et autres documents se trouvant dans les locaux consulaires.

6. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) confirme que les textes anglais et français expriment bien son intention.

7. M. BARTOŠ déclare qu'en général le texte du projet d'article lui paraît satisfaisant, mais que la Commission devrait examiner certaines questions de principe et de fonds. Dans les pays sans capitulations, il n'existe pas de règle générale consacrant l'inviolabilité absolue des locaux consulaires. En Yougoslavie, par exemple, on exerce une large tolérance, mais il n'y a pas de règle absolue. En droit coutumier, les autorités locales peuvent accomplir certains actes dans les parties des locaux consulaires qui ne sont pas réservées à l'usage exclusif du consulat ; il faut donc séparer les dossiers du consulat, les papiers et autres documents, de ceux qui n'appartiennent pas au consulat. L'inviolabilité des locaux consulaires s'applique en règle générale en cas d'un consul de carrière, mais il peut y avoir des consuls honoraires qui exercent d'autres activités. Une pratique, qui a son origine en Union soviétique et que certains pays de démocratie populaire ont adoptée par la suite, consiste à créer des consulats qui sont également le siège de missions commerciales. Dans la convention consulaire qu'elle a conclue avec l'U R S S, la Yougoslavie ne reconnaît cependant pas l'inviolabilité des locaux utilisés à cette fin. En Europe occidentale, les locaux consulaires comprennent aussi très fréquemment des bureaux qui ne sont pas utilisés strictement aux fins du service consulaire, tels que des agences de voyages, qu'il est commode d'installer dans les locaux consulaires. Il y a lieu de tenir compte de ces situations [6].

8. Dans certains cas, que reconnaissent des conventions consulaires conclues entre la France

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément n° 9*, p. 37.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II), p. 98.

[3] *Ibid., 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 112 et 113.

[4] *Ibid.*, p. 113, Albéric Rolin, *Tableau général de l'organisation des travaux et du personnel de l'Institut de droit international pendant la période décennale 1904 à 1914* (Paris, A. Pedone, 1919), p. 87 ; *Annuaire de l'Institut de droit international, édition nouvelle abrégée* (1928), vol. III, p. 1078.

[5] Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3582, p. 310.

[6] Voir 645e séance, par. 6.

et les Etats-Unis d'Amérique et entre la France et le Royaume-Uni, les autorités locales peuvent pénétrer dans les locaux consulaires à la recherche d'un fugitif poursuivi par la justice, lorsque le consul refuse de le livrer. Ainsi, même si l'on pose le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires, ce principe doit subir certaines restrictions, en particulier en ce qui touche des actes qui n'ont aucun caractère consulaire et lorsque l'Etat de résidence conserve une certaine juridiction à l'égard des consuls étrangers. Il est évident que les locaux consulaires ne sauraient jouir d'une inviolabilité complète si la personne du consul lui-même ne bénéficie de la même inviolabilité. M. Bartoš estime que le projet de la Commission devrait accorder aux locaux consulaires l'inviolabilité la plus étendue possible, sous réserve cependant de quelques exceptions bien définies.

9. M. AGO approuve le principe général énoncé par le Rapporteur spécial, mais il désire formuler quelques critiques de détail. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il avait, à dessein, rédigé de façon vague la première phrase du paragraphe 1, parce qu'il n'est pas encore clairement précisé si le principe de l'inviolabilité doit s'appliquer au consulat seulement ou aussi aux locaux d'habitation du personnel consulaire. M. Ago estime qu'il convient d'établir une distinction absolue entre ces deux catégories de locaux. L'article 25 ne doit s'appliquer qu'aux locaux consulaires en tant que tels, qui sont tout à fait distincts des locaux résidentiels, lesquels, à son avis, ne jouissent pas de l'inviolabilité. Les mots « locaux consulaires » doivent être substitués aux mots « locaux utilisés pour les besoins du consulat », expression dont il conviendra d'examiner la portée ultérieurement.

10. La phrase correspondante de l'article 20 du projet d'articles consacrés aux relations et immunités diplomatiques est mieux rédigée que la seconde phrase du paragraphe 1 de l'article 25 du présent projet, et l'on devrait en reprendre le texte. La disposition devrait viser tous les cas dans lesquels les autorités locales veulent pénétrer dans les locaux consulaires, et non pas seulement le cas où elles désirent les inspecter (ou les visiter, comme le dit le texte français).

11. Il n'y a rien de semblable à la troisième phrase du paragraphe 1 dans l'article 20 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, mais le principe de base se trouve être bien exprimé dans l'article 27 du projet actuellement en discussion. Cette distinction est utile en particulier parce que les archives et documents du consulat peuvent fort bien se trouver hors des locaux consulaires. La troisième phrase du paragraphe 1 peut donc être supprimée.

12. Le paragraphe 2 de l'article 25 correspond au paragraphe 3 de l'article 20 du projet sur les relations diplomatiques, ce dernier texte ayant toutefois une portée beaucoup plus large. Le paragraphe 2 du présent texte ne devrait pas s'appliquer uniquement aux réquisitions et logements militaires, car il est concevable que des perquisitions ou des saisies aient lieu si une disposition expresse ne les interdit pas.

13. Certaines modifications d'ordre rédactionnel pourraient être nécessaires au paragraphe 3, pour le rendre conforme au paragraphe 2 de l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

14. M. FRANÇOIS partage l'avis de M. Bartoš et de M. Ago, mais il voudrait aller plus loin encore. Il a des doutes quant à la validité du principe qui ferait de la protection des locaux consulaires le pendant de l'exterritorialité des ambassades et des légations. Il y a en vérité une différence essentielle. Ainsi que l'a fort bien noté le Rapporteur spécial dans le commentaire de son premier projet, l'inviolabilité des locaux où se trouvent la correspondance et les archives consulaires est, logiquement, le corollaire de l'inviolabilité de cette correspondance et de ces archives. D'autre part, les consulats ne sauraient bénéficier de l'exterritorialité dans la même mesure que les missions diplomatiques. Sans doute de nombreuses conventions accordent-elles aux locaux consulaires un statut d'exterritorialité, mais ces conventions ont un caractère exceptionnel ; or, le Rapporteur spécial voudrait en faire la règle. Il est permis de douter que beaucoup de pays donnent leur adhésion à pareille décision. Il faudrait donc n'accorder l'inviolabilité qu'à certains bureaux consulaires.

15. M. YOKOTA remarque une divergence entre les textes anglais et français du projet d'article 25. Alors que la formule anglaise, au paragraphe 1, est « *wish to inspect* », le texte français porte « désirent visiter ». M. Yokota demande au Rapporteur spécial si le sens de ces deux expressions est le même et, dans l'affirmative, si les autorités de l'Etat de résidence ne sont tenues d'obtenir d'autorisation que lorsqu'elles souhaitent visiter les locaux consulaires, aucune autorisation n'étant par conséquent exigée lorsqu'elles veulent simplement y pénétrer pour d'autres raisons. Dans l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il est prévu que les agents de l'Etat accréditaire n'ont pas le droit de pénétrer dans les locaux d'une mission diplomatique, à moins d'avoir obtenu le consentement du chef de la mission. Or « pénétrer » est un terme plus général que « visiter ». On pourrait en conclure qu'un agent de l'Etat accréditaire n'a en aucun cas le droit de pénétrer dans les locaux d'une mission diplomatique, alors qu'il a le droit de pénétrer dans les locaux consulaires s'il n'entent pas les « visiter ». Il est douteux, selon M. Yokota que, comme l'a laissé entendre M. Bartoš, l'inviolabilité des locaux consulaires soit moins absolue que celle des locaux d'une mission diplomatique. M. Yokota estime, quant à lui, qu'il convient de poser le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. En tout état de cause, il doute que le mot « visiter » soit celui qui convient, même si l'on entend restreindre cette inviolabilité.

16. M. SANDSTRÖM fait observer que le Rapporteur spécial a cité, à l'appui de son point de vue, une importante liste de conventions. Il en est d'autres, cependant, qui n'accordent pas aux locaux consulaires la même inviolabilité qu'aux locaux des missions diplomatiques. Un bon exemple est celui de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède le 14 mars 1952 (art. 10, par. 3) [7]. Le passage de cette Convention qui traite de la question ne représente peut-être pas l'état actuel du droit coutumier, mais il serait intéressant de savoir combien de conventions ignorent l'inviolabilité des locaux consulaires et combien d'entre elles en consacrent le principe.

17. Sir Gerald FITZMAURICE fait remarquer que M. Sandström et M. François ont soulevé la question essentielle. Il n'est pas possible de renvoyer le texte au comité de rédaction tant que la Commission n'aura pas décidé d'accepter le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Sir Gerald a été quelque peu surpris que M. François partage l'opinion de M. Ago, car ce dernier se fondait sur l'idée que les locaux consulaires bénéficient de la même inviolabilité que les locaux diplomatiques, alors que M. François avait adopté une position tout à fait différente. Il espère, avec M. Sandström, que le Rapporteur spécial sera en mesure d'indiquer à la Commission combien de conventions accordent une inviolabilité absolue aux locaux consulaires et dans combien de cas, au contraire, ce privilège est strictement limité. L'on peut cependant supposer que la pratique n'est nullement uniforme. La Commission est d'ailleurs libre de proposer la pratique qui paraît être la meilleure dans ce que l'on pourrait appeler les conditions de la vie moderne. M. François a exprimé l'opinion que l'inviolabilité des locaux consulaires serait le corollaire de l'inviolabilité des archives consulaires et constituerait l'un des procédés permettant de garantir l'inviolabilité de ces dernières. Il se peut qu'une telle idée ait existé, mais sir Gerald n'est nullement convaincu qu'elle soit logique ou même nécessaire. Si l'on suppose qu'il n'existe d'inviolabilité que pour les archives consulaires et non pour les locaux consulaires, s'ensuivrait-il que l'inviolabilité des locaux consulaires est nécessaire pour assurer la protection des archives ? On pourrait défendre cette thèse. D'un autre côté, l'on pourrait concevoir que les autorités locales demandent à pénétrer dans les locaux pour d'autres motifs que celui de visiter les archives ; et le fait de pénétrer dans les locaux n'implique pas nécessairement que l'on touche aux archives. Si Gerald estime néanmoins que de nos jours il faut envisager l'inviolabilité des locaux d'une manière plus objective et non pas seulement comme une question accessoire à celle des archives consulaires. Ainsi que l'a souligné M. Sandström, la Convention de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède ne prévoit pas l'inviolabilité absolue des locaux. Pourtant, des arguments de poids peuvent être avancés par ceux qui préconisent, pour les locaux consulaires, une inviolabilité analogue à celle des locaux des missions diplomatiques, et il est difficile de déceler, entre ces deux cas, des différences fondamentales. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de lieux où un Etat étranger poursuit ses activités officielles. On ne voit guère pourquoi des locaux officiels dont dispose un Etat étranger qui accomplit des actes, et même des actes de puissance publique, ne seraient pas soumis au même régime que les locaux d'une mission. Si la Commission conclut qu'il y a lieu de prévoir une sorte d'inviolabilité particulière pour les locaux consulaires, sir Gerald Fitzmaurice s'associera aux critiques formulées par M. Ago et M. Yokota au sujet de l'emploi, dans le texte anglais, du terme « *inspect* » qui n'est certes pas une traduction exacte du mot français « visiter ». Une visite n'est pas nécessairement une mesure aussi rigoureuse qu'une inspection. Si, au contraire, la Commission estime que les locaux d'un consulat doivent jouir de la même inviolabilité que ceux d'une mission, sir Gerald recommandera, comme M. Ago, l'emploi des mêmes termes que dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

18. M. VERDROSS fait valoir que l'Institut de droit international, dans son règlement sur les immunités consulaires adopté en 1896, a reconnu que les locaux occupés par les consuls étaient inviolables. Il existe, certes, des conventions consulaires qui n'énoncent pas ce principe, mais, aux termes de l'article premier de son Statut [résolution 174 (II) de l'Assemblée générale], la Commission du droit international a pour but de promouvoir le développement progressif du droit international. Il s'agit seulement de savoir si elle croit ou non que l'inviolabilité est nécessaire au bon fonctionnement d'un consulat.

19. M. SCELLE pense, comme M. François, que l'exterritorialité se distingue de l'inviolabilité. Bien entendu, l'exterritorialité est une pure fiction. Il y a, d'autre part, une grande différence entre l'inviolabilité des missions diplomatiques, qui est axiomatique, et l'inviolabilité des consulats, qui souffre forcément des exceptions, notamment lorsque le consul n'est pas un consul de carrière. Le retrait de l'exequatur ne donne pas à l'Etat de résidence le droit de considérer qu'il n'existe plus de fonction consulaire. Toutefois, il a servi de prétexte à la violation des locaux et des archives consulaires. La Commission devrait donc maintenir l'inviolabilité des archives consulaires, et celle du moins de la partie des locaux consulaires où elles se trouvent.

20. M. SANDSTRÖM fait observer qu'il existe non seulement un lien entre l'inviolabilité du consulat et celle des archives consulaires, mais que l'inviolabilité de ces dernières est également liée à l'immunité personnelle du fonctionnaire consulaire. Pour ce qui est des locaux d'une mission diplomatique, la plupart de ceux qui les occupent jouissent de l'inviolabilité de la personne et de l'immunité d'arrestation. La situation du

[7] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, 1954-1955, n° 2731, p. 216.

personnel consulaire est tout autre ; même les consuls peuvent être arrêtés ou détenus. C'est en cela que le statut diplomatique diffère essentiellement du statut consulaire.

21. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'il a fait observer, lors de la onzième session, qu'un Etat peut refuser d'entretenir des relations diplomatiques avec un autre Etat, mais qu'il ne saurait refuser d'établir des relations consulaires avec un pays auquel l'unissent des liens commerciaux (496e séance, par. 37).

22. Un Etat pouvant, par conséquent, se trouver dans l'obligation d'accepter l'établissement d'un consulat et la fonction consulaire étant indépendante des activités politiques, partant ne nécessitant aucun secret, M. Matine-Daftary appuie l'opinion exprimée par M. François, savoir que l'inviolabilité des locaux consulaires doit être limitée au strict minimum requis pour l'accomplissement de la fonction consulaire.

23. Il propose dès lors de supprimer la première phrase du paragraphe 1 de l'article 25 et de se borner à spécifier les circonstances dans lesquelles les autorités locales peuvent pénétrer dans les locaux consulaires.

24. Le PRÉSIDENT constate que la rédaction de l'article correspondant de la Convention relative aux agents consulaires, signée à La Havane en 1928 — l'article 18 — se rapproche davantage de celle du paragraphe 1 de l'article 20 du projet sur les relations et immunités diplomatiques que du texte du paragraphe 1 de l'article 25 actuellement en discussion. L'article 18 de la Convention de La Havane prévoit que l'autorisation des agents consulaires est nécessaire pour « entrer » dans les locaux consulaires et établit une distinction nette entre les actes accomplis par un agent consulaire dans l'exercice de ses fonctions et ses actes privés. Toutefois, il étend l'inviolabilité à la résidence officielle du consul.

25. Pour sa part, le Président estime que la Commission doit reconnaître le principe de l'inviolabilité dans des termes analogues à ceux de la Convention de La Havane.

26. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'il est exceptionnel qu'une agence de voyages ou un centre d'information, par exemple, ait ses bureaux dans un consulat, et que cette question peut donc être traitée dans le commentaire relatif à l'article. Il s'agit simplement, en l'occurrence, de savoir si certaines activités font ou non partie des fonctions consulaires.

27. En ce qui concerne la rédaction du paragraphe 1 de l'article 25, il est disposé à modifier la deuxième phrase en substituant le mot « pénétrer » au mot « visiter » (dans le texte anglais, « *wish to enter* » au lieu de « *to inspect* »). Toutefois, pour ce qui est du fond, malgré les objections de M. François et de M. Matine-Daftary, M. Žourek croit que l'on peut invoquer en faveur de l'inviolabilité des locaux consulaires les mêmes arguments que pour les locaux des missions diplomatiques. Dans les deux cas, le motif à la base est le même : il faut empêcher toute entrave à l'activité des agents qui exercent certaines fonctions au nom d'un Etat étranger. C'est pour cette raison, et non pas en vertu du principe désuet de l'exterritorialité, qu'une mission diplomatique jouit de l'inviolabilité.

28. Il est difficile de donner suite à la suggestion de M. Sandström ; il faudrait en effet, pour cela, se référer à une multitude de conventions consulaires conclues au cours des trois derniers siècles. M. Žourek ne croit pas qu'une recherche aussi laborieuse donne des résultats ; un grand nombre de conventions consulaires ne mentionnent pas la question de l'inviolabilité et s'en remettent, expressément ou implicitement, au droit international coutumier pour le règlement de la question.

29. Enfin, en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux consulaires, le projet de la Commission ne saurait être moins libéral que le règlement adopté en 1896 par l'Institut de droit international ou que la Convention de La Havane de 1928. Les observations que les gouvernements formuleront à l'égard du projet de la Commission permettront d'établir un texte final.

30. M. ERIM ne saurait accepter la première phrase du paragraphe 1 de l'article 25, qui semble stipuler, en termes catégoriques, l'inviolabilité des locaux consulaires. Or, c'est une différence de nature et non pas simplement une différence hiérarchique qui distingue les locaux des missions diplomatiques de ceux des consulats. Comme M. François et comme M. Matine-Daftary, il pense que les consulats ne doivent être inviolables que dans la mesure nécessaire à l'exercice de la fonction consulaire.

31. Dans la pratique, la disposition en cause ne peut créer aucune difficulté. Très souvent, en effet, le consul habite l'appartement où se trouve le consulat. De plus, il est fréquent qu'un bureau d'information et une agence de voyages se trouvent non seulement dans les mêmes locaux que le consulat mais, en fait, dans la pièce même où s'exercent les fonctions consulaires.

32. La première phrase du paragraphe 1 de l'article 25 n'énonce pas la pratique en vigueur dans ce domaine. A vrai dire, la pratique internationale en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas uniforme, et l'article 25 correspond seulement à l'une des diverses tendances existantes. Il s'agit pour la Commission de décider si l'acceptation de la tendance en question ressortit au développement progressif du droit international. Pour sa part, M. Erim pense que l'inviolabilité en cette matière ne doit pas aller au delà de ce que nécessite l'exercice des fonctions officielles du consulat.

33. M. AMADO estime que les mots « pour les besoins » sont impropres. Même un garage peut être présenté comme servant pour les besoins du consulat.

34. En ce qui concerne le principe, toutefois, il

estime que l'inviolabilité des locaux consulaires ne saurait être mise en question. Bien entendu, l'inviolabilité ne couvre que les seuls locaux où la fonction consulaire est exercée.

35. En conséquence, et sous réserve de modifications rédactionnelles, il est prêt à accepter l'article 25.

36. M. FRANÇOIS dit que le règlement adopté en 1896 par l'Institut de droit international a été l'objet de nombreuses critiques. En 1950, l'Institut a même reconnu aux consulats le droit d'accorder l'asile politique. On voit donc à quelles conséquences peut mener pareille conception. Pour sa part, M. François estime très dangereux de traiter les membres du personnel consulaire à l'égal du personnel diplomatique, sous prétexte qu'il faut leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions sans entrave. Le droit des gens a établi une distinction parfaitement nette entre les consuls et les diplomates, et la Commission doit respecter cette distinction.

37. M. AGO pense qu'il est essentiel de reconnaître l'inviolabilité des locaux consulaires. Cette reconnaissance n'aura pas pour effet d'assimiler les consuls aux diplomates, car seuls les bureaux effectivement utilisés par le consulat sont protégés, alors que l'inviolabilité couvre non seulement les bureaux mais aussi la résidence des diplomates. On retrouve les mêmes différences en matière d'immunité de juridiction ; le personnel diplomatique ne relève de la compétence des tribunaux de l'État accréditaire ni pour ses actes privés ni pour ses actes officiels, alors que le personnel consulaire ne jouit de l'immunité que pour les actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles.

38. M. AGO ne partage pas l'opinion de M. Matine-Daftary concernant la question du secret : un consul exerce, au bénéfice des ressortissants de son pays, les fonctions de notaire et d'officier de l'Etat civil ; il a donc besoin que le secret lui soit assuré pour remplir ses fonctions de manière satisfaisante.

39. Les conventions consulaires posent, pour la plupart, la règle de l'inviolabilité des locaux consulaires. Il n'est pas jusqu'aux conventions qui — comme celles du Royaume-Uni avec la Suède et l'Italie — prévoient des exceptions à la règle de l'inviolabilité, où l'on ne trouve, au début de la clause où figurent ces exceptions, l'énoncé sans équivoque du principe général (*cf.* le paragraphe 3 de l'article 10 de la convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède, signée en 1952). Certes, il y est ensuite dit que l'autorisation de pénétrer dans les locaux sera présumée en cas d'incendie ou d'autres sinistres, mais dans des cas de ce genre c'est une présomption généralement admise même lorsqu'il s'agit de missions diplomatiques. Quant à la disposition selon laquelle les autorités locales pourraient, en exécution d'une ordonnance ou d'un mandat de justice en bonne et due forme, et avec l'accord du Ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence, procéder à certains actes dans les locaux consulaires, M. Ago estime qu'elle est de caractère exceptionnel et ne saurait servir de base à l'énoncé de la règle générale. En revanche, il pourrait utilement être indiqué, dans le commentaire de l'article 25, que les dispositions de cet article ne s'opposent pas à ce que les Etats concluent des conventions spéciales permettant aux autorités locales, dans des cas exceptionnels, de pénétrer dans les locaux consulaires avec l'accord du ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence.

40. M. HSU estime que le projet d'articles présenté par la Commission devrait reconnaître expressément l'inviolabilité des locaux consulaires, puisque cette inviolabilité est nécessaire à la protection du personnel consulaire dans l'exercice régulier de ses fonctions.

41. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission semblent tous d'accord sur la nécessité de reconnaître expressément, dans le projet, l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires. Il ressort clairement des termes des conventions consulaires qui ont été citées, et même des conventions conclues par le Royaume-Uni avec la Suède et avec l'Italie, que le statut et les privilèges des diplomates diffèrent de ceux des fonctionnaires consulaires. La Convention de La Havane, de 1928, formulait clairement ce principe que le personnel consulaire est soumis à la juridiction de l'Etat de résidence (art. 17). Il est assurément très difficile de déterminer les limites de l'inviolabilité et notamment de préciser les conditions dans lesquelles il est licite de pénétrer dans la résidence d'un fonctionnaire consulaire. Si, comme le croit le Président, la Commission est unamine à reconnaître le principe de l'inviolabilité, il ne peut être apporté de réserve à ce principe que par des exceptions énoncées dans d'autres articles du projet.

42. M. MATINE-DAFTARY précise qu'il n'entendait pas soutenir que les consuls n'avaient pas de secrets ; ils peuvent en avoir, mais il ne s'agit pas — comme dans le cas des agents diplomatiques — de secrets d'Etat. Dès lors l'accès à leurs locaux et à leurs archives devrait pouvoir être assuré par ordre des autorités judiciaires. C'est ainsi, par exemple, qu'un tribunal devrait pouvoir ordonner la production du registre des mariages d'un consulat pour les besoins d'un procès. M. Matine-Daftary fait ressortir la différence qui existe entre les activités d'un fonctionnaire consulaire et celles d'un diplomate. Un diplomate est le représentant de l'Etat qui l'a accrédité, alors qu'un membre du personnel consulaire n'est qu'un fonctionnaire. M. Matine-Daftary ne pense pas que le personnel consulaire doive bénéficier de l'inviolabilité sans réserve dont jouissent les diplomates.

43. M. BARTOŠ estime que l'inviolabilité des locaux consulaires doit être reconnue, mais avec certaines réserves. Dans la période comprise entre les deux guerres mondiales, on a vu s'accroître de plus en plus le nombre des privilèges et immunités consulaires, comme en témoignent les conventions consulaires, et il est assurément nécessaire

que la Commission tienne compte de cette évolution. Toutefois, il ne faut pas oublier que les consulats remplissent de nombreuses fonctions, commerciales et autres, que l'on ne saurait considérer comme proprement consulaires, bien qu'elles puissent avoir des rapports avec l'activité du consulat. En Yougoslavie, par exemple, on s'efforce de faire en sorte à assurer que les bureaux affectés à des travaux de cet ordre ne se trouvent pas sous le même toit que le consulat ; lorsqu'ils se trouvent dans le même bâtiment, les bureaux commerciaux ne sont pas traités comme faisant partie du consulat et ne bénéficient pas des privilèges consulaires, bien qu'ils jouissent, en pratique, d'une certaine protection. Les livres et archives qui ont trait aux activités commerciales doivent être séparés de ceux du consulat. M. Bartoš n'a nullement l'intention de critiquer l'évolution récente des consulats, non plus que la multiplication de leurs activités. Depuis la guerre, des principes nouveaux ont été consacrés par un certain nombre de conventions consulaires, et notamment par la convention conclue tout dernièrement entre la Yougoslavie et l'Autriche. Cette convention tend à donner aux consulats toute la marge de liberté que peuvent admettre les deux Etats, tout en évitant de faire bénéficier des privilèges consulaires les activités qui ne sont pas étroitement apparentées à celles d'un consulat.

44. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux observations de M. Matine-Daftary, souligne que les projets d'articles adoptés par la Commission à sa onzième session tiennent compte du développement des fonctions consulaires, ainsi qu'il ressort notamment de l'article 4. Il rappelle que les consulats, de nos jours, s'occupent de questions de navigation et du développment des relations commerciales et culturelles. Le Rapporteur spécial pense que M. Matine-Daftary a une conception trop étroite des fonctions d'un consulat. Les conventions consulaires contiennent presque toutes une disposition concernant le refus par le consul de produire devant un tribunal les archives du consulat, et c'est pourquoi le paragraphe 4 du projet d'article 40, que la Commission examinera par la suite, prévoit que le personnel du consulat peut se refuser à déposer devant les tribunaux, en opposant le secret professionnel ou le secret d'Etat. Un consul peut, après tout, connaître sur les activités d'entreprises commerciales beaucoup de choses au sujet desquelles il peut à bon droit refuser de témoigner.

45. M. SANDSTRÖM demande au Président, étant donné que les membres de la Commission semblent d'accord pour reconnaître l'inviolabilité des locaux consulaires, réserve faite de certaines exceptions, si ces exceptions ne pourraient être expressément définies.

46. Le PRÉSIDENT répond que les exceptions pourront, bien entendu, être spécifiées, mais il croit qu'il serait préférable de laisser ce soin au Comité de rédaction.

47. M. EDMONDS est convaincu que les membres de la Commission ne mettent pas en question le principe de l'inviolabilité des documents du consulat. Il se demande toutefois comment il sera possible d'établir la distinction entre les archives consulaires et les autres catégories de documents, au cas où les unes et les autres se trouveraient en la possession du consul et où les autorités locales demanderaient à avoir accès aux documents autres que ceux du consulat. Si l'autorisation devait être donnée aux autorités locales d'examiner les documents pour voir à quelle catégorie ils appartiennent, ce serait la négation même du principe de l'inviolabilité des archives consulaires.

48. M. ERIM pense que les exemples cités par M. Bartoš prouvent que l'article 25 devra être rédigé en termes moins catégoriques. Il ne croit pas, quant à lui, que l'inviolabilité des locaux consulaires soit absolue. En fait, la discussion a porté non sur la procédure normale, mais sur des cas extrêmes où un conflit peut se produire entre le chef d'un poste consulaire et les autorités locales. De pareils cas, s'ils sont rares, ne sont cependant pas impossibles ; ils doivent donc être prévus dans le texte du projet. M. Erim pense que le Comité de rédaction trouvera dans les débats de la Commission des indications suffisantes qui lui permettront d'élaborer un texte satisfaisant pour l'article 25.

49. M. YOKOTA pense qu'il conviendrait que la Commission, en renvoyant l'article 25 au Comité de rédaction, donne à ce dernier des directives plus précises. Il semble que l'on puisse conserver les deux premières phrases du paragraphe 1 de l'article, en y apportant certaines modifications. Toutefois, en ce qui concerne la troisième phrase, puisque l'inviolabilité des locaux consulaires est un principe généralement admis, il est évident que les documents consulaires se trouvant dans les locaux du consulat ne peuvent être examinés ni saisis. De plus, l'article 27 contient une disposition explicite relative à l'inviolabilité des archives et documents du consulat. M. Yokota pense donc que la phrase dont il s'agit pourrait être supprimée, d'autant qu'il n'existe pas de disposition correspondante dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

50. M. PAL note que le débat a fait ressortir un certain nombre de difficultés qui affectent le principe même de l'inviolabilité des locaux consulaires, la manière dont il convient de le formuler, de l'observer et de l'appliquer, ainsi que les abus auxquels il peut donner lieu. Il s'agit d'un principe qu'il faut examiner avec circonspection étant donné que, d'une part, il implique, de par sa nature, un certain amoindrissement de la souveraineté de l'Etat de résidence, et que, d'autre part, le fait que les activités des Etats ne cessent de prendre de plus en plus d'extension — ce qui tend à accroître la nécessité et l'utilité des postes consulaires pour ce qui est de la représentation des intérêts de l'Etat sur le plan international — conduit inévitablement à donner à ces postes un caractère diplomatique à certains égards, d'où il s'ensuit qu'une protection similaire doit leur être accordée. Dans ces conditions, et afin de promou-

voir le développement progressif du droit dans ce domaine, il serait bon de s'inspirer sans hésitation des pratiques suivies par les Etats qui, volontairement et délibérément, acceptent le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. M. Pal espère par conséquent que le Comité de rédaction, sans se dissimuler les difficultés du problème, sera en mesure, en se guidant sur la pratique des Etats, de les surmonter. Il estime toutefois qu'il importe que le nouveau texte revienne devant la Commission à un stade ultérieur de ses travaux, et avant que l'on ne passe à l'établissement du rapport.

51. Sir Gerald FITZMAURICE croit possible d'écarter d'emblée deux difficultés : en premier lieu, il est bien évident qu'un membre d'une mission diplomatique qui remplit en même temps des fonctions consulaires continue à jouir du statut diplomatique ; en deuxième lieu, la situation des consuls honoraires ne pose pas de problème, puisque leurs locaux ne bénéficient pas de l'inviolabilité. Un problème peut se poser, toutefois, si les locaux de la mission diplomatique et les locaux consulaires se trouvent dans le même bâtiment, éventuellement avec des portes de communication. Même dans cette hypothèse, il n'y a pas de difficulté si, comme il est normal, chaque catégorie de locaux a son entrée séparée et un accès direct à la rue. Le problème est plus complexe lorsque des activités qui ne sont pas de caractère strictement consulaire sont poursuivies dans les locaux du consulat, les travaux d'une mission commerciale, par exemple. On ne voit guère comment l'on pourrait considérer, dans un même bâtiment consulaire, certaines pièces comme inviolables et d'autres comme ne l'étant pas. Mais sir Gerald ne croit pas que la solution de ce problème assez particulier doive avoir de répercussion sur l'application du principe général de l'inviolabilité des locaux consulaires.

52. M. MATINE-DAFTARY estime, comme M. Yokota, que la troisième phrase du premier paragraphe de l'article 25 devrait être supprimée. Les autorités locales ne sauraient en aucun cas se voir dénier le droit d'avoir accès aux documents du consulat qui pourraient constituer des éléments de preuve dans un procès. M. Matine-Daftary pense que le Comité de rédaction pourra définir les exceptions qu'il est nécessaire de stipuler à la règle de l'inviolabilité.

53. Le PRÉSIDENT est d'avis que l'article 25 peut être renvoyé au Comité de rédaction sans plus tarder. Il présume que la Commission accepte la proposition de M. Pal tendant à ce que le Comité de rédaction présente un texte revisé assez longtemps avant la fin de la session.

54. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait valoir, en réponse à l'observation de M. Pal, que le texte revisé sera soumis à la Commission en tout cas un certain temps avant l'examen du commentaire.

55. M. AGO espère que le Comité de rédaction présentera un texte revisé de tous les articles au sujet desquels il y a eu controverse, quelque temps avant la rédaction du rapport.

56. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 25 et 27 au Comité de rédaction, étant entendu que latitude devra être laissée à la Commission de procéder à l'examen des textes soumis par le Comité de rédaction pour chacun des articles qui ont donné lieu à des divergences de vues.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 10

531e SÉANCE

Mardi 3 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124)

[Point 8 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT demande au Secrétaire de lire les passages pertinents d'une lettre en date du 14 mars 1960 que le secrétaire général de l'Union panaméricaine a adressée au Secrétaire général des Nations Unies au sujet des relations entre le Conseil interaméricain de jurisconsultes et la Commission.

2. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) résume le contenu de la lettre qui a trait à une résolution adoptée par le Conseil interaméricain de jurisconsultes, lors de sa quatrième réunion à Santiago du Chili, en 1959 (A/CN.4/124, par. 159). Lui-même a assisté à la réunion en qualité d'observateur de la Commission et il s'est engagé à porter la résolution le plus tôt possible à la connaissance de la Commission.

3. Le PRÉSIDENT estime qu'il faut décider d'urgence s'il y a lieu d'inviter un observateur du Comité juridique interaméricain, car il croit savoir qu'un représentant dudit Comité se trouve déjà à Genève. Il propose qu'il soit invité à assister aux séances de la Commission en qualité d'observateur.

Il en est ainsi décidé.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 26 (EXEMPTION FISCALE DES LOCAUX CONSULAIRES)

4. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'en dehors de quelques modifications, son projet

d'article 26 correspond à l'article 21 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. A son avis, la clause « tous impôts et taxes, nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission » qui figure dans ce dernier article n'était pas assez générale. Il a donc employé dans le projet d'article 26 la formule « impôts et taxes, perçus par l'Etat de résidence ou par une de ses subdivisions territoriales ». Cette formule couvre toute subdivision territoriale de l'Etat quelle qu'elle soit (Etat dans l'Etat fédéral, canton, province, région, département, district, commune, etc.). Il s'agit, en fait, de l'exemption de l'Etat d'envoi de tous impôts et taxes sur ses locaux consulaires. Presque toutes les conventions consulaires contiennent la même disposition à cet égard, par exemple, la Convention de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, et plusieurs autres conventions consulaires conclues récemment par le Royaume-Uni, ainsi que de nombreuses conventions conclues au cours de ces dernières années par des Etats socialistes : conventions consulaires conclues par l'Union soviétique avec la République populaire de Bulgarie le 24 août 1957 (art. 8), la République populaire roumaine le 4 septembre 1957 (art. 11), la Tchécoslovaquie le 5 octobre 1957 (art. 9), la République populaire d'Albanie le 18 septembre 1957 (art. 9), l'Autriche le 28 avril 1959 (art. 10), et d'autres encore. Certaines conventions récentes vont plus loin, en ce sens qu'elles exemptent de charges fiscales les biens meubles des consulats, ainsi, notamment, la convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, et certaines autres conventions consulaires conclues par le Royaume-Uni. M. Žourek est certain que la Commission approuvera le principe de l'article 26 puisqu'il a été accepté par la majorité des Etats. Il ne voit pas la nécessité de rédiger les dispositions en termes encore plus généraux, car les Etats sont libres de stipuler des conditions plus libérales dans les conventions bilatérales. Il propose de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction.

5. M. EDMONDS approuve entièrement le principe de l'article 26, mais il fait observer que ce sont habituellement les biens qui sont assujettis au genre d'impôts que vise l'article 26, et non pas leur propriétaire ou locataire. Ce texte devrait donc préciser que l'Etat d'envoi, le chef de poste et les biens sont tous exempts desdites taxes ou impôts. Aux Etats-Unis, par exemple, le libellé actuel de l'article, insuffisamment explicite, pourrait être interprété comme ne s'appliquant pas aux biens.

6. M. PAL partage l'avis de M. Edmonds ; en Inde, aussi, l'impôt sur le revenu peut être exigé du propriétaire d'un immeuble loué où s'exercent des fonctions consulaires.

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répond qu'il a suivi le texte relatif aux relations diplomatiques, mais qu'il ne voit aucun inconvénient à accepter la suggestion formulée par M. Edmonds et appuyée par M. Pal. En effet, il peut exister des impôts spéciaux sur la propriété ou sur les biens en location. Pour ce qui est du fond, il serait préférable que l'article 26 soit identique à l'article 21 du projet relatif aux relations diplomatiques.

8. Le PRÉSIDENT est convaincu que l'on peut confier au Comité de rédaction le soin de rédiger l'article 26, compte tenu des suggestions de MM. Edmonds et Pal ; il propose donc de le lui renvoyer.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 27 (INVIOLABILITÉ DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS [*suite**])

9. M. SCELLE dit qu'il a réfléchi à l'article 27 que la Commission a renvoyé, sans modification, au Comité de rédaction lors de la séance précédente. Il a notamment pensé aux observations de M. François en la matière (530e séance, par. 14). Ce qui importe véritablement, c'est l'inviolabilité des archives consulaires. Il ne s'agit pas seulement, comme d'aucuns peuvent le croire, de vieux papiers, mais aussi de la correspondance quotidienne du consul. Leur inviolabilité doit être hors de question. L'inviolabilité des locaux consulaires pose un problème plus délicat, parce qu'elle ne peut évidemment pas englober le droit d'asile ou empêcher la recherche de criminels, par exemple. Les exceptions à l'inviolabilité des locaux consulaires doivent être clairement définies. L'article 30 du projet de Harvard sur la condition juridique et les fonctions des consuls [1] va au fond de la question et devrait être incorporé à l'article 27. D'après ce texte, c'est à l'Etat d'envoi qu'il incombe d'ordonner la séparation des archives consulaires et des autres lettres ou documents. Cette disposition s'applique à la fois aux consuls de carrière et aux consuls honoraires, et elle doit être une règle fondamentale de l'administration des consulats.

10. Se référant, en passant, au texte de l'article 25 qui a aussi été renvoyé au Comité de rédaction et qui est en corrélation avec l'article 27, M. Scelle ajoute que, dans tous les cas où le consul refuse aux autorités locales la permission de pénétrer dans les locaux consulaires, il y aura probablement des consultations à un niveau supérieur, soit entre l'ambassadeur de l'Etat d'envoi et le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, soit même entre les deux gouvernements. Ce cas doit être prévu dans l'article.

11. Le PRÉSIDENT ne doute pas que le Comité de rédaction tienne compte des observations de M. Scelle, notamment en ce qui concerne les exceptions à l'inviolabilité ; il est assurément d'avis que les locaux consulaires ne sauraient servir d'asile. En examinant les articles 30 et 40 du projet du Rapporteur spécial, la Commission aura l'occasion d'examiner et de définir les exceptions aux privilèges et immunités consulaires.

---

* Reprise des débats de la 530e séance.

[1] Harvard Law School, *Research in International Law*, II. *The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 362.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que les suggestions de M. Scelle faciliteront la rédaction de l'article 27. Il n'a pas inclus dans son projet de disposition semblable à celle qui figure à l'article 30 du projet de Harvard, parce que cette clause semble se rapporter à la situation des consuls qui exercent une activité privée, ce qui était le plus souvent le cas aux XVII^e et XVIII^e siècles. Toutefois, il a fait figurer au paragraphe 2 de l'article 56 (*Situation juridique des consuls honoraires*) une clause selon laquelle les archives des consuls honoraires sont inviolables à condition d'être séparées de la correspondance privée. Il croit qu'une telle disposition est tombée en désuétude pour ce qui est des consuls de carrière, mais il ne verrait pas d'objection de principe à ce qu'on l'ajoute à l'article 27.

13. M. SCELLE fait observer qu'à une époque antérieure au seizième siècle, le commerce était pratiqué exclusivement par les gouvernements et que les consuls étaient presque des vice-rois ou, au sens de l'institution romaine, des proconsuls. Aux dix-septième et dix-huitième siècles, le statut des consuls a changé : ils ont cessé d'être des vice-rois, sauf dans les pays de capitulation, et sont devenus des « fonctionnaires ». M. Scelle estime que la Commission devrait promouvoir le développement du droit en la matière et reconnaître qu'en raison de l'évolution de la fonction consulaire, il y a lieu, notamment, d'accorder au consul une protection de plus en plus élargie. On ne saurait oublier qu'il est fonctionnaire d'un Etat, et que c'est l'égalité des Etats souverains qui doit jouer en la matière.

14. M. YOKOTA dit qu'il ne ressort pas assez nettement du texte de l'article 27 si les archives et documents dont l'inviolabilité doit être assurée sont ceux qui appartiennent ou ceux qui sont conservés au consulat. Ils pourraient en effet se trouver dans la résidence privée du consul. De nombreux auteurs, faisant une distinction entre les archives et documents qui sont conservés au consulat et ceux qui se trouvent ailleurs, admettent que si les premiers sont inviolables, il n'en est pas nécessairement ainsi des autres. Aucune disposition comparable ne figure dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques, car ce texte contient une disposition prévoyant que la résidence de l'ambassadeur jouit de la même inviolabilité que les locaux de la mission. Par contre, d'après le projet sur les relations et immunités consulaires, si les locaux consulaires sont inviolables, la résidence du consul ne l'est pas nécessairement. Si l'on veut que l'article 27 garantisse l'inviolabilité de tous les documents et archives appartenant au consulat, il y aurait lieu d'y insérer une disposition calquée sur celle de l'article 30 du projet de Harvard, qui stipulerait que les archives consulaires qui se trouvent dans la résidence du consul doivent être séparées des archives privées.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'il convient d'établir une distinction entre les archives et les documents. Les archives ont un caractère plus permanent et font partie, pour ainsi dire, des locaux consulaires, tandis que les documents peuvent être de simples papiers du consulat. Une distinction similaire a été faite dans le commentaire sur l'article 22 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. On pourrait valablement soutenir que les enveloppes adressées aux consuls ne peuvent être ouvertes par les autorités de l'Etat de résidence que si elles sont disposées à courir le risque d'y trouver des documents officiels. Du moment que les actes des consulats sont des actes officiels, il faut leur reconnaître ce caractère et les considérer, par conséquent, comme ne relevant pas de la juridiction de l'Etat de résidence. La question est de savoir si l'on peut établir une distinction valable entre la position de l'article 27 du projet sur les relations consulaires et celle de l'article 22 du projet sur les relations diplomatiques. Pour autant que les actes officiels d'un agent consulaire ne relèvent pas de la juridiction de l'Etat de résidence, les archives et documents du consulat bénéficieront de la même inviolabilité que les documents et archives diplomatiques. Lorsqu'elle a rédigé l'article 22 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission a discuté longuement pour savoir si les documents font partie des archives et elle est parvenue à la conclusion que tel n'est pas nécessairement le cas.

16. M. SANDSTRÖM partage le point de vue exprimé par le Secrétaire de la Commission. La question a été étudiée assez longuement dans le commentaire sur l'article 22 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

17. Le PRÉSIDENT propose que le Comité de rédaction tienne compte des observations faites au sujet de l'article 27.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 28 (FACILITÉS)

18. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique qee le texte de l'article 28 correspond à celui de l'article 23 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il importe plus encore d'énoncer ce principe dans le projet sur les relations et immunités consulaires, car les consuls ont besoin, presque quotidiennement, du concours des autorités pour exercer leurs fonctions. M. Žourek aurait préféré un texte encore plus explicite, mais il a reproduit presque littéralement, *mutatis mutandis*, celui de l'article correspondant du projet sur les relations diplomatiques. Le Comité de rédaction jugera peut-être bon de développer le présent texte, qui se borne à énoncer, dans les termes les plus simples, le principe qui doit figurer dans le projet. Beaucoup de conventions consulaires sont, en effet, plus explicites, mais un projet de code comme celui que la Commission est en train d'élaborer ne peut pas contenir autant de détails qu'un traité bilatéral. Il n'y a aucun doute qu'à moins de se voir accorder toutes les facilités nécessaires, les consuls ne seraient pas en mesure d'exercer leurs fonctions de manière satisfaisante. Quant à savoir

en quoi consistent ces facilités, la Commission ne peut pas les énumérer toutes, car elles peuvent varier considérablement, depuis l'aide fournie au consulat en vue de trouver des locaux jusqu'aux renseignements communiqués touchant les conditions commerciales dans l'Etat de résidence. Comme il est dit dans le commentaire de l'article 23 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, on suppose que les demandes d'assistance se tiendront dans les limites de ce qui est raisonnable, conformément à la pratique suivie dans les relations entre les Etats intéressés. Il convient que la Commission décide d'abord si le principe doit être maintenu et confie ensuite au Comité de rédaction le soin de le libeller.

19. Le PRÉSIDENT suggère que le Comité de rédaction examine s'il y a lieu d'adopter un texte différent de la disposition correspondante du projet sur les relations et immunités diplomatiques et s'il faut faire figurer dans le commentaire toutes les raisons à l'appui de cette dernière qui ont fait l'objet d'une discussion approfondie au moment de sa rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION) ET PROPOSITION D'ARTICLE ADDITIONNEL (LIBERTÉ DE MOUVEMENT)

20. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que le texte de l'article 29 correspond à celui de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, mais qu'il est rédigé en termes plus concis, puisque des questions comme celle du courrier consulaire ne se posent pas en matière de relations consulaires. L'article 29 est essentiel à l'exercice des fonctions consulaires, les consuls se servant des courriers diplomatiques, dont les privilèges et immunités se trouvent être réglés par le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. Si le consul ne jouit pas de la liberté de communication pour toutes fins officielles avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi que ses autres missions diplomatiques et consulats, il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. M. Žourek n'insiste pas sur le libellé exact de l'article, mais il estime que le principe qui y est énoncé doit figurer dans le projet. Bien entendu, la liberté de communication peut être restreinte en cas de différends ; certaines conventions contiennent des dispositions à cet effet, tout comme elles prévoient la possibilité de restreindre, dans les mêmes conditions, la liberté de communication diplomatique. La Commission pourrait faire ressortir ce point dans le commentaire. La deuxième phrase de l'article 29 est le corrollaire de la première et correspond à la pratique courante. Des dispositions prévoyant expressément l'emploi de messages en code ou en chiffre figurent dans plusieurs conventions consulaires. La Commission peut, si elle le désire, compléter l'énoncé du principe ou le développer, mais il conviendrait de renvoyer d'abord le texte au Comité de rédaction.

21. M. AGO demande au Rapporteur spécial s'il a eu quelque raison particulière d'omettre toute disposition relative à la liberté de mouvement, telle que celle qui figure dans l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, ou bien si, à son avis, ce principe résulte implicitement d'autres articles du projet sur les relations et immunités consulaires. En effet, la liberté de mouvement est encore plus nécessaire aux consuls qu'aux agents diplomatiques. Le projet d'article 29 est, dans l'ensemble, bien rédigé, mais il serait utile d'y insérer une clause analogue à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques (qui a trait à l'inviolabilité de la correspondance officielle).

22. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que s'il n'a pas inséré d'article sur la liberté de mouvement, c'est que la compétence des consuls est limitée à la circonscription consulaire et, de ce fait, plus restreinte que celle de la mission diplomatique, laquelle s'étend à l'ensemble du territoire de l'Etat accréditaire. Le principe de la liberté de mouvement peut se déduire de l'article 28 *(Facilités)* qui donne nettement aux consuls la liberté nécessaire pour se déplacer dans leur circonscription consulaire et, en cas de nécessité, même en dehors de la circonscription consulaire.

23. M. VERDROSS approuve sans réserve l'idée exprimée dans la première phrase de l'article 29, mais il estime que le mot « notamment » permet une interprétation trop étendue, car il sous-entend la possibilité de communiquer avec des autorités autres que le gouvernement de l'Etat d'envoi et ses missions diplomatiques et consulats. M. Verdross se demande si cette formule est censée s'appliquer aux communications avec les navires de l'Etat d'envoi, comme le prévoit l'article 13 du projet de Harvard [2].

24. M. YOKOTA rappelle que la question de la liberté de mouvement a fait l'objet d'une discussion approfondie à propos de l'article 24 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, la Commission ayant conclu que la liberté de mouvement est une des facilités qu'il faut nécessairement accorder aux membres des missions diplomatiques, sous réserve évidemment de certaines restrictions. Il devrait en être de même pour les consuls, du moins dans les limites de la circonscription consulaire. C'est là un droit reconnu de longue date dans le monde entier. Si, en général, les conventions consulaires n'en font pas expressément mention, cela ne veut pas dire que l'on ne reconnaisse pas la liberté de déplacement ; il faut y voir plutôt la preuve d'une pratique si bien établie qu'elle a paru évidente aux rédacteurs de ces conventions. Cette disposition apparaît dans les articles relatifs aux relations diplomatiques ; si elle ne figure pas dans le projet sur les relations consulaires, on pourra en déduire que seuls les agents diplomatiques et non pas les agents consulaires bénéficient de ce droit. Pour ce qui est de la liberté de communication, la légère différence

[2] *Ibid.*, p. 306.

entre la rédaction du présent article 29 et le paragraphe 1 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques porte sur le fond. On en conclurait que, si les missions diplomatiques ont le droit de se servir de codes ou de chiffres pour leurs communications officielles avec leur Gouvernement, ainsi qu'avec d'autres missions diplomatiques et consulats de l'Etat d'envoi, les agents consulaires peuvent utiliser le code pour toutes leurs communications officielles non seulement avec le Gouvernement et les missions diplomatiques et consulats de l'Etat d'envoi, mais même avec les ressortissants de l'Etat d'envoi établis sur le territoire de l'Etat de résidence. Il serait fort inopportun d'accorder aux agents consulaires plus de privilèges qu'aux agents diplomatiques ; c'est l'inverse qui devrait se produire, si tant est que la moindre distinction doive être faite. M. Yokota ne voit, quant à lui, aucune raison valable pour ce faire. Quant à la correspondance officielle des consulats, il est d'accord avec M. Ago pour penser qu'il convient d'insérer une clause qui en consacrerait l'inviolabilité. On peut considérer le concept de l'inviolabilité comme une règle de droit international, et c'est ce que font de nombreux auteurs. Oppenheim ne distingue pas clairement les archives des papiers et de la correspondance, mais établit sans conteste que la correspondance officielle des consulats est inviolable[3].

25. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial s'il a quelque objection à ce qu'un article semblable à l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques soit incorporé dans le projet sur les relations et immunités consulaires.

26. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime qu'il suffirait, comme il l'a déjà dit, d'expliquer dans le commentaire pour quelles raisons la Commission ne juge pas absolument nécessaire d'inclure un tel article dans le corps même du texte. L'on ne pourrait alors déduire de l'absence de ce texte une interprétation défavorable aux consuls. Pour sa part, toutefois, le Rapporteur spécial, sans s'opposer à l'insertion d'un texte de cette nature si tel est le désir de la majorité, a cependant des doutes sur l'utilité d'un tel article. Répondant à la question de M. Verdross à propos du mot « notamment », il confirme que l'on peut aussi avoir en vue les communications avec les navires de l'Etat d'envoi et avec les représentants locaux des organisations internationales.

27. M. SANDSTRÖM déclare que l'article relatif à la liberté de mouvement a été inclus dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques afin que les gouvernements soient informés de tous les aspects des conditions du pays. Les consuls devraient jouir de la même liberté de déplacement, et cela devrait être expressément prévu dans les articles relatifs aux relations consulaires, éventuellement avec cette réserve que leur liberté de mouvement ne s'appliquera qu'à la circonscription consulaire. M. Sandström pense, comme M. Yokota, que les termes du paragraphe 1 de l'article 25 du projet relatif aux relations diplomatiques sont préférables. Il ne s'agit pas seulement d'une question de forme. En outre, une disposition rédigée d'après ce paragraphe pourrait résoudre le problème posé par M. Verdross. L'on pourrait en outre insérer, comme l'a suggéré M. Ago, une clause stipulant que la correspondance officielle du consulat doit être inviolable. Certaines conventions consulaires font mention d'une valise consulaire, mais s'y référer serait peut-être, pour la Commission, aller trop loin, étant donné que l'usage n'en paraît pas généralisé.

28. M. FRANÇOIS préfère la rédaction de l'article 23 tel qu'il figure dans le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/108). Le Rapporteur spécial a expliqué que le mot « notamment » se rapporte aux communications avec les navires de l'Etat d'envoi et avec les organisations internationales. En fait — et cela va beaucoup plus loin — ce texte peut être interprété comme se rapportant également aux communications avec des personnes privées, ressortissants de l'Etat d'envoi. L'on ne saurait admettre que les communications officielles avec des personnes privées soient considérées comme inviolables. Plus inacceptable encore est l'idée, qui ressort implicitement de la dernière phrase de l'article 29, que les consulats puissent être autorisés à communiquer en code ou en langage chiffré avec des personnes privées. M. François se demande d'ailleurs si les consulats ont coutume de correspondre entre eux, en code ou en chiffre.

29. M. AMADO estime qu'il y a lieu d'inclure dans le projet une disposition consacrant expressément la liberté de mouvement.

30. Quant à la liberté de communication, il propose d'améliorer le texte de l'article 29 en reprenant les termes de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques (« L'Etat de résidence permet et protège... », au lieu de « L'Etat de résidence accorde et protège... »). En second lieu, il croit la critique formulée par M. Yokota justifiée ; la virgule après les mots « pour toutes fins officielles » et l'emploi peu satisfaisant du mot « notamment » laissent entendre qu'un consulat aurait le droit d'adresser des messages en code ou en chiffre aux ressortissants de l'Etat d'envoi.

31. Enfin, M. Amado juge, lui aussi, nécessaire d'inclure une disposition concernant l'inviolabilité de la correspondance officielle du consulat.

32. M. ERIM souhaite que l'on maintienne, à propos de la liberté de communication, la distinction entre privilèges diplomatiques et privilèges consulaires, de la même manière que l'on distingue l'inviolabilité des locaux consulaires de celle des locaux diplomatiques. L'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas absolue et il convient, de même, de n'entendre les privilèges accordés au

[3] L Oppenheim, *International Law-A Treatise*, 8e éd., revue par H. Lauterpacht, Londres-New York-Toronto, Longmans, Green and Co., édit., 1955, vol. I. — *Peace*, p. 842.

consul en ce qui concerne la liberté de communication que dans les limites définies pour les exigences de ses fonctions officielles. M. Erim propose donc que l'article 29 demeure en substance sans changement, sous réserve de quelques modifications d'ordre rédactionnel. Tout d'abord, les mots « fins officielles » doivent être suivis d'un point. Le reste de l'article précisera alors simplement que le consul a le droit d'employer, pour ses communications officielles, tous les moyens de communication appropriés, y compris les messages en code ou en chiffre. Certains membres de la Commission ont parlé de communications avec des particuliers, mais M. Erim ne voit pas comment il serait possible, en pratique, de restreindre l'usage de ces procédés à la correspondance du consulat avec certaines catégories de personnes seulement, ni pourquoi on le ferait.

33. Pour ce qui est de la liberté de mouvement, il approuve l'insertion d'un article rédigé sur le modèle de l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. L'article 28 du projet soumis à la Commission ne suffit pas à assurer la liberté de déplacement car, étant donné qu'il reprend les termes de l'article 23 du projet sur les relations diplomatiques, le fait de ne pas inclure une disposition analogue à l'article 24 pourrait conduire à des interprétations erronées. A cet égard, M. Erim fait observer que l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques donne à l'Etat accréditaire le droit d'interdire l'accès à certaines zones pour des raisons de sécurité nationale. La portée de l'expression « sécurité nationale » est très vague. Une disposition similaire permettrait donc à l'Etat de résidence, s'il le désire, de restreindre la liberté de déplacement des consuls.

34. Le Rapporteur spécial a fait valoir que l'étendue des circonscriptions consulaires est, en général, limitée. Cela n'est pas toujours exact. Ainsi certains pays n'ont que deux ou trois consuls pour l'ensemble des Etats-Unis d'Amérique. Dans des cas de ce genre, une circonscriptions consulaire peut être plus vaste que la superficie totale de plusieurs pays européens.

35. M. BARTOŠ rappelle que la Commission a décidé, en principe, de suivre le modèle du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. L'omission de l'une quelconque de ses dispositions serait donc interprétée comme une omission volontaire. Ainsi, l'omission, dans le présent projet, de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques pourrait être interprétée comme signifiant qu'un consul est tenu de fournir des justifications avant d'être autorisé à quitter le siège du consulat. Et il ne suffit pas de prévoir la liberté de déplacement du consul à l'intérieur de sa circonscription, car un consul a fréquemment besoin de se rendre hors de sa propre circonscription pour obtenir des renseignements ou pour conférer avec ses collègues dans d'autres villes.

36. En conséquence, M. Bartoš demande à la Commission de peser soigneusement toute décision dont la conséquence serait d'aboutir, pour ce qui est du projet sur les relations consulaires, à un texte plus court que celui du projet relatif aux relations diplomatiques. Il en va de même de la disposition concernant l'inviolabilité de la correspondance des consulats. L'article 27 ne se rapporte qu'aux archives et aux documents, alors que les conventions consulaires, ainsi que la pratique des Etats, ont coutume de distinguer les archives et documents d'une part, et la correspondance de l'autre.

37. Pour ce qui est des modes de communications, M. Bartoš déclare que dans les pays d'Europe occidentale, d'Amérique et d'Afrique, ainsi que dans des parties des pays d'Asie, la pratique est d'autoriser les consulats à se servir de courriers et à utiliser la valise diplomatique. Il donne pour exemple la pratique relative à la correspondance officielle reçue et envoyée par les missions diplomatiques et par les consulats yougoslaves au Canada et aux Etats-Unis. En vertu d'un échange de lettres entre les Gouvernements intéressés, c'est le Consulat général yougoslave à New York, et non l'Ambassade de Yougoslavie à Washington, qui sert à la fois de centre de groupage pour toute la correspondance officielle envoyée en Yougoslavie par la valise diplomatique et de centre de distribution pour toute la correspondance officielle provenant de Yougoslavie et adressée aux missions diplomatiques et aux consulats yougoslaves dans toute l'Amérique du Nord. L'emploi de la valise diplomatique relève des dispositions de la Convention postale universelle en la matière.

38. Pour toutes ces raisons, M. Bartoš estime qu'une disposition analogue au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques devrait figurer dans le projet sur les relations consulaires, et que l'envoi de courriers et l'utilisation de la valise diplomatique devraient être mentionnés.

39. Sir Gerald FITZMAURICE estime, lui aussi, que l'article 29 devrait être remanié sur le modèle du paragraphe 1 de l'article 25 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Bien que, pour sa part, il n'ait aucune objection à ce qu'un consulat ait recours à des messages en code ou en chiffre pour correspondre avec ses propres ressortissants, il n'y a aucune raison d'accorder aux consuls un privilège que l'on refuse aux diplomates.

40. Sir Gerald approuve l'insertion d'une disposition relative à la liberté de mouvement, mais il ne voit aucune raison de limiter cette liberté à la circonscription consulaire. Un consul peut fort bien avoir affaire, pour des questions officielles, hors de sa propre circonscription et devoir se rendre à la mission diplomatique de son pays ou aux autres consulats situés dans l'Etat de résidence.

41. Pour ce qui est de l'emploi d'une valise consulaire, il attire l'attention sur les dispositions du paragraphe 4 de l'article 12 de la convention consulaire conclue par le Royaume-Uni avec la Suède. Ce texte prévoit que la valise contenant la correspondance officielle des consulats doit être

traitée de la même façon que la valise diplomatique et que la correspondance elle-même est inviolable [4].

42. Le but de ces dispositions est de refléter la pratique existant en la matière, et l'on notera que l'inviolabilité de la correspondance diplomatique résulte d'une disposition distincte de celle qui régit l'inviolabilité des archives et documents consulaires. De même, d'autres conventions contiennent des dispositions distinctes pour ces deux questions : c'est le cas, par exemple, du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention consulaire entre l'Italie et la Tchécoslovaquie, qui prévoit l'inviolabilité des archives consulaires, alors que le paragraphe 4 du même article précise que la correspondance officielle est inviolable et ne doit pas être censurée [5].

43. En conséquence, sir Gerald estime qu'il y a lieu d'inclure une disposition analogue au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

44. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), souligne qu'en temps de paix, les particuliers et les maisons de commerce envoient souvent des messages en code. En temps de guerre, l'envoi de messages en code est parfois réglementé, mais la restriction s'applique alors tout aussi bien aux missions diplomatiques et aux consulats.

45. Le droit d'envoyer des messages en langage secret est souvent le privilège reconnu tant aux consulats qu'aux missions diplomatiques.

46. A cet égard, M. Liang appelle l'attention sur la convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède, où il est précisé — à l'article 12, alinéa *a*), du paragraphe 3 [6] — que tout consul de carrière peut « faire usage d'un chiffre » pour communiquer « avec son Gouvernement, avec la mission diplomatique dont il relève ou avec d'autres consulats de l'Etat d'origine qui sont situés dans le même territoire », ainsi que pour la correspondance officielle qu'il expédie et qu'il reçoit en valises et sacs consulaires. Toutefois, ce texte prévoit ensuite qu'en cas de guerre ou « de menace de guerre imminente », des restrictions peuvent être apportées au droit du consul de communiquer et de correspondre avec la mission diplomatique dont il relève, lorsque cette mission a son siège en dehors des territoires de l'Etat d'admission.

47. Le PRÉSIDENT admet qu'il convient d'inclure une disposition expresse destinée à garantir la liberté de mouvement. Conformément à la pratique existante, cette liberté ne devrait pas être restreinte à la seule circonscription consulaire. Un consul devrait être libre d'aller et venir dans tout le territoire de l'Etat de résidence, en déplacement officiel et à titre privé.

48. Le PRÉSIDENT approuve également l'idée d'inclure une disposition consacrant l'inviolabilité de la correspondance officielle.

49. Enfin, pour ce qui est de la liberté de communication, il propose que la pratique existante relative à l'emploi de courriers et à l'usage de la valise diplomatique soit reconnue, dans des termes analogues à ceux de l'article 13 du projet de Harvard. Le droit de se servir de courriers est particulièrement utile pour les consulats en cas de tremblement de terre et d'autres cataclysmes naturels, ou encore en cas de grèves.

50. M. MATINE-DAFTARY déclare que, puisque tous les membres de la Commission reconnaissent le principe de la liberté de mouvement, il devrait être expressément énoncé, et cette liberté ne devrait pas être limitée à la circonscription consulaire.

51. Il appuie la proposition tendant à supprimer le mot « notamment » dans l'article 29 et propose d'inclure, au nombre de ceux avec lesquels le consulat a le droit de communiquer librement, les ressortissants de l'Etat d'envoi ; il est essentiel que le consulat, pour pouvoir s'acquitter de sa tâche, soit libre de communiquer avec ses ressortissants.

52. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'il n'admet pas le caractère absolu de l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires. Si cette inviolabilité est énoncée dans le projet en termes généraux et absolus, M. Matine-Daftary souhaite qu'il soit pris acte de son opinion dissidente dans le rapport de la Commission, et ce dans l'intérêt de l'administration des preuves en matière judiciaires. En revanche, pour faciliter le travail du consulat, il convient, à son avis, de reconnaître l'inviolabilité de la correspondance officielle.

53. Quant à la valise consulaire, il estime que si l'on en refuse l'usage, les consulats seront amenés à utiliser la valise diplomatique, ce qui désavantagera les consulats des pays qui n'ont pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence envisagé.

La séance est levée à 13 h. 5.

532e SÉANCE

Mercredi 4 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite**]

[Point 8 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Antonio Gómez Robledo, désigné comme observateur auprès de la Commission par le Comité juridique interaméricain conformément à la résolution XVI adoptée lors de la quatrième réunion

[4] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, (1954-1955), n° 2731, p. 218.

[5] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 34 (1925), n° 867, p. 62.

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 218.

* Reprise des débats de la 531e séance.

du Conseil interaméricain de jurisconsultes (A/CN.4/124, par. 159).

2. M. GÓMEZ ROBLEDO (Observateur pour le Comité juridique interaméricain) déclare que c'est pour lui un grand honneur de représenter l'organisme interaméricain chargé du développement progressif du droit international. Il transmet à la Commission les vœux du Président du Comité juridique interaméricain et exprime l'espoir que les relations entre ces deux organismes seront de plus en plus fructueuses.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN/4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION) et proposition d'article additionnel (LIBERTÉ DE MOUVEMENT)

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), bien qu'il ne soit pas encore pleinement convaincu de l'utilité d'une telle disposition, est prêt à inclure dans le projet concernant les relations consulaires un article relatif à la liberté de mouvement qui reprendrait *mutatis mutandis* le texte de l'article 24 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques. Du reste, pour ce qui est de l'insertion de cette disposition dans le projet définitif, la Commission tiendra compte des commentaires des gouvernements.

4. Quant à l'inviolabilité de la correspondance officielle, M. Žourek partage l'opinion de l'ensemble de la Commission à propos de ce principe ; il estime toutefois que ce cas est couvert par la disposition de l'article 27, que l'on pourrait rendre plus explicite. Il est dès lors disposé à compléter l'article 27, qui a trait à l'inviolabilité des archives et documents du consulat. Il propose de laisser au Comité de rédaction le soin de faire une recommandation concernant l'endroit où ce texte devrait être inséré.

5. Pour ce qui est de l'utilisation d'une valise consulaire et de l'emploi de courriers diplomatiques pour le transport de la correspondance consulaire, la pratique et l'opinion admettent sans conteste que l'on ait recours à ces modes de communication. Le Rapporteur spécial propose d'ajouter un commentaire détaillé expliquant le sens des mots « tous les moyens de communication appropriés ». Son intention est d'y mentionner l'emploi de la valise consulaire et l'usage des courriers diplomatiques. Si toutefois la Commission estime qu'il convient d'insérer dans le texte de l'article lui-même une disposition expresse à ce sujet, dans des termes analogues à ceux de l'article 13 du projet de Harvard [1], il n'y verra, quant à lui, pas d'objection.

6. En ce qui concerne l'emploi de code dans les communications du consulat, il approuve les remarques faites par le Secrétaire à la précédente séance (531e séance, par. 44 à 46). Toutefois, pour les messages en chiffres ou en langage secret, il estime que, si l'on peut évidemment admettre l'échange de message chiffrés entre deux consulats, il ne faut pas oublier que l'administration postale de certains pays et les conventions internationales réglementent l'usage du chiffre. Il est donc souhaitable, afin d'éviter des difficultés, de préciser dans le projet que le consulat a le droit d'envoyer et de recevoir de tels messages. Le libellé même du texte peut être laissé au Comité de rédaction.

7. Enfin, à propos des remarques générales faites par M. Bartoš (531e séance, par. 35), le Rapporteur spécial déclare qu'il a toujours été dans son intention d'expliquer, dans le commentaire de chaque article, les raisons pour lesquelles telle ou telle disposition du projet concernant les relations consulaires diffère du texte correspondant du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

8. M. PAL est heureux que le Rapporteur spécial ait accepté d'inclure une disposition sur la liberté de mouvement. La disposition en question devrait, à son avis, reproduire d'aussi près que possible l'article 24 du projet concernant les relations diplomatiques. Ce texte était le résultat d'un compromis, et toute tentative de s'en écarter pourrait rouvrir la controverse que cette question avait suscitée au sein de la Commission.

9. Les questions soulevées à propos de l'article 29 ont trait, en grande partie, à la rédaction. Pour sa part, il estime que l'article 29 devrait avoir une portée aussi large que possible et que son texte devrait être semblable, dans toutes ses dispositions, à celui de l'article 25 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques. Enfin, à son avis, il convient de mentionner expressément l'emploi de la valise consulaire et des courriers.

10. M. VERDROSS rappelle que M. François avait exprimé des doutes sur le point de savoir si la liberté de communication reconnue aux consuls comporte la liberté de communiquer avec les particuliers (531e séance, par. 28).

11. A son sens, dans le cas exceptionnel des communications avec les particuliers, les privilèges reconnus aux consuls ont une portée plus large que ceux des agents diplomatiques. La raison principale en est que les consuls, contrairement aux diplomates, s'occupent principalement de la protection des intérêts de leurs ressortissants auprès des autorités locales. Pour pouvoir s'acquitter de ces fonctions, le consul doit pouvoir librement communiquer avec ses ressortissants dans sa circonscription consulaire. Mais cette liberté n'implique évidemment pas le droit de faire usage de code ou de chiffre dans la correspondance du consulat avec ses ressortissants.

12. En conséquence, M. Verdross propose de supprimer dans l'article 29 les mots « et notamment » ; le texte préciserait ainsi avec quelles autorités

[1] Harvard Law School, *Research in International Law*, II. *The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 306.

un consul a le droit de communiquer librement.

13. En second lieu, il propose que l'on ajoute à l'article 29 un second paragraphe donnant au consulat, dans la circonscription consulaire, le droit de communiquer librement avec les particuliers, à condition qu'il s'agisse de ressortissants ou de personnes placées sous la protection du consulat.

14. M. YOKOTA fait observer qu'il y a accord sur les principes de la liberté de mouvement, de la liberté de communication et de l'inviolabilité de la correspondance officielle.

15. Il ne reste à la Commission qu'à s'entendre sur le principe de l'inviolabilité de la valise consulaire. Au Japon, bien que la réglementation ne contienne aucune disposition expresse relative à la valise diplomatique ou à la valise consulaire, en pratique on ne fait aucune distinction, et l'une et l'autre échappent à toute inspection. M. YOKOTA se déclare donc en faveur du principe de la valise consulaire.

16. M. ERIM estime que le paragraphe 3 de l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques prévoit l'inviolabilité absolue de la valise diplomatique. Cette disposition constitue, en fait, un exemple de développement progressif du droit international plutôt que l'expression d'une pratique existante. Il est arrivé récemment que les autorités d'un Etat de résidence, se doutant qu'elle contenait autre chose que de la correspondance officielle, soient allées, au risque de complications diplomatiques, jusqu'à ordonner l'ouverture de la valise diplomatique.

17. Si le projet concernant les relations consulaires doit contenir une disposition concernant la valise consulaire, ce texte devrait, par conséquent, être rédigé en termes moins catégoriques que le pragraphe 3 de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Il convient assurément d'accorder une certaine inviolabilité à la valise consulaire, mais il faut aussi se prémunir contre d'éventuels abus. En se bornant à reproduire les termes du paragraphe 3 de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, on s'exposerait à des difficultés.

18. M. AMADO, rappelant que, comme le précise le commentaire de l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques, les courriers diplomatiques, sont munis d'un document qui prouve leur statut (c'est en général un passeport de courrier), voudrait savoir s'il existe une pratique similaire dans le cas des courriers consulaires.

19. Il approuve le principe consacré dans l'article 29, mais il estime que la Commission devrait disposer de plus amples renseignements sur la pratique existante avant de décider d'inclure une disposition relative à l'idée quelque peu nouvelle d'une valise consulaire.

20. M. AGO remercie le Rapporteur spécial d'avoir accepté d'inclure un texte sur la liberté de mouvement.

21. A propos des remarques faites par M. Yokota (531e séance, par. 24) et par lui-même (*ibid.*, par. 21) au sujet des divergences entre l'article 29 du projet dont la Commission est saisie et l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, M. Ago souligne qu'il y a là plus qu'une simple modification de rédaction. Tous les membres de la Commission ont admis que les consuls ont le droit de faire usage d'un code ou d'un chiffre pour leurs communications avec les autorités officielles. Mais les termes de l'article 29, tel qu'il est actuellement rédigé, semblent autoriser l'usage de codes et de messages, chiffrés dans la correspondance avec les particuliers. M. Ago insiste pour que l'on modifie l'article 29 afin de le rendre conforme au paragraphe 1 de l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques.

22. Il éprouve quelque hésitation à accepter la suggestion faite par M. Verdross d'ajouter un paragraphe distinct sur la correspondance entre le consulat et les particuliers. Inclure une disposition à ce sujet dans le texte relatif aux relations consulaires semble inutile, car il est bien évident qu'il peut y avoir pareille correspondance. On risque, au contraire, en l'insérant alors qu'il n'existe pas de disposition analogue dans le projet sur les relations diplomatiques, que, par contraste, elle ne soit interprétée comme voulant dire que les agents diplomatiques n'ont pas le droit de communiquer librement avec leurs ressortissants. En fait, la protection diplomatique des ressortissants à l'étranger relève des missions diplomatiques de l'Etat d'envoi. Les missions diplomatiques ont donc besoin de rester en contact avec leurs ressortissants, tout autant que les missions consulaires.

23. Pour ces raisons, M. Ago estime qu'en rédigeant l'article 29, il conviendrait de s'inspirer du paragraphe 1 de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. La clause contenue dans la première phrase, selon laquelle l'Etat de résidence doit accorder au consulat la liberté de communication pour toutes fins officielles, viserait les communications avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et avec les personnes auxquelles le consul doit protection. La deuxième phrase préciserait que l'usage de courriers et de messages en code ou en chiffre doit se limiter aux communications avec le Gouvernement et les autres missions et consulats de l'Etat d'envoi.

24. Une disposition spéciale sur la valise consulaire est superflue ; il suffirait de stipuler l'inviolabilité de la correspondance officielle, puisque cette inviolabilité s'étendrait automatiquement à la valise contenant ladite correspondance. Bien entendu, le commentaire relatif à l'article indiquerait que certaines conventions consulaires prévoient une valise consulaire.

25. M. MATINE-DAFTARY dit qu'il avait l'intention de formuler à peu près les mêmes observations que M. Ago au sujet de la proposition de M. Verdross. Il est exact que le consul a pour principale fonction de protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi qui vivent dans sa circonscription. A cette fin, il doit certainement être en mesure de communiquer avec

eux, et l'article 29 doit prévoir cette liberté de communication. Toutefois, M. Matine-Daftary ne croit pas que l'on résoudra les difficultés signalées au cours du débat en rédigeant l'article 29 d'après l'article 13 du projet de Harvard auquel le Rapporteur spécial a fait allusion. En effet, cet article 13 lui-même pose des problèmes. Par exemple, il parle de communications avec les navires de l'Etat d'envoi sans préciser s'il s'agit de navires battant pavillon de cet Etat ou de navires appartenant à des ressortissants de celui-ci ; or tout le monde sait que la nationalité du propriétaire et le pavillon ne correspondent pas toujours. D'autre part, l'article 29 ne devrait pas être rédigé en termes trop généraux. Par exemple, un consul doit assurément être libre de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi, mais il serait inadmissible qu'il puisse communiquer par messages en code ou en chiffre avec l'un d'eux qui se trouve en prison. M. Matine-Daftary estime que l'article 29 doit se fonder sur la disposition correspondante de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, à laquelle on pourrait peut-être ajouter une clause spéciale concernant les communications entre le consulat et les ressortissants de l'Etat d'envoi dans la circonscription consulaire.

26. M. SCELLE estime que le projet ayant trait aux relations diplomatiques et celui qui porte sur les relations consulaires doivent être aussi parallèles que possible. Il ne saurait accepter la proposition de M. Verdross car, comme M. Ago l'a fait observer, les fonctions consulaires sont moins étendues que celles des missions diplomatiques, et les consuls sont, bien entendu, toujours libres de s'adresser à leur ambassade pour lui demander assistance, ce qu'ils font souvent dans la pratique. La proposition de M. Verdross compliquerait l'interprétation de l'article.

27. M. Erim a appuyé l'opinion orthodoxe selon laquelle la valise diplomatique et la valise consulaire ne doivent être employées qu'à des fins officielles. M. Scelle ne pense pas qu'il vaille la peine, à seule fin d'empêcher l'importation en franchise de douane d'un nombre relativement restreint de cadeaux, de prévoir expressément l'ouverture de la valise. Tous les gouvernements savent qu'il se commet des abus, mais il est certain que si, dans un cas particulier, on a des soupçons, il sera beaucoup plus indiqué d'appeler, en termes amicaux, l'attention de l'Etat d'envoi sur l'affaire, que de créer un incident diplomatique en ouvrant la valise. Il partage l'opinion du Rapporteur spécial quant à la manière dont il conviendrait de remanier l'article.

28. Sir Gerald FITZMAURICE, ne doute pas que les gouvernements ne relèvent toute différence entre le projet d'article 29 établi par la Commission et le texte de l'article correspondant du projet concernant les relations diplomatiques. Il croit donc préférable de ne pas mentionner à l'article 29 la valise diplomatique dont il est question à l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques. Toutefois, si la Commission décide que la correspondance officielle entre les consuls et leur gouvernement doit être envoyée par la valise diplomatique, il vaudrait mieux le dire. L'inviolabilité de la valise diplomatique est stipulée à l'article 25 du projet consacré aux relations et immunités diplomatiques ; d'autre part, au paragraphe 5 du commentaire concernant cet article, la Commission a constaté que la valise diplomatique a parfois été ouverte avec l'autorisation du Ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire, et en présence d'un représentant de la mission en cause. Il est, en fait, reconnu que, dans des cas exceptionnels, et malgré son inviolabilité, la valise diplomatique peut être ouverte. Sir Gerald Fitzmaurice rappelle qu'en formulant cet article du projet ayant trait aux relations diplomatiques, la Commission a été d'avis que ce serait une erreur de mentionner dans le texte que la valise peut être ouverte, après avoir consacré le principe de l'inviolabilité. Les raisons qui ont empêché la Commission de limiter la portée du principe sont également valables pour le projet concernant les relations et immunités consulaires.

29. Pour ce qui est de la question posée par M. Amado (voir plus haut, par. 18), en fait, il n'y a pas de courrier consulaire. Dans la pratique du Royaume-Uni, par exemple, la correspondance consulaire est toujours confiée à des courriers appartenant au *Queen's Messenger Corps*, proprement des courriers diplomatiques, qui sont chargés de transporter des valises contenant aussi bien la correspondance diplomatique que la correspondance consulaire. Les valises destinées aux consulats peuvent, soit parvenir directement, soit être enlevées à l'ambassade ou à un point central quelconque par d'autres messagers ou des fonctionnaires consulaires. De l'avis de sir Gerald, il n'y a donc pas lieu de mentionner expressément les courriers consulaires à l'article 29.

30. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) confirme l'explication donnée par sir Gerald Fitzmaurice ; en règle générale, il n'y a pas de courriers consulaires, mais seulement des courriers diplomatiques employés également par les consulats. Il peut toutefois y avoir des courriers spéciaux assurant la communication d'un consulat avec un autre, ou avec une mission diplomatique. Certaines conventions récentes, telle la Convention conclue entre l'Union soviétique et l'Autriche le 28 février 1959, stipulent expressément que les consuls peuvent utiliser les messages chiffrés et les courriers diplomatiques (art. 13, par. 2). On trouve des dispositions analogues dans les conventions consulaires conclues par l'Union soviétique avec la Tchécoslovaquie, le 5 octobre 1957 (art. 6, par. 4), la République populaire mongole, le 25 août 1958 (art. 13, par. 4), la République populaire démocratique de Corée, le 16 décembre 1957 (art. 13, par. 4), la République populaire de Bulgarie, le 12 décembre 1957 (art. 13, par. 4), la République populaire roumaine, le 4 septembre 1957 (art. 13, par. 4), la République populaire hongroise, le 24 août 1957 (art. 12, par. 4), la République populaire d'Albanie, le 18 septembre 1957 (art. 13,

par. 4), la République populaire de Chine, le 23 juin 1959 (art. 13, par. 4), et la République fédérale d'Allemagne, le 25 avril 1958 (art. 14, par. 2).

31. Le PRÉSIDENT, comme les orateurs qui l'ont précédé, croit préférable de consacrer un article spécial à la liberté de mouvement. Le Comité de rédaction pourra certainement établir un texte analogue aux dispositions correspondantes du projet consacré aux relations et immunités diplomatiques.

32. Pour ce qui est de l'objet de l'article 29, on doit d'abord énoncer le principe de la liberté de communication, puis spécifier comment il sera rendu effectif, en s'inspirant de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Le Président pense que l'article doit prévoir l'emploi de codes et de messages chiffrés et que les dispositions des deux projets, l'un portant sur les relations consulaires et l'autre portant sur les relations diplomatiques, doivent être identiques en substance. La nécessité de la valise et du courrier découle à la fois de l'inviolabilité de la correspondance consulaire et du principe de la liberté de communication. Par conséquent, la correspondance consulaire doit être mise dans des enveloppes spéciales portant des marques et des cachets extérieurs révélant sa nature ; toutefois, il ne serait pas judicieux de préciser les caractéristiques matérielles des valises contenant la correspondance consulaire. L'important est que l'article n'exclue pas l'emploi de valises consulaires ni le recours à des courriers consulaires pour leur acheminement. Peut-être, pourrait-on s'inspirer des termes de l'article 13 du projet de Harvard — qui fait mention de messagers porteurs de passeports spéciaux — pour la rédaction d'une disposition relative aux courriers consulaires.

33. Quant à la question des communications entre le consul et les ressortissants de l'Etat d'envoi, l'article ne devrait pas énoncer spécialement les droits du consul, car les gouvernements ne manqueraient pas alors de demander pourquoi la Commission a inséré une telle clause dans le projet ayant trait aux relations consulaires alors qu'une clause correspondante ne figure pas dans le projet consacré aux relations diplomatiques.

34. M. HSU doute qu'il convienne d'accorder aux valises et courriers des consulats la même protection qu'à ceux des missions diplomatiques. C'est un principe admis depuis longtemps que les diplomates doivent, de toute nécessité, jouir de ces privilèges ; M. Hsu ne croit pas que le besoin s'en fasse autant sentir pour les consulats, et il craint qu'il n'y ait, de la part de ces derniers, des abus plus sérieux que de la part des missions diplomatiques. On peut, il est vrai, soutenir que si la Commission entend poser le principe de la liberté de communication, elle devra reconnaître que les consulats ont besoin de valises et de courriers.

35. M. AMADO pense qu'en fait, comme l'ont montré sir Gerald Fitzmaurice et le Rapporteur spécial, un courrier consulaire n'est généralement rien autre qu'un courrier diplomatique. La Commission a reconnu que le consul a droit au secret de sa correspondance officielle, mais M. Amado n'a jamais entendu dire que les expressions « valise consulaire » et « courrier consulaire » fussent employées dans aucune langue.

36. M. BARTOŠ souligne que si le consul ne se voit pas garantir la liberté de communiquer avec les ressortissants de son pays, il est évident qu'il lui sera pratiquement impossible de leur assurer la protection nécessaire. Il souscrit sans réserve à l'opinion selon laquelle un consul doit avoir le droit de circuler et doit pouvoir en toute liberté communiquer avec les ressortissants du pays d'envoi, par lettre, télégramme ou téléphone, faute de quoi il lui serait impossible de savoir si les ressortissants dont il est chargé ont ou non besoin de la protection consulaire. Ce droit et cette liberté doivent être reconnus en termes exprès dans l'article, et il y aurait peut-être lieu d'ajouter, dans le commentaire, que la Commission est d'avis que les diplomates, eux aussi, ont le droit de communiquer librement avec les ressortissants de leur pays. M. Bartoš en est venu sur ce point à la même conclusion que sir Gerald Fitzmaurice : dans presque tous les pays, correspondance diplomatique et correspondance consulaire sont pratiquement une seule et même chose.

37. La question posée par M. Matine-Daftary au sujet de la nationalité des navires a été réglée par l'une des Conventions adoptées par la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer [2], mais non encore ratifiées : on y trouve énoncé ce principe que la nationalité d'un navire est celle de l'Etat qui exerce sur ce navire un contrôle effectif. D'autre part, un avis consultatif a été demandé à la Cour internationale de Justice sur cette question, qui intéresse l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, et sur laquelle il serait prématuré que la Commission prenne position puisque la Cour n'a pas encore formulé son avis.

38. M. ERIM dit que, pour autant qu'il sache, l'expression « valises et sacs consulaires » n'est employée dans aucun des ouvrages classiques consacrés aux relations et immunités consulaires, non plus que dans les projets de convention élaborés par les diverses organisations internationales ; on ne la rencontre que dans la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède, le 14 mars 1952 (paragraphes 3 et 4 de l'article 12) [3] et dans la convention conclue entre le Royaume-Uni et l'Italie. Alors que la protection de la valise diplomatique est de règle en droit international coutumier et conventionnel, et qu'elle est prévue à l'article 25 du projet portant

[2] Convention sur la haute mer (article 5). Voir Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels*, vol. II, Séances plénières, Annexes (document A/CONF/13/L.53) [publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II], p. 154.

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 218.

sur les relations et immunités diplomatiques, la protection accordée à la valise consulaire constitue une innovation. Les exemples donnés par sir Gerald Fitzmaurice et par M. Bartoš n'ont pas convaincu M. Erim de l'existence d'une pratique généralement suivie en ce qui concerne la valise consulaire. Des dispositions relatives aux colis et plis transportés par les courriers diplomatiques figurent dans les règlements en vigueur dans quelques pays — la Belgique, par exemple [4] ; pourtant, d'après ces textes, des règles très strictes doivent être observées même lorsqu'il s'agit de la valise diplomatique. La réglementation belge, qui paraît assez complète, ne parle nulle part de « valise consulaire ». Il est hors de doute que la correspondance officielle des consuls doit être protégée contre toute ingérence extérieure, mais accepter la franchise totale pour la valise consulaire comme pour la valise diplomatique, serait dépasser la limite de ce qui est nécessaire pour la bonne conduite des affaires consulaires. Le nombre des conventions consulaires où il est question de valise consulaire n'est pas assez grand pour établir qu'il existe, en droit international coutumier, une institution de la valise consulaire. Admettre l'existence d'une valise consulaire distincte de la valise diplomatique serait une innovation qui pourrait n'être pas bien vue par les Etats. M. Erim pense comme M. Scelle qu'il peut se faire que de la contrebande passe parfois dans la valise diplomatique. Le projet de la Commission devrait donc tenir compte des réalités, autrement dit, être conçu en des termes qui, sans restreindre la liberté de correspondance des consuls, garantiraient qu'il n'en sera pas abusé.

39. M. VERDROSS fait observer que la liberté de communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi importe beaucoup plus lorsqu'il s'agit des consuls que lorsqu'il s'agit des missions diplomatiques, car les consuls interviennent dans les affaires portées devant les instances judiciaires de l'Etat de résidence alors que les missions diplomatiques ne peuvent intervenir qu'après épuisement des voies de recours qu'offre le droit interne de cet Etat. En pareil cas, les missions diplomatiques ne protègent pas tant l'individu qu'elles font valoir le droit de leur Etat, lésé en la personne d'un de ses ressortissants. Il est vrai que si un Etat n'a pas de consulat dans un pays donné, mais seulement une mission diplomatique, celle-ci peut exercer certaines fonctions consulaires ; pourtant un membre de la mission ne peut intervenir devant les tribunaux locaux pour la défense des ressortissants de l'Etat accréditant que s'il a reçu l'exequatur : dans ce cas, il exerce en réalité une fonction consulaire. Peut-être pourrait-on toucher à cette question soit dans le commentaire, soit dans un paragraphe spécial du projet d'article.

40. M. FRANÇOIS partage l'opinion de M. Erim : introduire dans le projet d'articles la notion de valise consulaire serait innover. Si la Commission veut se montrer très libérale à l'égard des consuls, elle peut le faire, mais elle doit se rendre compte que ce serait une innovation. Il en va de même de l'institution des courriers consulaires, que le droit international classique ne connaît pas. On a proposé de reconnaître l'existence de ces courriers, tout en les qualifiant de courriers diplomatiques. Or, il s'agit là de deux catégories tout à fait différentes. Les courriers diplomatiques jouissent de certains privilèges lorsqu'ils transportent la valise diplomatique du siège du gouvernement qui les emploie à la mission diplomatique, mais il n'est pas de leur rôle d'en distribuer le contenu aux consulats et ils ne sauraient le faire en qualité de courriers diplomatiques. On a aussi soutenu que les consuls ont le droit de faire appel aux services des courriers diplomatiques ; mais il est incontestable qu'ils ne peuvent, en aucun cas, délivrer des passeports diplomatiques à ces courriers. M. François ne croit pas non plus que les services de la poste soient tenus d'accepter un télégramme chiffré remis par un consulat et destiné à un autre consulat dans le même pays ; dans plusieurs pays, le télégramme ne serait, en toute probabilité, pas accepté. Si l'on veut accorder aux consulats le droit d'envoyer des télégrammes chiffrés, il faut que ce privilège leur soit expressément reconnu dans le texte de la Commission. Le Rapporteur spécial semble croire qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à faire figurer dans le projet en discussion des dispositions qui peuvent prêter à controverse, puisqu'il s'agit d'un texte de caractère provisoire que les gouvernements ont toute latitude de rejeter. M. François met en doute le bien-fondé de cette manière de voir. La Commission sait d'expérience qu'un petit nombre seulement de gouvernements communiquent leurs observations sur les projets qu'elle a élaborés. Elle ne doit donc pas prendre trop à la légère les textes provisoires, mais au contraire faire preuve de la plus grande prudence à leur sujet.

41. M. MATINE-DAFTARY appuie les observations de M. Bartoš concernant le droit du consul de communiquer librement avec les ressortissants de son pays. Il estime cependant qu'il y aurait lieu d'apporter d'autres modifications, tant à l'article 29 qu'aux autres articles du projet. Etant donné la différence essentielle qui existe, du point de vue juridique, entre les agents diplomatiques et consulaires, la Commission devrait, autant que possible, introduire dans le texte des dispositions de caractère limitatif. On pourrait accepter la suggestion tendant à remplacer le texte du Rapporteur spécial par celui de l'article 13 du projet de Harvard. La formule « pour toutes fins officielles » ne se justifie, en effet, que lorsqu'il s'agit de relations et immunités diplomatiques ; elle devrait donc être supprimée. Le projet de Harvard est plus restrictif. Si l'on supprime cette formule, il n'y aurait aucun danger à ajouter, à la fin de l'article 29, une phrase précisant que les consuls ont le droit de communiquer librement avec les ressortissants de leur pays.

[4] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 45.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que l'on peut contester que l'insertion dans le projet de dispositions relatives aux courriers ou aux valises consulaires constituerait une innovation puisque de telles dispositions figurent dans un petit nombre de conventions consulaires. M. Liang croit cependant qu'il est probable que, dans la pratique, un grand nombre de pays — notamment ceux dont les missions diplomatiques sont chargées du contrôle des consulats ou dont les services diplomatique et consulaire font tous deux partie du service diplomatique — envoient aux consulats qui relèvent de ces missions des instructions par la valise diplomatique. On peut également présumer que les rapports adressés par les consuls au Ministère des affaires étrangères sont transmis par la même voie. Cette pratique n'est peut-être pas tout à fait conforme aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, mais il se peut que ce paragraphe ait un caractère trop restrictif, car, si une mission diplomatique est chargée du contrôle des consulats, il pourrait être très difficile de distinguer entre les documents strictement diplomatiques et les documents strictement consulaires qui se trouvent dans la valise diplomatique. En pareil cas, la notion de la valise consulaire ne présenterait guère qu'un intérêt théorique.

43. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne pense pas que cette notion soit nouvelle. Outre les deux conventions consulaires mentionnées par M. Erim, les conventions conclues par le Royaume-Uni avec la France, le Mexique, la Grèce et la Norvège contiennent des dispositions analogues. Toutefois, la question ne dépend pas uniquement de l'existence de clauses pertinentes dans les conventions consulaires, mais aussi de la pratique : depuis des dizaines d'années, les courriers diplomatiques transportent des valises consulaires. M. Žourek ne partage pas non plus l'avis de M. François, selon lequel un courrier diplomatique doit dans tous les cas remettre la valise à la mission diplomatique ; il arrive souvent que celle-ci soit remise à un consulat pour des raisons d'ordre pratique. La valise est aussi remise, parfois, au commandant d'un aéronef commercial au lieu d'être transportée par un courrier, comme il est indiqué au paragraphe 6 du commentaire sur l'article 25 du projet consacré aux relations diplomatiques. Puisqu'il ne s'agit pas d'une notion nouvelle, M. Žourek ne voit pas pourquoi on ne l'incorporerait pas dans le projet, lequel énonce déjà les deux principes fondamentaux qui sont à la base de cette notion, à savoir la liberté de communication du consulat pour toutes fins officielles et la protection de la correspondance consulaire. Il y a lieu de noter, en outre, que certains Etats n'entretiennent pas de relations diplomatiques entre eux, mais seulement des relations consulaires. Dans ce cas, les consulats sont libres de correspondre par l'intermédiaire de courriers. La Commission a pour tâche, non seulement de codifier le droit international, mais aussi de favoriser son développement progressif ; par conséquent, elle est libre d'énoncer des règles qui n'ont pas encore été acceptées d'une manière uniforme par tous les Etats. Elle devrait prendre pour critère les besoins des relations internationales. Bien que l'usage de la valise consulaire ne soit pas une innovation, mais une pratique quotidienne sans laquelle les consulats ne seraient pas en mesure d'exercer convenablement leurs fonctions, la question ne présente pas un intérêt capital. Si la Commission veut terminer le projet à la présente session, elle ne devrait pas perdre trop de temps à examiner ce point.

44. Sir Gerald FITZMAURICE partage l'opinion du Rapporteur spécial. Il a été très étonné par la déclaration de M. François, car les membres de la Commission n'ignorent certes pas que beaucoup de Gouvernements correspondent directement avec leurs consulats à Genève par valise consulaire. Le Foreign Office à Londres n'envoie pas de correspondance officielle au consulat du Royaume-Uni à San Francisco par l'intermédiaire de Washington ; il l'expédie, en fait, par valise consulaire. Mais, comme le Secrétaire l'a fait observer dans d'autres cas les consulats reçoivent leur correspondance par le truchement de leurs missions diplomatiques où elle arrive par la valise diplomatique. La notion d'un courrier destiné spécifiquement à la correspondance consulaire — parfois transporté dans des valises ne contenant rien d'autre et qui, par conséquent, sont proprement des valises consulaires — n'est donc pas une innovation. Sir Gerald Fitzmaurice reconnaît qu'il n'a jamais entendu parler d'un courrier consulaire proprement dit puisque tous les courriers sont engagés en tant que courriers diplomatiques et sont choisis parmi les membres d'un corps de fonctionnaires affectés en tant que tels et relevant du Ministère des affaires étrangères ; ces courriers transportent indifféremment la correspondance diplomatique et la correspondance consulaire. La Commission pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de trouver la meilleure formule pour exprimer cette notion d'une manière appropriée.

45. M. YOKOTA ne pense pas que la notion de valise consulaire soit nouvelle : les exemples cités par M. Žourek et sir Gerald Fitzmaurice en font preuve, et il a lui-même signalé la pratique suivie au Japon (voir plus haut, par. 15). En revanche, les courriers consulaires ne sont pas généralement employés dans la pratique. Le projet devrait nécessairement contenir une disposition quelconque assurant la protection de la valise consulaire. Aucun membre de la Commission n'a, jusqu'ici, cité d'exemple où, dans la pratique, cette protection ait été refusée. Si, comme l'a fait observer M. Erim (voir plus haut, par. 38), un petit nombre seulement de conventions consulaires récentes contiennent des dispositions relatives à la valise consulaire, cela est peut-être précisément dû au fait que les conventions les plus récentes ont commencé à faire état de la pratique effectivement suivie en la matière. Il n'est guère probable, par exemple, que lorsqu'un courrier transporte à la fois une

valise diplomatique et une valise consulaire, l'Etat de résidence établisse une distinction entre les deux et procède à l'inspection de l'une et non pas de l'autre.

46. On s'est demandé s'il conviendrait d'introduire dans le projet une disposition expresse en vue d'assurer la liberté de communication entre le consulat et les ressortissants de l'Etat d'envoi. Aucun membre de la Commission n'a été d'avis d'exclure ce principe complètement. Si le projet préparé par le Rapporteur spécial était adopté, compte tenu de la modification que M. Yokota a suggéré d'y apporter (531e séance, par. 24), il garantirait la liberté de communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi tout comme le fait le paragraphe 1 de l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques dont la première phrase contient ce principe implicitement, comme l'indique le paragraphe 2 du commentaire. S'il n'est pas expressément fait mention de cette liberté dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 25 du projet sur les relations consulaires, ce n'est pas que le principe soit négligeable, mais parce qu'il ne peut être fait usage de messages codés ou chiffrés dans les communications avec les ressortissants de l'Etat d'envoi, alors qu'il peut en être fait usage dans les communications avec le Gouvernement et les missions diplomatiques et consulats de l'Etat d'envoi. Il conviendrait de suivre le même principe à l'article 29 du projet sur les relations consulaires.

47. M. AGO dit que la formule très générale employée au paragraphe 1 de l'article 25 du projet sur les relations diplomatiques vise suffisamment la liberté de communication avec les ressortissants de l'Etat accréditant, mais si les membres de la Commission désirent qu'il en soit fait expressément mention, et s'ils pensent, comme M. Matine-Daftary, qu'il conviendrait de trouver une formule plus restrictive, on pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de trouver un libellé satisfaisant. L'emploi de valises et de courriers pour la correspondance consulaire n'est certainement pas une nouveauté. Le consulat italien à Genève est, depuis de nombreuses années, en communication directe avec Rome, et la valise du consulat a toujours été traitée par les autorités fédérales suisses comme une valise diplomatique. M. Ago pensait, à l'origine, qu'il eût peut-être suffi de dire que la correspondance consulaire est inviolable. Mais s'il devait subsister des doutes, on pourrait ajouter une phrase tendant à garantir la protection de la valise contenant la correspondance, sans toutefois employer l'expression « valise consulaire », que certains pourraient juger inacceptable.

48. Le PRÉSIDENT demande à la Commission si elle est d'accord pour renvoyer immédiatement l'article 29 au Comité de rédaction avec les indications générales ci-après : premièrement, le principe de la liberté de mouvement doit être expressément énoncé dans le projet ; deuxièmement, le principe général de la liberté de communication doit être énoncé à l'article 29 dans les termes utilisés à l'article 25 du projet sur les relations diplomatiques, et troisièmement, une mention spéciale doit être faite de l'inviolabilité de la correspondance officielle des consulats. En outre, le Comité de rédaction doit prendre note du fait que les avis sont encore partagés sur deux points. Ainsi, la Commission n'a pas encore tranché la question de savoir s'il y a lieu d'insérer dans le projet une disposition expresse garantissant la liberté de communication entre les consulats et les ressortissants de l'Etat d'envoi. Les membres de la Commission s'accordent toutefois à penser — il convient de le noter — que c'est là l'une des fonctions principales du consulat et que telle est, en fait, la pratique généralement suivie. Le Comité de rédaction devrait également examiner s'il serait préférable d'énoncer le principe dans le corps même du projet ou dans le commentaire, étant entendu que son omission dans le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques ne signifie nullement que les missions diplomatiques soient privées du droit de libre communication avec les ressortissants de leur pays. D'autre part, les avis semblent partagés sur la question du mode de communication, notamment l'envoi de correspondance par un messager, qu'il soit appelé courrier consulaire ou autrement, et sur la question de savoir si l'inviolabilité de ce dernier découle ou non d'un passeport ou de pouvoirs délivrés par son gouvernement. Les membres de la Commission sont unanimes à penser que la correspondance officielle des consulats est inviolable et ne doit être ni détenue, ni ouverte. Si le principe est admis pour une seule enveloppe ou un seul colis, il doit l'être également lorsqu'il y en a plusieurs à la fois et que l'ensemble porte le nom de valise (ou de sac). Le Comité de rédaction doit tenir compte non seulement du fait que la Commission est chargée de favoriser le développement du droit international, mais qu'elle se trouve en présence d'une pratique établie. Il faut aussi prendre en considération les progrès réalisés dans le domaine des moyens de communication. A ce propos, le Président cite les paragraphes 2 et 3 du commentaire de l'article 25 du projet consacré aux relations diplomatiques. Il propose que l'article en question soit immédiatement renvoyé au Comité de rédaction avec les considérations qui précèdent.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 10

533e SÉANCE

Jeudi 5 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION) [*suite*]

1. M. LIANG (Secrétaire de la Commission)

précise que l'article 38 de la Convention internationale des télécommunications [1] a trait au problème des communications entre les consuls et leurs nationaux au moyen de code ou de messages chiffrés, question qui a été abordée à la séance précédente. Cette Convention, adoptée à Buenos-Aires en 1952, a été très largement acceptée. Elle prévoit que les télégrammes d'Etat peuvent être envoyés en langage secret dans toutes les relations. L'Annexe 3 à la Convention [2], définissant les termes employés, indique que les télégrammes d'Etat émanent de toutes les autorités et elle y inclut les « agents diplomatiques ou consulaires ». Ce texte les place donc sur le même plan. En conséquence, il serait très opportun d'inclure dans les articles visant les relations consulaires une disposition permettant aux consulats d'utiliser des messages codés ou chiffrés.

ARTICLE 30 (COMMUNICATIONS AVEC LES AUTORITÉS DE L'ÉTAT DE RÉSIDENCE)

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que le projet d'article 30 n'a trait qu'aux modalités des communications des consuls avec les autorités de l'Etat de résidence. Les lois et règlements applicables à la procédure à suivre pour ces communications varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Rapporteur spécial a surtout eu recours à l'ouvrage : *A Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries*, par A. H. Feller et Manley O. Hudson [3] ; cet ouvrage ayant plus de 25 ans, il n'est pas certain que tous les textes qui y sont cités soient encore en vigueur. En général, toutefois, on peut dire que la procédure ne s'est pas modifiée. Certaines législations et certains règlements autorisent les consuls à entrer en rapport avec les autorités centrales par l'intermédiaire de la mission diplomatique. Les dispositions de l'article 16 de la loi du Honduras de 1906 sont plus détaillées ; cette loi prévoit [4] qu'un fonctionnaire consulaire n'a pas le droit de communiquer directement avec les ministères, ni avec aucune autorité en dehors de sa circonscription, si ce n'est par l'intermédiaire de la mission diplomatique de son pays. Si toutefois il n'y a pas de mission ou si son siège n'est pas au Honduras, il devra communiquer avec ces autorités par l'intermédiaire du consul général de son pays. S'il n'y a pas de consul général, et uniquement dans ce cas, il a le droit de communiquer directement avec les ministères. L'article 11 de la Convention de La Havane relative aux agents consulaires du 20 février 1928 [5] prévoit une autre procédure. Plusieurs législations et réglementations nationales relatives aux consuls prévoient l'obligation de se conformer à l'usage local. Les dispositions générales applicables aux consuls édictées en Suède en 1928 et au Danemark en 1942 prévoient que les communications auront lieu par la voie diplomatique, dans tous les cas ou dans certains cas déterminés. D'autres textes ne traitent que des cas où il n'y a pas de mission diplomatique dans le pays de résidence et où, à l'occasion, les consuls accomplissent des actes de caractère diplomatique, cas prévu à l'article 16 (A/CN.4/L.86). La réglementation brésilienne de 1928 autorise les consuls des pays qui ne possèdent pas de représentation diplomatique au Brésil à s'adresser à certains fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères (article 31), lorsqu'ils sont chargés de négocier un accord international, et le décret haïtien de 1925 relatif aux consuls étrangers (art. 17) prévoit que les consuls des Etats qui n'autorisent pas une correspondance directe doivent recourir aux bons offices d'une légation amie [6]. Même pour les communications avec les autorités locales à l'intérieur de la circonscription consulaire, les modalités prévues sont tout aussi diverses. Le projet d'article 30 ne fait donc que reconnaître une pratique établie.

3. M. BARTOŠ déclare qu'il est à la fois entièrement d'accord avec le Rapporteur spécial et absolument opposé au projet d'article 30. Il est d'accord sur le principe que le consul doit observer la législation interne en ce qui touche la procédure à suivre quant à la communication avec les autorités de l'Etat de résidence. D'un autre côté, il est indispensable que le consul se voie garantir expressément le droit d'intervenir directement auprès des autorités locales. Le premier devoir de la Commission est de faire l'impossible pour freiner la tendance qu'ont certains Etats de mettre obstacle à la libre communication entre les consuls et les autorités locales. Il est évident que les consuls sont habilités à intervenir auprès des autorités locales, mais ce qui manque dans l'article 30, c'est la plus minime garantie de ce droit, exception faite d'une référence aux usages et aux lois de l'Etat de résidence ; il faudrait naturellement y ajouter une clause indiquant que la législation de cet Etat touchant la procédure doit être conforme aux règles générales en la matière et aux conventions consulaires en vigueur.

4. M. EDMONDS fait observer que la codification devrait avoir pour but de définir, avec la plus grande précision possible, les règles relatives à la procédure. Si l'on applique ce principe dans le cas de l'article étudié, il est évident que, pour être en mesure de s'acquitter de ses fonctions, le consul

[1] United Kingdom, *Treaty Series*, 1958, n° 36, p. 96.

[2] *Ibid.*, p. 102.

[3] Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1933.

[4] La traduction anglaise de cette loi figure dans *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 153 à 161.

[5] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV (1934-1935), n° 3582, p. 308.

[6] Voir le commentaire de l'article 24 dans le premier projet établi par le Rapporteur spécial. *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 112.

doit pouvoir s'adresser aux autorités locales pour toutes les questions qui relèvent de sa compétence. L'article 12 du projet de Harvard [7] est préférable au texte actuel du projet d'article 30, car il précise la portée des communications des consuls avec les autorités de l'Etat de résidence. Il est beaucoup moins vague que le projet d'article 30 et traite la question de façon beaucoup plus satisfaisante.

5. Le PRÉSIDENT demande à la Commission de tenir compte des questions soulevées par M. Bartoš et M. Edmonds. Même si la législation des Etats de résidence varie, le droit pour les consuls de communiquer avec les autorités locales doit bénéficier d'un minimum de garantie. Quant aux communications avec les autorités centrales, la Commission devra se demander s'il convient d'en prévoir la possibilité en faisant usage d'une formule générale, analogue à celle du projet d'article 30, ou s'il faut énumérer les exceptions. La Commission ferait bien de garder présents à l'esprit l'article 11 de la Convention de la Havane ainsi que l'article 12 du projet de Havard.

6. M. YOKOTA est d'accord avec M. Bartoš et M. Edmonds. Sans aucun doute, la Commission devrait établir le droit pour les consuls de communiquer au moins avec les autorités locales, les modalités pouvant toutefois être soumises aux usages locaux. Il ne faut pas écarter la faculté de s'adresser aux autorités centrales. Au Japon, par exemple, la pratique est, en général, d'autoriser les missions consulaires à se mettre directement en rapport avec le Ministère des affaires étrangères, même lorsque l'Etat d'envoi possède au Japon une mission diplomatique. Il convient donc de préciser dans le commentaire que les consuls ont le droit de s'adresser non seulement aux autorités locales, mais aussi aux autorités centrales de l'Etat de résidence.

7. M. MATINE-DAFTARY fait observer que les dispositions du projet d'article 30 sont assez logiques en apparence, mais qu'en fait elles entraveraient l'accomplissement des fonctions consulaires. Si l'on fait dépendre la procédure à suivre pour ces communications des lois de l'Etat de résidence, elle dépendra tout autant de la volonté de cet Etat, qui peut toujours changer. M. Matine-Daftary estime, comme M. Edmonds, que le texte de l'article 12 du projet de Harvard est préférable, car il accorde aux consuls un minimum de garanties. Dans certains Etats les consuls peuvent s'adresser directement à toute autorité, quelle qu'elle soit, mais dans d'autres, en raison de la rigidité des lois et règlements applicables en la matière, ils ne peuvent s'adresser qu'aux autorités locales. Il conviendrait de prévoir une procédure de recours pour le cas où les autorités locales ne tiennent pas compte des représentations qui leur sont faites par un consul. Peut-être le Rapporteur spécial sera-t-il disposé à inclure dans le texte de l'article une référence expresse au principe de réciprocité qui donnerait des garanties mutuelles à l'Etat d'envoi et à l'Etat de résidence.

8. M. AGO partage les préoccupations des orateurs qui l'ont précédé. Sous sa forme actuelle, le projet d'article 30 donne une liberté excessive à l'Etat de résidence. Son texte pourrait être ajouté, le moment venu, à la fin d'un article, qui commencerait par énoncer le principe dont procède la possibilité pour les consuls de communiquer directement avec les autorités. Il faudrait donc voir quel est ce principe. La pratique est loin d'être uniforme. Dans certains pays, les consuls peuvent s'adresser aux autorités de leur circonscription, mais non aux autorités centrales, si ce n'est par l'entremise de la mission diplomatique ; ils peuvent cependant s'adresser aux autorités centrales s'il n'y a pas de mission diplomatique ou si la mission diplomatique se trouve dans l'impossibilité d'agir. Dans d'autres pays, seul l'accès direct au Ministère des affaires étrangères est, dans la pratique généralement suivie, interdit aux consuls. Aux termes de conventions modernes, telles que les conventions entre les Etats-Unis et Costa Rica (1948), les Philippines et l'Espagne (1948), le Royaume-Uni et la Suède (1952), le Royaume-Uni et l'Italie (1954), les consuls peuvent s'adresser non seulement aux autorités locales mais aussi aux autorités centrales, exception faite du Ministère des affaires étrangères, auprès duquel seule la mission diplomatique peut faire une démarche. Il y a lieu de se féliciter de l'élément nouveau qu'apportent ces dispositions qui permettent aux consuls, par exemple, de s'adresser directement aux autorités judiciaires centrales dans des cas où l'envoi d'une note au Ministère des affaires étrangères par l'intermédiaire de la mission diplomatique pourrait retarder une intervention ayant pour objet de protéger un ressortissant de l'Etat d'envoi. L'article doit donc énoncer en premier lieu le principe que les consuls communiquent directement soit avec les autorités locales de la circonscription consulaire soit avec les autorités centrales.

9. Sir Gerald FITZMAURICE pense également qu'il convient de définir le droit de communication des consuls. La disposition pertinente de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède, citée par M. Ago, figure dans l'article 18 [8] qui traite de façon très approfondie de la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi par les consuls. Etant donné que des dispositions très détaillées figurent dans certaines conventions bilatérales, les gouvernements s'étonneront peut-être que le projet de la Commission ne fasse qu'effleurer l'une des fonctions les plus importantes des consuls. L'article 19 de la Convention consulaire anglo-suédoise [9] n'est pas moins important car il traite des droits des fonctionnaires consulaires dans les cas où un ressortissant de l'Etat d'envoi a été mis en état de détention

[7] Harvard Law School, Research in International Law, II. *The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 302.

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 223.

[9] *Ibid.*, p. 223 à 224.

préventive ou incarcéré pour quelque motif que ce soit dans leur circonscription. Sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas que tous les détails de ces clauses doivent nécessairement être repris dans le projet de la Commission, mais il peut sembler étrange que l'on trouve des clauses très détaillées dans une convention bilatérale alors que le projet étudié ne donne aucune précision. Les dispositions des conventions consulaires bilatérales relatives aux communications avec les autorités de l'Etat de résidence figurent dans la partie concernant la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi ; il est donc évident que les deux questions sont très étroitement connexes pour certains gouvernements. Sir Gerald se demande par conséquent pourquoi le Rapporteur spécial n'a pas inséré dans son projet de dispositions concernant le droit des consuls de communiquer avec un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est détenu ou arrêté.

10. M. AMADO fait observer que dans son premier rapport, le Rapporteur spécial avait employé l'expression « représentant consulaire », mais que la Commission a préféré le simple mot « consul ». Dans la mesure où l'on peut dire que le consul a le droit de s'adresser aux autorités de l'Etat de résidence, il ne peut guère exercer ce droit qu'en vertu de son caractère représentatif. Il est évident que la Commission désire vivement élever la condition des consuls, mais donner à ces derniers des fonctions représentatives serait une innovation — mot qui, à juste titre, a suscité des critiques vigoureuses à la séance précédente. Le consul doit avoir la possibilité de s'adresser aux autorités locales pour les raisons et aux fins indiquées par les orateurs précédents, mais les procédures prévues pour les communications avec les autorités de l'Etat sont inacceptables même dans les circonstances qu'envisage le règlement brésilien cité par le Rapporteur spécial, savoir l'absence de représentant diplomatique auprès du Gouvernement. Dans ces circonstances, le consul ne peut s'adresser qu'au chef de la section consulaire du Ministère des affaires étrangères et, même alors, il doit présenter une note de son gouvernement garantissant le principe de réciprocité. S'il est un principe qui se retrouve dans toute la réglementation des relations consulaires, c'est bien celui-là. En fait, il n'y a pas de convention consulaire qui ne le mentionne. Or, il n'en est pas question dans le projet du Rapporteur spécial. Par conséquent, le projet d'article 30 n'est pas satisfaisant ; même l'article 12 du projet de Harvard, que l'on a proposé de lui substituer, ne correspond pas exactement à la pratique effective, car il ne dit pas qu'un chef de poste consulaire doit produire une note de son gouvernement conférant au consulat le rang d'ambassade ou de légation lorsqu'il s'adresse directement au gouvernement de l'Etat de résidence, en l'absence de représentant diplomatique accrédité auprès de ce dernier. Si elle donne cette latitude au consul, la Commission peut aussi bien aller jusqu'à la conclusion logique et supprimer toute distinction entre les consulats et les missions diplomatiques.

11. Le PRÉSIDENT propose de demander au Comité de rédaction d'établir un projet donnant au consul le droit de s'adresser aux autorités locales de sa circonscription ; on pourrait prévoir soit dans le projet soit dans le commentaire que le consul peut s'adresser aux autorités centrales dans certains cas, et mentionner le principe de réciprocité. De plus, il y aurait lieu d'indiquer au moins dans le commentaire que la pratique n'est pas uniforme. Il faudrait ajouter que les ressortissants de l'Etat d'envoi ont le droit de se rendre auprès du consul dans la circonscription duquel ils résident et que les consuls ont le droit d'aller voir à tout moment les ressortissements de l'Etat d'envoi qui se trouvent dans leur circonscription. En fait, dans certains cas où un nombre important de ressortissants de l'Etat d'envoi vivent sur le territoire de l'Etat de résidence, ces droits font l'objet de conventions spéciales. Au cours de la deuxième guerre mondiale, par exemple, des milliers de Mexicains ont été employés aux Etats-Unis et les gouvernements intéressés ont conclu des accords spéciaux garantissant aux consuls mexicains le droit de se rendre en tout temps auprès des ressortissants mexicains qui se trouvaient dans leur circonscription afin de défendre leurs droits, de protéger leurs intérêts et même de les représenter devant les tribunaux. D'autres principes directeurs sont énoncés à l'article 12 du projet de Harvard et à l'article 13 de la Convention de La Havane.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), se référant à l'observation de sir Gerald Fitzmaurice qui a signalé que dans la partie traitant de la protection des ressortissants les conventions consulaires conclues entre le Royaume-Uni et la Suède et entre le Royaume-Uni et l'Italie consacraient des clauses détaillées à la question étudiée, fait observer qu'il est possible de donner tous ces détails dans une convention bilatérale qui contient des dispositions très minutieuses touchant la fonction consulaire. Or, la majorité de la Commission a préféré une définition très générale des fonctions consulaires, qu'elle a adoptée à l'article 4 (A/CN.4/L.86). On pourrait fort bien mentionner — dans le texte ou dans le commentaire — de nombreux exemples tels que le droit des consuls de se rendre auprès de leurs ressortissants détenus, mais, la Commission ayant accepté la définition générale des fonctions consulaires, M. Žourek a pensé qu'il serait illogique d'entrer dans les détails et de prévoir une disposition spéciale pour le cas où un ressortissant est détenu ou emprisonné, alors que le projet reste muet sur des questions telles que les successions, la tutelle des mineurs ou les navires en détresse. Ces précisions doivent être bannies du projet d'articles si l'on veut qu'il soit équilibré. La question de la réciprocité soulevée par M. Matine-Daftary serait mieux à sa place dans les articles suivants. Il n'est pas nécessaire d'en parler dans le projet d'article 30 puisque celui-ci mentionne les usages et la législation de l'Etat de résidence. Si l'Etat d'envoi trouve que la législation de l'Etat de résidence n'est pas suffisamment libérale, il lui est parfaitement loisible d'imposer des restrictions équivalentes. M. Žourek pense comme le Prési-

dent qu'il faut demander au Comité de rédaction de remanier l'article 30.

13. M. SANDSTRÖM est d'avis que les questions évoqués par sir Gerald Fitzmaurice se rapportent à des matières qui sont d'une importance capitale pour la fonction consulaire. Le consul ne sera pas en mesure d'exercer vraiment ses fonctions si son droit de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et le droit de ces ressortissants de communiquer avec lui ne sont pas reconnus, et si le devoir d'informer le consul de certains événements n'est pas expressément stipulé à la charge de l'Etat de résidence. L'article relatif aux fonctions consulaires adopté par la Commission étant muet sur ces points, il faut ajouter une disposition qui les règle.

14. M. VERDROSS propose d'insérer, entre les mots « sont déterminées » et « par les usages », les mots « par conventions bilatérales » : en effet, les conventions bilatérales auraient le pas sur les usages ou sur la législation interne.

15. M. PAL fait observer que les questions qui ont été soulevées à propos de certaines conventions bilatérales sont traitées dans les conventions elles-mêmes à l'article relatif aux fonctions consulaires. Le projet d'articles relatifs aux fonctions consulaires primitivement établi par le Rapporteur spécial (A/CN.4/108, article 13, deuxième variante) est beaucoup plus détaillé en ce qui concerne la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi, et il eût été plus approprié d'évoquer ces questions alors. La Commission a, cependant, préféré le texte plus bref de l'article 13 — nouvel article 4 (A/CN.4/L.86) — qui ne donne pas les précisions voulues. Si l'on veut maintenant insérer dans le projet une disposition qui indiquerait dans le détail la procédure à suivre en vue de la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi, il serait peut-être préférable de la placer près de l'article 4, encore qu'il doive être possible, à condition d'en faire précéder le texte par une formule appropriée, de l'insérer dans la partie du projet dont la Commission est saisie.

16. M. ERIM demande si, à l'article 30, le mot « usages » se rapporte aux usages locaux de l'Etat de résidence ou aux usages internationaux.

17. Il estime, quant à lui, que l'on ne saurait laisser l'Etat de résidence libre de régler à son gré la question des communications des consuls avec les autorités locales. L'article 30 devrait disposer que les modalités des communications des consuls avec les autorités de l'Etat de résidence peuvent être déterminées par les lois de l'Etat de résidence, mais seulement pour autant que leurs dispositions complètent les règles de droit international applicables en la matière, et ne s'en écartent pas.

18. Le PRÉSIDENT pense, lui aussi, que la Commission devrait formuler une règle de droit international sur ce point et mentionner à l'article 30 le droit du consul, agissant dans l'exercice des fonctions définies à l'article 4, de communiquer avec les autorités de l'Etat de résidence. On pourrait ajouter, dans la suite de l'article 30, que les modalités d'exercice de ce droit sont régies par les lois et usages du pays de résidence.

19. M. SCELLE ne croit pas qu'il y ait lieu d'entrer dans trop de détails ; néanmoins, il estime que, dans son texte actuel, l'article 30 non seulement est trop bref, mais encore exagère le rôle de la législation de l'Etat de résidence.

20. Il est également d'avis qu'il faut une garantie au droit du consul ; le consul doit pouvoir s'adresser à une autorité supérieure, que ce soit le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi ou le Ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence.

21. M. AMADO appelle l'attention de la Commission sur les règles appliquées par la Suisse en matière d'immunités et privilèges consulaires, selon lesquelles, s'il arrive que, dans des pays où le gouvernement mandant n'entretient pas de représentation diplomatique, les consuls aient accès au ministère des affaires étrangères, c'est en vertu d'une tolérance qui ne saurait jamais devenir un droit [10].

22. Quant à lui, M. Amado est d'avis qu'il ne doit pas élargir par trop les prérogatives des consuls par rapport à la pratique établie.

23. M. AGO approuve sans réserve la dernière observation de M. Amado. Il croit toutefois que les articles dont les dispositions ont des répercussions sur l'exercice du droit de protection devraient tout particulièrement retenir l'attention de la Commission, car la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi est de l'essence même de la fonction consulaire ; or, pour remplir cette fonction, il faut que le consul ait le droit de communiquer avec les autorités de l'Etat de résidence.

24. La question de l'accès du consul au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence se pose seulement dans des cas extrêmes, qui sont exceptionnels. Un consul n'a pas affaire aux instances politiques de l'Etat de résidence, mais aux autorités administratives ou judiciaires de cet Etat. Il ne suffit donc pas, à ce propos, de dire qu'il a le droit de communiquer avec les autorités locales. Il peut fort bien arriver qu'un consul soit appelé, dans l'exercice de ses fonctions, à suivre tout le déroulement d'une affaire, depuis le moment où elle vient devant un organisme ou un tribunal local jusqu'à celui où une instance administrative ou judiciaire supérieure, dont le siège peut être situé hors de la circonscription consulaire, en est saisie à son tour. En prévoyant le droit pour le consul de s'adresser aux services centraux des administrations, ce n'est pas tant au consul que la Commission concéderait un avantage qu'aux ressortissants de l'Etat d'envoi dont le consul assure la protection.

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise, en réponse à la question posée par M. Erim, que

[10] Voir *Lois et règlements*, p. 303 et suivantes, et notamment p. 310.

le mot « usages » s'entend des usages locaux, qui s'appliquent à défaut d'une disposition de la législation de l'Etat de résidence ; il ne s'agit pas de la coutume internationale.

26. La Rapporteur spécial accepte la proposition de M. Verdross tendant à ajouter, après les mots « sont déterminées », les mots « par conventions bilatérales ».

27. Il juge intéressante l'idée de M. Scelle concernant l'opportunité d'une disposition ménageant un recours devant une autorité diplomatique supérieure au consul qui n'aurait pas obtenu satisfaction.

28. En ce qui concerne les observations formulées par M. Amado au sujet des règles appliquées par la Suisse en matière d'immunités et privilèges consulaires, il rappelle que, dans son premier rapport (A/CN.4/108, paragraphe 3 du commentaire de l'article 14), il a cité ces règles comme un exemple de la conception restrictive de l'exercice, par un consul, de fonctions qui sont en fait diplomatiques, par exemple de la faculté de communiquer avec le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence. En réalité, de nombreux Etats permettent aux consuls de s'adresser au Ministère des affaires étrangères.

29. La proposition de M. Ago tendant à reconnaître aux consuls le droit de s'adresser aux autorités centrales irait au delà de la pratique actuelle et donnerait aux consuls des privilèges plus étendus que ceux dont jouissent les membres du personnel diplomatique. Cela équivaudrait à reconnaître aux consuls le droit d'entrer en contact avec le Gouvernement de l'Etat de résidence.

30. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que M. Pal a fait observer avec raison que le projet initial du Rapporteur spécial (A/CN.4/108, article 13, deuxième variante) traitait d'une manière plus détaillée de la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi par le consul. Néanmoins, ce texte ne mentionnait ni le droit pour les ressortissants de l'Etat d'envoi d'avoir accès auprès du consul, ni le droit pour le consul d'avoir accès auprès de ces ressortissants, non plus que l'obligation qui en découle, pour l'Etat de résidence, d'informer le consul de l'arrestation ou de la détention éventuelle d'un ressortissant de l'Etat d'envoi. On peut soutenir que ces droits sont implicitement reconnus, mais le fait est qu'ils ne sont pas expressément mentionnés dans le projet initial, et pas davantage dans le texte de l'article 4 adopté par la Commission. Il est vrai que la Commission ne saurait faire figurer dans le projet toutes les dispositions de détail que l'on rencontre dans les conventions consulaires bilatérales ; mais les droits et obligations qui viennent d'être mentionnés sont d'une importance telle qu'il conviendrait de les énoncer en termes explicites.

31. Sir Gerald Fitzmaurice se propose donc de soumettre à la Commission le texte d'une disposition destinée à combler cette lacune.

32. M. SCELLE fait observer, au sujet de la proposition de M. Ago tendant à reconnaître au consul le droit de s'adresser aux juridictions supérieures ou aux administrations centrales que le droit de protection ne peut être exercé que conformément aux lois de l'Etat de résidence. On voit difficilement comment un consul pourrait intervenir devant les juridictions les plus élevées de l'Etat de résidence pour soutenir une action intentée par un ressortissant de l'Etat d'envoi si ce n'est par un avocat qualifié pour se présenter devant ces hautes juridictions.

33. M. YOKOTA estime qu'il faudrait donner au Comité de rédaction des indications plus précises. La pratique des Etats en ce qui concerne le droit de communication n'est évidemment pas uniforme, mais la Commission devrait préciser quel est le minimum indispensable en la matière.

34. Il est généralement admis, en premier lieu, qu'un consul a le droit de communiquer avec les autorités locales, et, en second lieu, qu'en l'absence d'une mission diplomatique de l'Etat d'envoi, le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ne saurait refuser d'entrer en rapport avec un consul.

35. D'autres points, tels que le droit d'intervenir auprès du Ministère des affaires étrangères lorsque le gouvernement mandant a un représentant diplomatique dans l'Etat d'envoi et celui de s'adresser à d'autres ministères de l'Etat de résidence, ne paraissent pas être aussi bien établis ; on pourrait admettre que les règles applicables dans ces cas soient déterminées, à défaut d'un accord bilatéral, par les lois et coutumes de l'Etat de résidence.

36. M. AGO pense, comme M. Scelle, qu'un consul ne saurait agir que conformément aux lois de l'Etat de résidence. Un consul ne saurait tenir le rôle d'un avocat, pas plus devant les instances inférieures et locales que devant une cour suprême. Ce qu'il avait proposé, c'est que le consul soit mis en mesure de suivre tout le déroulement d'une affaire, depuis la phase locale jusqu'à la phase où elle est soumise à une instance supérieure ou centrale, quand bien même ce serait hors des limites de la circonscription consulaire.

37. M. Ago n'entend pas, en proposant cela, dire que le consul doive jouir de pouvoirs plus étendus qu'un représentant diplomatique. Entre les pouvoirs d'un consul et ceux d'un représentant diplomatique il y a une différence, non de degré, mais de nature. Consuls et diplomates exercent des fonctions différentes ; il va de soi que les facilités qui leur sont nécessaires ne peuvent être les mêmes. Un représentant diplomatique, dont le rôle est politique, traite avec le Gouvernement de l'Etat accréditaire et, en principe, s'adresse exclusivement au Ministère des affaires étrangères. Il n'a pas directement accès auprès d'autres autorités, qu'elles se situent à l'échelon local ou à l'échelon national. Le consul, au contraire, a pour rôle de protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi, dans le cadre du droit interne de l'Etat de résidence : il faut donc qu'il puisse traiter

avec les autorités de cet Etat, que ce soit à l'échelon local ou à l'échelon national.

38. M. PAL est d'avis que, comme la Commission a déjà examiné la question de la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi par le consul et a déjà indiqué ce qu'elle pensait de la pertinence et de la justesse du principe dont s'inspirent les dispositions à l'examen, l'on pourrait peut-être gagner du temps en demandant à sir Gerald Fitzmaurice de présenter son projet de texte par le truchement du Comité de rédaction.

39. M. ERIM pense qu'il serait prématuré de renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction. Les débats ont montré que les membres de la Commission étaient presque unanimes à juger regrettable que l'article laisse à l'Etat de résidence le soin de fixer les modalités des communications des consuls avec les autorités de cet Etat. Les membres de la Commission estiment pour la plupart que les pouvoirs de l'Etat de résidence en la matière demanderaient à être précisés et qu'il conviendrait de les ramener à de moindres proportions. Il subsiste toutefois des divergences d'opinions sur le point de savoir si le consul doit avoir accès auprès des administrations centrales de l'Etat de résidence. En ce qui concerne le droit de communiquer avec le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, M. Erim approuve quant à lui, le régime prévu dans les règles appliquées par la Suisse en matière consulaire.

40. Sir Gerald FITZMAURICE accepte que l'article 30 soit renvoyé au Comité de rédaction sans autre examen. Le problème qu'il a posé est un problème distinct, bien que connexe peut-être, de ceux qu'a examinés la Commission ; de toute manière, il s'agit d'une question de fond. Sir Gerald croit que la disposition qui fait l'objet de sa proposition pourrait être examinée à la séance suivante.

41. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission semblent d'accord sur deux des trois principales questions autour desquelles a tourné l'examen de l'article 30 : le droit du consul de s'adresser aux autorités locales, et son droit d'entrer en rapport avec les autorités centrales lorsque l'Etat d'envoi n'entretient pas de représentation diplomatique auprès de l'Etat de résidence. Sur la troisième question — le consul doit-il avoir un recours auprès des autorités centrales, sans être tenu de passer par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères — de grandes divergences d'opinion se sont manifestées. Le président croit que la Commission pourrait, après avoir procédé à un examen plus approfondi des observations de M. Ago, renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) serait prêt à accepter l'opinion de M. Ago, à savoir que les consuls devraient, dans certaines circonstances, avoir accès aux différents services du gouvernement central ; cependant, la Commission ne saurait se dissimuler que toute disposition à cet effet constituerait une innovation en droit international.

43. M. BARTOŠ estime qu'il importe avant tout d'établir une distinction entre les fonctions consulaires et celles qui ne le sont pas ; qu'il s'agisse de services du gouvernement central ou d'autorités locales n'a qu'une importance secondaire. La manière dont sont réglées les questions touchant les brevets et les marques de fabrique fournit un bon exemple du point soulevé par M. Ago. Assurant normalement la protection des droits de ses ressortissants de l'Etat d'envoi en matière de brevets et de marques de fabrique, le consul doit, à cette fin, se mettre en rapport avec les autorités compétentes de l'Etat de résidence ; or, dans certains pays — les Etats-Unis et l'Allemagne, par exemple — ces autorités sont des organes du gouvernement central. De même, dans la plupart des pays, certaines questions concernant les transports maritimes qui relèvent de la compétence du consul ne peuvent pas être tranchées par les autorités portuaires et doivent être réglées avec les autorités centrales. M. Ago a raison de dire que le consul doit disposer d'un pouvoir suffisant pour assurer la protection des intérêts de ses ressortissants, soit en ayant recours aux autorités locales, soit, le cas échéant, en s'adressant à l'administration centrale de l'Etat de résidence. La protection des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi est une fonction proprement consulaire et ne rentre pas dans le domaine des relations diplomatiques. Le consul a le droit d'agir pour le compte des ressortissants de son pays par tous les moyens nécessaires, tout en respectant, bien entendu, la procédure administrative de l'Etat de résidence. Dans un cas intéressant qui s'est récemment produit en Yougoslavie, la question s'est posée de savoir si un consul avait le droit de se présenter devant une commission parlementaire habilitée à statuer sur les requêtes en grâce émanant de personnes condamnées pour infraction en matière pénale. Il s'agissait d'un ressortissant français qui avait fait appel à la commission, après avoir épuisé toutes les voies de recours judiciaires, contre une condamnation dont il avait été l'objet. Dans cette affaire, les autorités françaises aussi bien que yougoslaves sont parvenues à cette conclusion tout à fait exceptionnelle que le consul pouvait avoir accès auprès de la commission parlementaire. M. Bartoš estime dès lors que, dans certaines circonstances, le consul, pour protéger ses ressortissants, doit pouvoir s'adresser aux organes compétents du gouvernement central, soit directement soit en recours.

44. Le PRÉSIDENT demande à M. Ago de préciser si, à son avis, le consul peut s'adresser aux autorités centrales pour le compte d'un ressortissant relevant de sa compétence et, dans l'affirmative, suivant quelle procédure il peut le faire. Il demande également à M. Ago si de telles démarches peuvent être effectuées par un fonctionnaire consulaire du lieu où les autorités centrales ont leur siège, et quelles sont les dispo-

sitions que l'on peut prévoir pour permettre au consul d'intervenir s'il n'y a pas, dans sa circonscription, de représentant du service central compétent, ou si ce représentant n'est pas qualifié pour régler l'affaire.

45. M. AGO, répondant au Président, dit que si le service compétent de l'administration centrale a un bureau local, le consul devrait, bien entendu, s'adresser en premier lieu à ce bureau. D'autre part, comme un consul ne peut agir qu'en faveur d'une personne qui réside dans sa circonscription, le consul qui exerce ses fonctions dans la capitale du pays de résidence ne peut régulièrement servir d'intermédiaire pour régler l'affaire d'un ressortissant qui relève d'une autre circonscription consulaire. M. Ago ne pense pas non plus que la mission diplomatique doive jouer le rôle d'intermédiaire pour appeler l'attention des autorités centrales sur une affaire qui relève du consul, car celle-ci prendrait alors un caractère international et pourrait donner lieu à un différend entre les gouvernements. Il est de l'intérêt général que toutes les voies de recours prévues par le droit interne soient épuisées avant qu'une affaire ne soit examinée à l'échelon diplomatique. Conformément aux règles suisses déjà citées au cours du débat, le consul peut s'adresser aux autorités centrales, mais il est expressément spécifié que ce n'est qu'en l'absence d'un représentant diplomatique qu'il a la faculté de s'adresser au Ministère des affaires étrangères, et cette faculté est considérée comme une faveur et non pas comme un droit. La Convention anglo-suédoise de 1952 contient une disposition prévoyant la même possibilité dans des circonstances analogues et, de plus, une disposition autorisant le consul à s'adresser aux autorités locales et centrales compétentes, pour toute question concernant la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi. M. Ago estime qu'un consul ne saurait se muer en diplomate et s'adresser normalement au Ministère des affaires étrangères ; mais il peut traiter tant avec les autorités locales qu'avec les autorités centrales, à condition que ses démarches portent uniquement sur des questions consulaires.

46. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) suppose que les membres de la Commission entendent par « autorités centrales » les ministères ou autres services gouvernementaux ; à cet égard, il n'y a pas réellement de différence entre le Ministère des affaires étrangères et, par exemple, le Ministère du commerce. Il serait anormal qu'un consul ait directement accès aux divers services du gouvernement central, alors que les missions diplomatiques n'ont accès qu'au Ministère des affaires étrangères. On a dit que les affaires consulaires se distinguent des questions politiques : il serait erroné de croire que les affaires consulaires n'ont pas de caractère politique. Force est bien de constater, malgré les exemples cités par M. Bartoš, que la pratique générale n'est pas d'accorder aux consuls un accès direct aux autorités centrales. On a soutenu également que c'est la nature de l'affaire qui sera décisive. La réponse qu'appelle cet argument est que les consuls ne peuvent traiter que d'affaires consulaires, au nombre desquelles figure la protection de leurs ressortissants. M. Žourek estime qu'aucune règle de droit international ne leur donne le droit d'entrer en rapport avec les autorités centrales. La Commission est libre, évidemment, de proposer cette règle, et il se peut qu'elle soit acceptée par la majorité des gouvernements ; mais la Commission doit avoir conscience que cette règle constituerait une tendance nouvelle en droit international.

47. M. SANDSTRÖM déclare, à propos de la Convention anglo-suédoise, que les dispositions pertinentes de cette convention ont probablement pour objet de permettre aux consuls de traiter directement avec certains services du gouvernement ou avec des autorités publiques bénéficiant d'une assez grande indépendance. La capacité reconnue aux consuls de l'adresser, dans certaines circonstances, directement aux services gouvernementaux dépendra dans une large mesure de la structure de la hiérarchie étatique dans le pays de résidence.

48. Sir Gerald FITZMAURICE estime, comme M. Ago, que le point de vue du Rapporteur spécial restreindrait la portée de la protection consulaire. En Grande-Bretagne, il y a de nombreux services fortement centralisés, et maintes questions qui relèvent de la compétence des consuls ne peuvent être traitées que par l'intermédiaire d'autorités dont le siège est dans la capitale. Le Rapporteur spécial semble penser qu'en pareil cas c'est l'ambassade qui devrait intervenir. Or, il est évident que ce point de vue est contraire à l'esprit du projet sur les relations diplomatiques, qui n'autorise pas les missions diplomatiques à assumer des fonctions consulaires comportant des contacts avec les autorités locales. L'ambassade devra se mettre en rapport avec l'autorité compétente par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères.

49. M. BARTOŠ estime que la question fondamentale est celle de savoir si la Commission souhaite faciliter aux consuls l'accomplissement de leur tâche. L'assurance sociale et l'immigration, par exemple, sont des questions qui relèvent presque toujours des organes du gouvernement central. Or si, dans un pays où l'on peut recourir contre le refus d'admettre un étranger (c'est le cas de la Yougoslavie), le consul du pays auquel appartient cet étranger se voit empêché de suivre cette procédure devant toutes les juridictions, l'affaire prendra les proportions d'un différend international — ce qui ne serait pas dans l'intérêt des bonnes relations entre les Etats. Il s'agit au contraire, de donner au consul toutes possibilités de recourir aux voies et remèdes juridiques, de manière à éviter qu'une affaire impliquant un étranger ne se mue en litige international. M. Bartoš propose à la Commission de demander à M. Ago de préparer un nouveau texte pour l'article 20. A son avis, c'est là une question de fond qu'il convient de discuter en Commission avant de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

50. Le PRÉSIDENT croit avoir compris que, selon M. Ago, s'il n'y a pas, dans une circonscription consulaire, d'autorité locale compétente pour trancher une question soulevée par le consul, ce dernier pourra se mettre directement en rapport avec l'organe compétent du gouvernement central.

51. Sir Gerald FITZMAURICE signale qu'une autre question se pose également : lorsque l'autorité locale compétente existe effectivement dans la circonscription consulaire, le consul doit pouvoir, s'il a épuisé les recours locaux, s'adresser à une autorité supérieure.

52. M. ERIM souligne que l'article 13 *(Obligation d'informer les autorités de la circonscription consulaire)* tel qu'il a été adopté semble restreindre la compétence du consul à sa seule circonscription. M. Ago et sir Gerald Fitzmaurice estiment que le consul devrait pouvoir s'adresser à une autorité centrale en dehors de sa circonscription. Il y a là une contradiction avec l'article 13, qu'il y aura lieu de remanier si ce point de vue est adopté.

53. M. YOKOTA pense qu'il convient d'envisager cette question comme un tout. Nul ne conteste que les consuls ont affaire aux autorités locales de leur circonscription et peuvent se mettre en rapport avec le Ministère des affaires étrangères lorsqu'il n'existe pas de mission diplomatique. A son avis, le droit d'entrer en contact avec d'autres autorités devrait être défini par la loi et par la pratique de l'Etat de résidence.

54. M. AGO fait observer qu'en mentionnant les dispositions de l'article 13, M. Erim a soulevé un point très délicat. En pratique, toutefois, il n'y aura guère de difficulté. M. Ago ne pense pas, notamment, qu'il soit nécessaire que le gouvernement de l'Etat de résidence informe toutes ses autorités de la nomination d'un consul. A son sens, l'article 30 peut à présent être renvoyé au Comité de rédaction.

55. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que le consul devrait en général avoir le droit de suivre une question jusqu'à son terme, conformément aux lois et à la pratique de l'Etat de résidence. Aux Etats-Unis, par exemple, les brevets, les marques de fabrique et l'immigration (y compris l'expulsion et l'admission des étrangers) sont des questions réservées aux autorités fédérales, et un consul ne peut rien faire pour protéger ses ressortissants dans ce domaine à moins d'intervenir auprès du service compétent du gouvernement central.

56. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 30 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

534e SÉANCE

Vendredi 6 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLE PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE ADDITIONNEL 30 *bis*

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur le projet, présenté par sir Gerald Fitzmaurice, d'un nouvel article, provisoirement numéroté 30 *bis*, et dont la teneur suit :

« Afin que l'exercice de sa fonction de protection des ressortissants de l'Etat d'envoi qui résident ou se trouvent dans sa circonscription lui soit facilité :

a) Le consul doit avoir toute liberté de communiquer avec lesdits ressortissants et de se rendre auprès d'eux, et ces derniers doivent avoir également toute liberté de communiquer avec le consul et aussi (à moins d'être légalement détenus) de se rendre auprès de lui ;

b) Les autorités locales doivent prévenir sans retard le consul de l'Etat d'envoi lorsqu'un ressortissant de cet Etat est détenu dans sa circonscription et l'autoriser à aller voir ce dernier, à s'entretenir avec lui en particulier et à pourvoir à sa représentation légale. Elles doivent immédiatement transmettre au consul les communications que le détenu lui adresse ;

c) Sous réserve des dispositions de l'alinéa *b*) du présent article, lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est détenu en vertu de la sentence qui l'a condamné, le consul dans la circonscription duquel il se trouve doit avoir le droit d'aller le voir après avoir notifié son intention à l'autorité compétente. Toute visite du consul doit être faite conformément au règlement en vigueur dans l'établissement où l'intéressé est détenu, étant entendu, toutefois, que ce règlement doit donner une possibilité raisonnable d'accéder auprès dudit ressortissant et de s'entretenir avec lui. »

2. Sir Gerald FITZMAURICE dit que son texte n'a pas besoin d'être longuement commenté. L'alinéa *a*) vise la liberté de communication entre le consul et les personnes qu'il est appelé à protéger. Le membre de phrase « à moins d'être légalement détenus » a pour but de souligner que, si un ressortissant de l'Etat d'envoi est en prison, le consul peut se rendre auprès de lui alors que le détenu lui-même ne peut pas se rendre auprès du consul. L'alinéa *b*) prévoit la possibilité pour le consul d'aller voir un ressortissant de son pays qui se trouve en état de détention préventive, et

l'alinéa *c*) — qui est peut-être le moins important — autoriserait le consul à se rendre auprès d'une personne détenue en vertu d'une sentence dont il peut être fait appel ou qui devant un tribunal supérieur, est en train de purger sa peine. Sir Gerald s'est inspiré de la terminologie d'un certain nombre de conventions consulaires, mais il n'insiste pas sur les termes qu'il a employés. Si la Commission adopte les principes énoncés, on pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de les formuler.

3. M. HSU appuie la proposition sous réserve d'éventuelles modifications de forme. Le texte énonce des principes bien établis qui sont souvent oubliés dans la pratique.

4. M. FRANÇOIS demande si la disposition de l'alinéa *b*) qui prévoit que le consul doit être autorisé à s'entretenir « en particulier » avec un ressortissant de son Etat qui est en détention signifie qu'aucun gardien ou autre fonctionnaire ne doit être présent et si, par ailleurs, le consul doit être autorisé à tout moment à se rendre auprès d'un détenu, ressortissant de l'Etat d'envoi.

5. Sir Gerald FITZMAURICE répond que les termes « s'entretenir avec lui en particulier » qui figurent à l'alinéa *b*) ne doivent pas être interprétés comme voulant dire qu'aucun gardien ou fonctionnaire ne doit être présent. Selon la pratique courante dans la plupart des pays, un gardien est toujours présent dans la pièce ; il n'empêche que l'entretien pourrait être privé. Répondant à la seconde question de M. François, sir Gerald dit que l'alinéa *c*) ne donnerait pas au consul un droit illimité de se rendre auprès d'un ressortissant de son pays contre lequel une sentence a été prononcée, mais l'alinéa *b*) vise à éviter tout retard injustifié dans l'octroi de l'autorisation de voir un détenu qui n'a pas encore comparu en justice.

6. M. MATINE-DAFTARY approuve entièrement le fond de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice, laquelle repose sur le principe de l'*habeas corpus* qui, en droit anglais, régit les droits des accusés et des détenus. Il pense, cependant, que les dispositions de l'alinéa *b*) pourraient être incompatibles avec le droit pénal de certains pays, car la plupart des codes établissent une distinction entre la détention pour une certaine période de l'instruction pendant laquelle le détenu est souvent isolé du monde extérieur — dans l'intérêt d'une enquête objective et pour éviter toute possibilité de collusion — et la détention du fait de la gravité des chefs d'inculpation. Il est fort douteux que les gouvernements acceptent certaines des propositions de sir Gerald Fitzmaurice. Ainsi, il n'est pas toujours possible d'établir l'identité ou la nationalité d'un détenu, et il serait pas juste d'imposer aux autorités locales, d'office, l'obligation de prévenir immédiatement le consul.

7. M. EDMONDS dit que, par analogie avec l'alinéa *b*), il conviendrait d'insérer les mots « en particulier » à la suite des mots « s'entretenir avec lui », qui figurent à l'alinéa *c*). S'il ne peut s'entretenir avec lui en particulier, le consul ne sera pas en mesure d'accorder au détenu l'aide et la protection efficaces dont il a besoin. Un entretien privé est particulièrement important pendant la période qui s'écoule entre la sentence et l'appel. M. Edmonds ne saurait admettre qu'en aucune circonstance un consul pût se voir empêché de se rendre auprès d'un ressortissant détenu au secret.

8. M. VERDROSS pense que la proposition de sir Gerald Fitzmaurice élargirait le projet du Rapporteur spécial et lui donnerait plus de force. Un consul doit être en mesure de prêter assistance aux ressortissants de son pays, pour ce qui est de la défense non seulement devant les tribunaux de sa circonscription, mais encore devant tout tribunal quel qu'il soit. Par conséquent, le projet devrait viser expressément l'éventualité d'un appel devant une juridiction supérieure.

9. M. TOUNKINE veut se borner à faire quelques observations préliminaires, parce qu'il n'a pas encore eu le temps d'étudier le texte de sir Gerald Fitzmaurice. Il ne faut pas oublier que le consul est un fonctionnaire d'une puissance étrangère, alors que le gouvernement de l'Etat de résidence exerce la souveraineté territoriale. A première vue, le texte de sir Gerald Fitzmaurice favorise trop les droits de l'Etat d'envoi car il confère des prérogatives très larges qui pourraient être incompatibles avec la législation et la réglementation internes. M. Tounkine ne pense pas que la Commission doive faire sienne la position adoptée par sir Gerald telle qu'elle est formulée dans sa proposition, car, à son avis, celle-ci ne serait pas acceptable pour la majorité des Etats. Le texte de sir Gerald va bien au delà des dispositions de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques qui définit les privilèges des diplomates en matière de liberté de mouvement.

10. M. YOKOTA approuve le principe énoncé dans le projet de nouvel article, mais il pense, comme M. Matine-Daftary, que les dispositions de l'alinéa *b*), notamment le membre de phrase « sans retard... l'autoriser à aller voir ce dernier », pourraient être incompatibles avec les codes pénaux de plusieurs pays. Il propose donc d'insérer le mot « injustifié » à la suite du mot « retard ».

11. M. SANDSTRÖM appuie la proposition de sir Gerald Fitzmaurice. En ce qui concerne les observations faites par M. Tounkine et par M. Matine-Daftary, il rappelle que le texte de sir Gerald est conforme à la pratique générale et envisage des rapports comparables à ceux qui existent entre un avocat et son client ; or, le droit de l'avocat de se rendre auprès de son client qui est en prison est universellement reconnu. Il importe plus encore d'accorder au consul le droit d'aller voir un compatriote en prison, car il se peut que le détenu ne connaisse pas la langue de l'état de résidence, ou en ignore la loi, ou encore qu'il ne soit pas au courant de la mentalité ou des coutumes de ses habitants.

12. M. Sandström doute qu'il soit nécessaire, comme M. Edmonds l'a suggéré, d'insérer dans l'alinéa *c*) les mots « en particulier », puisque l'alinéa *b*) vise la détention avant le jugement tandis que l'alinéa *c*) vise la détention après la sentence.

13. M. SCELLE approuve le projet soumis par sir Gerald Fitzmaurice, de même que l'interprétation très libérale qu'en ont donnée M. Verdross et M. Edmonds. Il y a là, bien entendu, une sorte de partage de souveraineté entre les deux Etats. L'agent consulaire, en tant qu'il a pour mission de protéger les droit de ses ressortissants dans le pays de résidence, est un propagateur essentiel de l'internationalisation, son rôle dans ce domaine étant d'ailleurs un reste de l'ancien système où le consul exerçait une autorité quasi souveraine à l'égard de ses ressortissants. Il est à la fois inévitable et regrettable que dans certains cas, et notamment en cas de guerre civile, il puisse être nécessaire d'admettre momentanément certaines restrictions de police, mais l'on ne doit pas permettre qu'elles portent atteinte à la pratique générale.

14. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que la proposition de sir Gerald Fitzmaurice a une portée trop large. Lorsque la Commission procède à la codification du droit international dans un domaine où la pratique des Etats est très variée — comme c'est le cas pour la question qu'elle examine actuellement — sa tâche doit être d'étudier les conventions bilatérales et de voir dans quelle mesure il est possible de donner à leurs dispositions un caractère multilatéral, en incorporant dans son propre projet les dispositions qui imposent aux Etats les restrictions les moins grandes et, par conséquent, acceptables pour la majorité des Etats. A procéder d'une manière différente, la Commission courrait le risque d'établir des projets que les gouvernements jugeraient inacceptables. Le texte de sir Gerald va plus loin encore que les conventions conclues par le Royaume-Uni. Il n'est guère probable que la grande majorité des Etats reconnaissent au consul le droit de se rendre, en toutes circonstances et à tout moment, auprès d'un compatriote détenu. Au début d'une procédure pénale, il y a souvent — c'est le cas, par exemple, pour la procédure suisse — une période assez longue au cours de laquelle le juge d'instruction peut interdire à toute personne de rendre visite au détenu : le consul ne saurait en l'occurrence revendiquer un traitement privilégié. L'alinéa *b*) ne renvoie pas au droit interne, alors que l'alinéa *c*) se réfère à la réglementation pénitentiaire : il est indispensable que l'article tout entier s'entende comme relevant du droit interne. Aussi bien M. Žourek estime que le nouvel article ne devrait porter que sur la défense des ressortissants en justice et sur les communications entre les consuls et leurs ressortissants.

15. M. AGO est surpris que d'aussi nombreuses objections soient faites au projet de nouvel article, car ce texte est rédigé d'après les dispositions correspondantes de nombreuses conventions existantes. S'il est une tâche qui incombe toujours aux consuls, c'est, assurément, de protéger leurs ressortissants lorsqu'ils sont en difficulté. A cet égard, leurs fonctions diffèrent de celles des agents diplomatiques. L'alinéa *a*) du projet d'article nouveau n'a trait qu'au droit de communication ou d'accès, et la pratique que ce texte consacre est si bien établie qu'il est à peine besoin de l'affirmer expressément.

16. Pour ce qui est des alinéas *b*) et *c*), M. Ago reconnaît qu'il pourrait y avoir des difficultés au cas où les dispositions du code pénal local interdiraient de rendre visite aux détenus. La question fondamentale est de savoir s'il y a lieu de prévoir, dans certains cas, une exception en faveur des consuls. M. Ago est persuadé qu'il y a lieu de le faire, car un détenu étranger se trouve en général dans une situation plus difficile qu'un ressortissant de l'Etat de résidence. Il conviendrait même de faire cette exception lorsque le code pénal de l'Etat de résidence impose l'isolement du détenu au cours de l'instruction.

17. A son avis, on pourrait, par quelques modifications de terminologie, rendre ce texte plus acceptable pour les gouvernements. En tout état de cause, les gouvernements devraient considérer qu'en acceptant un sacrifice de leur souveraineté dans la matière, ils bénéficieraient automatiquement des avantages de la réciprocité : c'est la raison fondamentale des dispositions libérales qui figurent dans nombre de conventions bilatérales. M. Ago estime que les deux alinéas en discussion devraient viser uniquement la visite aux ressortissants détenus pour infractions en matière pénale ; il est inutile, en effet, de prévoir des dispositions spéciales pour la protection consulaire en matière civile, qui est déjà couverte par la disposition générale énoncée à l'alinéa *a*).

18. M. PAL appuie sans réserve le projet d'article soumis par sir Gerald Fitzmaurice, car la justesse du principe qui en est le fondement ne lui échappe aucunement. Il se trouve également en parfait accord avec les vues exprimées à ce sujet par M. Sandström. On a formulé des objections à l'égard de la disposition qui permettrait aux consuls de s'entretenir en particulier avec leurs ressortissants détenus. Or, l'article 19 de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et et la Suède[1] accorde expressément ces pouvoirs aux fonctionnaires consulaires, même lorsque leurs ressortissants sont détenus en vue d'un interrogatoire. Un étranger qui se trouverait dans cette situation doit avoir la possibilité — sans que cela puisse nuire à sa défense — de parler et de communiquer librement avec le consul de son pays, et la justice assurément exige que cette possibilité lui soit garantie par la loi. L'alinéa *c*) du projet d'article nouveau est, de même, issu du paragraphe 3 de l'article 19 de la convention mentionnée. On a formulé des objections à l'égard de ces dispositions en arguant du fait qu'elles ne sont pas corroborées par la pratique générale, encore qu'elles figurent dans certaines conventions bilatérales, et et en faisant valoir qu'à en accepter l'insertion dans le projet à l'examen, la Commission élèverait les conventions bilatérales au rang de conventions multilatérales. Si la source de ce texte est une

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 223 à 224.

convention bilatérale, cela ne veut pas dire que celle-ci soit élevée au rang d'une convention multilatérale. La Commission accepte le principe parce qu'elle estime que la convention en question énonce correctement la règle de droit en la matière. M. Pal ne peut accepter le point de vue de M. Ago selon lequel les dispositions étudiées doivent être subordonnées à la condition de réciprocité. Si la Commission décide de les adopter parce qu'elle les trouve justes, elle doit les insérer dans le projet de manière à ne laisser aucune possibilité d'échappatoire. Il faut éviter de donner à croire qu'on laisse la porte ouverte à de possibles marchandages, dans une question qui relève strictement de la justice.

19. M. TOUNKINE fait observer que, si les principes énoncés dans le projet de sir Gerald Fitzmaurice sont incontestables, les débats ont montré que le projet lui-même a besoin d'être remanié. Sur le plan juridique, il est bien connu que la pratique des Etats modernes est d'accorder à tous les étrangers des droits civils pratiquement égaux à ceux de leurs propres nationaux et que, par conséquent, les étrangers ont à leur disposition toutes les voies de recours ouvertes aux ressortissants de l'Etat de résidence. Si le projet d'article est accepté sous sa forme actuelle, la Commission réservera aux étrangers résidents une situation spéciale, alors qu'ils devraient être soumis entièrement aux lois et règlements de l'Etat de résidence. Il serait excessif d'accorder aux consuls les droits proposés, sans aucune mention de la législation et de la réglementation locales. La question n'est pas, d'autre part, sans avoir un aspect politique. Lorsque la Commission a discuté le projet sur les relations diplomatiques, sir Gerald Fitzmaurice a soulevé à peu près la même question au sujet des agents diplomatiques. Il en est résulté un échange de vues animé au cours duquel on a fait observer que si la Commission devait élaborer des règles de droit international général et non pas simplement des normes destinées à figurer dans des conventions multilatérales, elle ne devait pas perdre de vue le manque d'uniformité des situations. Or le projet d'article à l'examen ne tient compte que d'un certain groupe de conventions bilatérales, négligeant un autre groupe important de textes qui ne contiennent pas ces clauses. En fait, il peut y avoir de très bonnes raisons pour qu'elles n'y figurent pas. Des considérations de sécurité nationale peuvent amener des Etats à interdire complètement certaines régions aux fonctionnaires étrangers. Si la Commission adopte le projet d'article sous sa forme actuelle, un grand nombre d'Etats seront dans l'impossibilité de l'accepter. Il faut donc mentionner dans l'article les lois et règlements de l'Etat de résidence.

20. M. ERIM estime que le principe énoncé à l'alinéa *a*) du projet d'article 30 *bis* est tout à fait acceptable ; malheureusement, la pratique suivie varie selon les Etats. Comme M. Tounkine l'a signalé, il y a des Etats qui peuvent refuser aux fonctionnaires étrangers l'accès à certaines régions pour des raisons de sécurité nationale ; ils peuvent aussi leur interdire de pénétrer dans certaines usines où des ressortissants de l'Etat d'envoi sont employés en qualité de conseillers techniques. Il faudrait modifier l'alinéa *b*), car certains codes de procédure pénale prévoient la mise au secret du prévenu pendant un certain temps au début de l'enquête. L'alinéa *c*) est acceptable puisqu'il contient les mots « conformément au règlement en vigueur ». Toutefois, il est superflu de stipuler qu'un consul doit aviser l'autorité compétente avant d'exercer son droit d'aller voir un ressortissant détenu, car l'article 4 du projet relatif aux relations consulaires, tel qu'il a été adopté, dispose que l'une des principales fonctions normalement exercées par les consuls est de prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi. Lorsqu'un de ceux-ci est détenu, le consul se trouvera dans une situation très analogue à celle de l'avocat chargé de la défense. Aux termes de la définition qui figure à l'article 4, les consuls sont tenus de prêter secours et assistance à leurs ressortissants en matière civile et administrative aussi bien que pénale ; on pourrait mentionner cette fonction dans le projet d'article nouveau. M. Erim ne saurait admettre que cet article renvoie au principe de réciprocité. La Commission élabore un projet de code qui doit contenir des règles acceptables pour la majorité des Etats ; l'énoncé du principe de réciprocité serait mieux à sa place dans une convention bilatérale et, en fait, mentionner ce principe dans le présent projet équivaudrait à inviter les Etats à conclure des conventions bilatérales. M. Erim présume que le projet d'article 30 *bis* ne vise que les questions de droit pénal. Aussi est-il d'avis qu'il serait utile d'y ajouter une clause concernant les affaires impliquant des particuliers en matière civile ou administrative, et le droit pour le consul de leur prêter aide et assistance dans ces domaines.

21. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit que le projet d'article nouveau est l'aboutissement du débat concernant le droit des consuls de communiquer avec les autorités de l'Etat de résidence. Il a pour objet de consacrer le droit des consuls de communiquer avec leurs ressortissants et ne confère pas de privilèges aux étrangers qui se trouvent dans l'Etat de résidence. Il n'impose aux autorités locales aucun devoir envers les étrangers résidant sur leur territoire qu'elles n'aient déjà à l'égard des nationaux. Si l'article nouveau se bornait à énoncer un principe général à l'alinéa *a*), il marquerait un progrès important puisqu'il dit que le droit du consul de se rendre auprès de ses ressortissants ne s'éteint pas du fait que l'un d'eux est détenu pour les besoins de l'instruction ou purge une peine. Toutefois, il convient de limiter le droit de communiquer avec le détenu en stipulant qu'il ne peut s'exercer que dans le cadre et sous réserve de la législation et de la réglementation générales applicables à toute personne qui se trouve sur le territoire de l'Etat de résidence. Si le régime de la mise au secret est prévu, la constitution garantira aussi que l'interdiction de communiquer ne peut se prolonger au delà d'une

certaine durée. Lorsqu'une telle réglementation existe, il n'y a pas lieu de la modifier au profit des étrangers. En ajoutant un membre de phrase tel que « sous réserve des lois et règlements en vigueur », par exemple, on lèverait l'objection formulée par M. Matine-Daftary. Un grand nombre de gouvernements ne seraient pas en mesure d'accepter la présence dans une convention multilatérale d'une clause imposant aux autorités locales l'obligation d'informer immédiatement le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est détenu. Ce à quoi doit veiller la Commission c'est qu'un consul ne soit empêché de se rendre auprès de ce ressortissant, mais son droit d'aller le voir est régi par les dispositions générales du droit interne (condition qui viserait aussi les règlements généraux destinés à assurer la sécurité de l'Etat ou pris en temps de crise). Sous cette réserve, M. Padilla Nervo appuie le principe dont s'inspire le projet d'article nouveau présenté par sir Gerald Fitzmaurice.

22. M. YOKOTA se prononce en faveur du projet d'article nouveau parce que la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi est l'une des principales fonctions consulaires. Même si les règles énoncées dans le projet contiennent certains détails qui ne recevront pas l'approbation de tous les Etats, la Commission doit l'adopter dans l'intérêt du développement progressif du droit international. Il pense comme M. Pal que le principe de réciprocité ne doit pas être mentionné dans l'article. S'il en était fait mention, un Etat pourrait légalement interdire au consul de se rendre auprès d'un ressortissant détenu en arguant qu'il ne demande pas que ses ressortissants bénéficient du même traitement dans l'autre Etat. Le refus de laisser le consul aller voir son ressortissant constituerait une violation du droit international. Si l'autre Etat en cause prenait la même décision, il ne ferait que recourir à des mesures de rétorsion fondées sur la violation d'une règle du droit international commise par l'Etat de résidence. Appliquer le principe de réciprocité serait contraire à l'esprit de l'article. En outre, ce principe pouvant s'appliquer pour d'autres articles, la Commission devrait attendre d'avoir achevé la rédaction des articles pour examiner la règle générale, comme elle l'a fait à propos des articles du projet sur les relations diplomatiques. A l'alinéa *a*), les mots « toute liberté de communiquer » sont trop catégoriques. Même dans les articles du projet ayant trait aux relations diplomatiques on a employé les mots « libre communication », qui figurent également à l'article 29 du projet sur les relations consulaires. Il conviendrait donc de supprimer le mot « toute ».

23. M. VERDROSS pense qu'il s'est produit un malentendu entre M. Tounkine et les autres orateurs. Le consul se conforme nécessairement aux lois et règlements de l'Etat de résidence et il n'est jamais fondé à déroger. En fait, il aidera les ressortissants de l'Etat d'envoi à faire usage des recours que ces lois et règlements leur ouvrent. On peut écarter les objections formulées par M. Tounkine et M. Žourek en mentionnant les lois et règlements locaux à l'alinéa *b*). Si ces lois et règlements ne sont pas conformes au droit international, les consuls n'ont d'autre issue que d'aviser leur mission diplomatique, et la question se muera alors en différend diplomatique.

24. M. AMADO constate que le Président a traité toutes les questions dont il avait l'intention de parler, et qu'il l'a fait de façon tout à fait pertinente. Ce serait une erreur de croire que les consuls se dressent en quelque sorte contre l'Etat de résidence lorsqu'ils demandent à aller voir un de leurs ressortissants détenus. En réalité, ils aident l'Etat de résidence dans ses rapports avec un étranger qui ne connaît peut-être pas les lois et règlements locaux ou même la langue du pays. Ils collaborent, en fait, avec les autorités locales à l'application des lois et des règlements de l'Etat de résidence. Le projet d'article 30 *bis* s'inspire de la Convention de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède qui a marqué, dans les normes réglant les relations consulaires, un progrès dont il faut grandement se féliciter. La Commission ne doit certes pas céder le terrain gagné dans cette convention. On ne saurait refuser à un consul le droit d'aller voir un de ses ressortissants détenus, à moins qu'il ne soit mis au secret pour les besoins de l'enquête. Le consul doit être parfaitement au courant de la réglementation locale. Certes, on ne peut méconnaître le principe de réciprocité, car il constitue la base même des relations consulaires, mais l'article proposé n'est pas le lieu qui convient pour le mentionner. Aussi bien, étant donné que le droit international régissant les relations consulaires n'est encore pas établi de façon définitive, ce sont les conventions bilatérales qui constituent nécessairement la seule source à laquelle on puisse se référer pour élaborer une convention multilatérale. M. Amado appuiera le projet de sir Gerald Fitzmaurice modifié et interprété comme le Président l'a proposé.

25. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) partage dans leur ensemble les opinions exprimées par M. Amado et par M. Verdross, mais pour des raisons assez différentes. L'alinéa *a*) rentre dans le cadre de l'article 30 *(Communications avec les autorités de l'Etat de résidence)*. Il est du devoir de l'Etat de résidence de ne pas gêner les communications du consul soit avec les autorités locales, ou même, dans certains cas, les autorités centrales, soit avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Toutefois, les alinéas *b*) et *c*) visent plutôt la fonction consulaire de protection des ressortissants, laquelle, aux termes de l'article 4 du projet sur les relations consulaires, consiste à « prêter secours et assistance ». S'il s'agit bien de communications, ces alinéas vont cependant beaucoup plus loin. Ils n'appellent pas d'objection quant au fond, mais, si le projet est adopté, la clause imposant aux autorités locales l'obligation de prévenir le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est détenu dans sa circonscription pourrait nécessiter une modification du code de procédure pénale de certains Etats. Quoi qu'il en soit, les alinéas *b*) et *c*) prendraient plus d'importance s'ils étaient séparés de l'alinéa *a*) et modifiés comme le Président l'a proposé.

26. M. BARTOŠ approuve sans réserve le projet d'article 30 *bis*, donc les dispositions précisent les obligations incombant aux Etats en raison du droit qu'a le consul de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Ces communications revêtent la forme non seulement d'échanges de correspondance, mais aussi de prises de contact entre le consul et les ressortissants dont il a la charge. En Yougoslavie, la question a fait l'objet de longues controverses entre spécialistes du droit international et criminalistes, et il s'en est dégagé cette conclusion que la plupart des Etats reconnaissent au consul le droit de communiquer librement avec les ressortissants de l'Etat d'envoi (sous réserve, bien entendu, d'exceptions en temps de guerre).

27. Il est vrai que certains systèmes de procédure pénale tel par exemple celui qui est en vigueur dans le canton de Genève, autorise le juge d'instruction à ordonner la mise au secret d'un accusé pendant un certain temps, et même à interdire les visites du défenseur à son client. Dans les cas où la procédure pénale en vigueur autorise cette mise au secret, il devrait être admis que le consul a au moins le droit de voir l'accusé en présence du juge d'instruction. De cette manière, le consul pourra s'assurer de l'état de santé de l'accusé et l'aider à obtenir l'assistance d'un défenseur, quand bien même il ne pourrait s'entretenir avec lui.

28. L'objet de la disposition proposée est la sauvegarde des droits de l'homme ; or, la défense de ces droits, dans les cas surtout où l'intérêt de la justice est en cause, doit prévaloir sur les intérêts purement nationaux.

29. Pour des raisons qui ne sont pas seulement de principe, mais aussi d'ordre pratique, l'intervention du consul est souvent indispensable, notamment lorsque des difficultés se présentent du fait des langues. A ce propos, M. Bartoš cite le cas de deux marins yougoslaves condamnés par un tribunal chinois pour un crime qu'au dire des autres membres de l'équipage yougoslave ils n'avaient pas commis. M. Bartoš, tout en se défendant de vouloir prendre position sur leur innocence ou leur culpabilité, souligne qu'il est clair que les marins en question et leurs juges n'avaient pas de langue commune : ils ne savaient pas le chinois et le tribunal ignorait leur langue. Les requêtes présentées par les autorités yougoslaves en vue d'obtenir copie du jugement, et leurs demandes de renseignements sur la langue dans laquelle les accusés avaient été interrogés, furent rejetées sous prétexte qu'elles constituaient une ingérence dans les affaires intérieures de la Chine.

30. Au sujet de la disposition qui fait l'objet de la première phrase de l'alinéa *b*), M. Bartoš rappelle que la pratique suivie par la plupart des Etats consiste à informer le consul de l'arrestation d'un de ses ressortissants le jour même où il y a été procédé.

31. Quant au principe de réciprocité, on voit difficilement comment il pourrait être introduit dans l'article proposé. Cet article a trait à une institution fondamentale du droit international public : le droit de protection qui appartient au consul. Ce droit ne saurait guère être soumis à réciprocité.

32. M. HSU demande à quel moment s'est produit le cas cité par M. Bartoš et s'il s'est produit sur le territoire continental de la Chine.

33. M. BARTOŠ répond que ce cas s'est produit il y a deux ans environ sur le territoire continental de la Chine.

34. M. AGO, revenant aux observations formulées par M. Pal et par M. Yokota, déclare qu'il n'était pas dans son intention de proposer qu'une disposition concernant la réciprocité fût insérée dans le projet. Il s'est borné à dire que tout abandon des prérogatives de la souveraineté qu'un Etat pourrait consentir à raison du fait qu'il accepte le principe sur lequel repose le projet d'article 30 *bis*, trouverait sa compensation dans les avantages réciproques que lui assureraient les dispositions de cet article.

35. A propos de l'objection suivant laquelle l'article 30 *bis* pourrait gêner l'application de certaines dispositions de droit général concernant la mise au secret de l'accusé, ou celle de règlements intéressant la défense nationale qui interdisent l'accès de certaines régions, M. Ago demande instamment à la Commission de se souvenir que l'objet essentiel des règles de droit international applicables en matière de protection consulaire est l'assistance à des personnes qui se trouvent en détresse dans un pays étranger. C'est cette préoccupation qui doit, avant toute autre, trouver son expression dans l'article 30 *bis* — et non le désir de donner la priorité à la défense des intérêts de l'Etat de résidence, dans des cas qui restent exceptionnels. M. Ago pense, comme M. Tounkine, que les articles du projet doivent formuler des règles de droit international universellement applicables, et non pas être conçus comme devant constituer les clauses d'un modèle d'accord multilatéral. Mais il ne saurait admettre que les droits énoncés à l'article 30 *bis* ne valent que sous réserve des lois de l'Etat de résidence quelles qu'elles soient, car pareille réserve irait à l'encontre des intentions de l'article 30 *bis*.

36. Les dispositions de l'article 30 *bis* sont tirées de la Convention consulaire conclue en 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède ; mais cette convention n'a, en la matière, rien d'exceptionnel. Des dispositions analogues figurent dans les Conventions consulaires conclues entre Costa Rica et les Etats-Unis d'Amérique en 1948, entre les Philippines et l'Espagne également en 1948, et entre le Royaume-Uni et l'Italie en 1954. Tous ces Etats, qui ont intérêt à sauvegarder leur souveraineté, n'en ont pas moins jugé possible d'adopter des dispositions de ce genre pour assurer la protection de particuliers, en difficulté dans un pays étranger.

37. M. AGO partage l'opinion du Secrétaire de la Commission en ce qui concerne le choix du cadre où devra s'inscrire l'article 30 *bis*. Le Comité de rédaction jugera du contexte qui convient le mieux, et probablement est-ce après l'article 4 que l'article

30 *bis* s'insérera le plus proprement. Par contre, M. Ago ne saurait admettre que l'on sépare l'alinéa *a*) des deux autres alinéas de l'article 30 *bis* : ces trois alinéas sont étroitement connexes et ont tous pour objet de permettre au consul de venir en aide aux ressortissants de l'Etat d'envoi.

38. M. SCELLE estime que ce serait une grave erreur que de minimiser la protection consulaire au nom de l'assimilation de l'étranger et du national. En France, dans les anciens temps, les étrangers n'avaient aucun droit. Les progrès du droit international permettent de considérer les étrangers comme fondés à jouir des droits de l'homme, avant même que ne fussent adoptés les projets de pactes relatifs aux droits de l'homme. C'est pourquoi M. Scelle est convaincu qu'il est possible, en droit international, d'établir pour les ressortissants étrangers des privilèges et des droits dont les nationaux ne jouissent pas toujours ou ne jouissent pas encore. Par contre, il refuse d'admettre que l'on puisse invoquer, à ce propos, le principe de réciprocité ; en droit international, le consul a le droit inconditionnel d'assurer la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi.

39. A chercher à combiner les différentes lois internes, on n'arriverait jamais à rien. La Commission est réunie pour dire quelle est la loi internationale applicable en la matière et non pour faire une loi internationale adaptable à la loi de n'importe quel pays.

40. En conclusion, M. Scelle exprime à nouveau sa conviction que ce serait une grave erreur que de dire, d'une façon absolue, que les consuls doivent toujours se plier aux lois locales dans l'exercice de leur droit de protection à l'égard des ressortissants de l'Etat d'envoi.

41. M. EDMONDS éprouve une certaine inquiétude devant l'opposition à laquelle s'est heurté le projet d'article nouveau ; la Commission devrait s'attacher avant tout à la sauvegarde des droits de l'homme assurée par les consuls en ce qui concerne les ressortissants du pays d'envoi.

42. Le fait que les lois de certains Etats permettent d'isoler un accusé au point d'interdire les visites de son défenseur n'est qu'une raison de plus de veiller à ce que le droit de se rendre auprès de lui reste garanti au consul de l'Etat d'envoi. Pour une personne qui, bien souvent, ignore la langue et les lois du pays, la visite du consul importe plus encore, à bien des égards, que celle d'un avocat.

43. Les dispositions de l'alinéa *c*), qui concernent le détenu condamné à une peine de prison, sont utiles, qu'il s'agisse d'un détenu qui veut faire appel du jugement qui l'a condamné ou d'un détenu dont la condamnation est devenue définitive. Dans ce dernier cas, les modalités de la détention et sa rigueur sont des points sur lesquels il peut être nécessaire au détenu d'avoir l'avis de son consul.

44. M. TOUNKINE ne peut admettre la thèse de M. Scelle, laquelle repose sur ce postulat erroné que l'évolution du droit international justifie l'institution d'une situation privilégiée au bénéfice des étrangers.

45. De l'avis de M. Tounkine, le principe, si ardemment défendu par les Etats d'Amérique latine, de l'égalité entre les ressortissants étrangers et les nationaux est beaucoup plus proche des réalités actuelles.

46. On a aussi parlé des progrès de l'idée des droits de l'homme. Dans ce domaine également, il est bien certain que l'élaboration de pactes des droits de l'homme ne saurait avancer que si l'on prend pour base l'égalité des étrangers avec les nationaux.

47. Les questions que soulève le nouvel article mettent en jeu toute l'économie du projet ; M. Tounkine estime donc qu'il conviendrait de laisser aux membres de la Commission le temps d'étudier le texte d'une manière plus approfondie et de présenter les amendements nécessaires.

48. M. MATINE-DAFTARY dit que, comme M. Scelle, il eût été sans réserve partisan du nouvel article si le projet de la Commission devait servir de modèle, comme ce fut le cas pour le projet relatif à la procédure d'arbitrage. Dans le cas présent, au contraire, la Commission est chargée de préparer un projet de convention qui sera soumis aux gouvernements ; si l'on veut que ce projet puisse recueillir de nombreux suffrages, ses dispositions devront témoigner de plus de souplesse, ainsi que l'a suggéré M. Ago. En premier lieu, les autorités locales ne devraient être tenues d'informer le consul de l'arrestation d'un ressortissant que si ce dernier le demande ; ce serait aller trop loin que d'imposer aux autorités locales l'obligation de le faire d'office. En second lieu, il faut tenir compte de ce fait que, selon les règles de procédure applicables dans de nombreux pays, toute communication avec l'extérieur peut être interdite à l'accusé pendant un certain laps de temps au cours de l'instruction. Durant cette période, le consul non plus ne saurait avoir d'entretien privé avec le détenu. En Iran, de même qu'en France, l'accusé a l'assistance de son avocat, ce qui va souvent au détriment du secret de l'instruction. Or, le secret de l'instruction est un principe admis dans les codes de tous les pays civilisés, et le nouveau code français en a encore accentué le caractère rigoureux. Toutefois, la voie de recours est toujours ouverte au détenu.

49. Le PRÉSIDENT relève que les divergences d'opinion qui se sont manifestées au sein de la Commission ne portent pas tant sur le texte même du projet d'article nouveau que sur l'interprétation de ce texte.

50. Il met les membres de la Commission en garde contre les généralisations. On ne saurait toujours voir dans le ressortissant étranger un malheureux sans soutien, perdu dans un cadre où il se sent dépaysé ; dans certains cas, l'étranger qui réside depuis longtemps dans un pays en connaît parfaitement la langue, les lois et les usages. Il importe, en ce qui concerne les étrangers, de se garder non seulement de toute discrimination à leur encontre, mais aussi de toute discrimination

en leur faveur. Le fait que le droit de communication n'est exercé que sous réserve des lois de l'Etat de résidence ne saurait, bien entendu, signifier que cet Etat pourra, par des dispositions de sa législation, interdire toute communication entre un consul et les ressortissants du pays d'envoi.

51. Le PRÉSIDENT approuve, quant à lui, tous les principes que consacre le projet d'article nouveau, mais doute que certaines dispositions de cet article puissent être acceptées par les gouvernements. Par exemple, certains Etats pourraient ne pas juger acceptable que l'on impose à l'Etat de résidence, d'office, l'obligation d'informer le consul de l'Etat d'envoi chaque fois que l'un de ses ressortissants est en prison. Une solution possible serait de dire, dans la disposition étudiée, qu'à la demande de la personne détenue, le consul devra être mis au courant.

52. Enfin, on ne saurait interpréter le droit de protection comme prévalant sur les règles de droit interne applicables en des matières telles que la procédure pénale et les mesures de sécurité nationale visant la zone des installations atomiques.

La séance est levée à 13 h. 10

535e SÉANCE

Lundi 9 mai 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE ADDITIONNEL 30 *bis (suite)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du nouvel article 30 *bis* proposé par sir Gerald Fitzmaurice.

2. Sir Gerald FITZMAURICE constate que la discussion a démontré clairement que de l'avis de nombreux membres de la Commission il convient d'inclure dans le projet une disposition similaire à son projet d'article 30 *bis*. Certains ont aussi souhaité que ce texte devienne plus nuancé. Sir Gerald est prêt à répondre à ce vœu dans une certaine mesure, à condition de ne pas porter atteinte au principe fondamental incorporé dans ce texte.

3. On a souligné que le nouvel article pourrait susciter des difficultés par suite d'un conflit entre ses dispositions et le droit interne. Sir Gerald ne peut admettre qu'une clause doive être bannie du projet pour la simple raison qu'elle pourrait rendre nécessaire une modification du droit interne de certains pays intéressés. Un traité ne peut pas être utile s'il ne contient que des dispositions conformes à la pratique et au droit positif des parties. La raison d'être de la signature d'un traité est que ce texte entraînera des changements du moins pour certaines des parties contractantes.

4. Sir Gerald ne peut pas admettre non plus que l'on subordonne l'ensemble des dispositions du projet d'article au droit interne de l'Etat de résidence. Ce serait retirer à la proposition toute raison d'être. Cette question revêt une importante particulière, car les dispositions du texte de sir Gerald ont pour but d'empêcher la violation de certains principes fondamentaux de justice protégés par le droit international.

5. Certains membres de la Commission ont estimé que cette proposition constituait une innovation ; d'autres leur ont répondu en soulignant, avec raison, que le texte proposé figure déjà dans un grand nombre de conventions consulaires en vigueur. En fait, la proposition trouve sa justification dans un argument encore plus solide : si les conventions consulaires contiennent des dispositions de ce genre, c'est qu'en vertu du droit international coutumier, l'Etat de résidence a l'obligation de respecter le droit du consul de se rendre auprès de ses ressortissants et cet Etat est tenu d'informer le consul en cas d'arrestation de l'un d'eux. L'expérience acquise pendant trente ans, comme conseiller juridique d'un gouvernement, permet à sir Gerald d'affirmer que la violation de ces obligations est l'une des principales causes de friction entre les Etats et la source d'incidents fréquents et de nombreuses controverses. La Commission rendrait donc un réel service à la communauté internationale si elle faisait figurer dans le projet visant les relations consulaires des dispositions précises à ce sujet.

6. Pour ce qui est du début de l'alinéa *b*), sir Gerald est tout à fait disposé à accepter certaines modifications d'ordre rédactionnel ; à son avis toutefois, il ne suffit pas d'énoncer simplement le droit, pour l'étranger en cause, de demander que son arrestation soit portée à la connaissance du consul. Dans de nombreux cas, en particulier dans le cas d'un visiteur étranger ou d'un travailleur temporaire, l'étranger intéressé est mal informé de ses droits, et il est peu probable qu'il connaisse les dispositions d'une convention consulaire applicables à son cas. En outre, même dans les pays les plus développés, il se peut qu'en pratique les autorités locales ne tiennent pas compte des obligations que leur impose une convention consulaire, voire qu'elles les ignorent. Il faut garantir efficacement le droit à la protection consulaire, et c'est pourquoi le gouvernement de l'Etat de résidence doit au moins avoir l'obligation de s'assurer que les autorités locales prennent, dans un délai raisonnable, des mesures pour informer le consul de l'arrestation de l'un de ses ressortissants.

7. Certains orateurs ont mentionné la question des droits de l'homme et celle de la condition des étrangers, auxquelles cette proposition touche

indirectement. A cet égard, sir Gerald souligne que sa proposition, comme les dispositions similaires des conventions consulaires, a trait au rôle fondamental du consul, qui est d'assurer la protection de ses ressortissants auprès des autorités locales. C'est là une des principales raisons d'être des consuls, et un consul ne saurait s'acquitter efficacement de ses obligations à cet égard si son droit de se rendre auprès de ses ressortissants et le droit de ces ressortissants de s'adresser à lui ne sont pas sauvegardés. C'est précisément lorsque l'un de ces ressortissants est en état d'arrestation que la sauvegarde de ces droits devient primordiale.

8. Ce serait perdre de vue le véritable problème que de considérer cette question comme touchant principalement aux droits de l'homme à la condition des étrangers. A ce propos, certains membres de la Commission ont dit qu'un étranger ne saurait avoir plus de droits qu'un ressortissant de l'Etat de résidence. En réalité, la proposition soumise par sir Gerald tend à garantir à un étranger, dans les circonstances prévues par ce texte, des droits égaux à ceux d'un ressortissant du pays de résidence. Un étranger résidant depuis longtemps dans le pays peut évidemment bien connaître la langue, les coutumes et les lois locales, mais, en général, un étranger est défavorisé par rapport aux habitants du pays. Sa connaissance de la langue est souvent imparfaite et il en est de même des notions qu'il peut avoir sur l'administration, les coutumes et les lois locales. Il n'a souvent pas conscience de ses droits et il n'a ni famille, ni amis qui puissent prendre les dispositions nécessaires pour assurer sa défense. C'est uniquement grâce au fonctionnement efficace de la protection consulaire qu'il peut espérer se trouver dans une situation comparable à celle d'un ressortissant de l'Etat de résidence.

9. Dans certains pays, des difficultés administratives peuvent évidemment survenir à propos de certaines des dispositions proposées, et sir Gerald est prêt à accepter des modifications de caractère rédactionnel destinées à résoudre ces difficultés, dès lors que le principe fondamental de la proposition est préservé.

10. Il partage l'avis des membres de la Commission qui estiment que l'on ne saurait, dans le projet dont il est actuellement question, fonder la protection consulaire sur le principe de la réciprocité. Certains pays s'intéressent plus que d'autres à cette question parce qu'un grand nombre de leurs ressortissants voyagent, résident temporairement ou travaillent, à l'étranger. La meilleure solution serait donc de laisser s'appliquer la règle normale, à savoir qu'un pays qui ne respecte pas les dispositions d'une convention ne peut évidemment pas les opposer à d'autres pays parties à la convention.

11. Quant à la place de l'article 30 *bis* et aux remarques faites à ce sujet par le Secrétaire de la Commission, sir Gerald estime, comme M. Ago, qu'il serait peut-être préférable d'insérer le nouvel article à un autre endroit du projet, mais que, de toute façon, ses trois alinéas sont étroitement liés et qu'il ne faut pas les séparer.

12. Il admet que le droit pour le consul de protéger ses ressortissants et de prendre les mesures nécessaires en vue de leur représentation légale existe aussi en matière civile. Toutefois, si ce droit, inhérent au droit général d'assurer la protection des ressortissants, n'est généralement pas mentionné dans les conventions consulaires, c'est qu'une disposition expresse à ce sujet n'est réellement pas nécessaire. Une personne engagée dans une procédure en matière civile reste libre et peut donc prendre toutes dispositions pour se faire légalement représenter ; elle peut aussi demander aide et conseil à son consul. La situation est évidemment tout à fait différente dans le cas d'une procédure pénale. L'étranger est en état d'arrestation et, en l'absence de dispositions expresses à cet égard, il ne pourra pas communiquer librement avec son consul.

13. Le Rapporteur spécial a souligné que les questions abordées dans la proposition d'article nouveau sont prévues par les termes généraux de l'article 4 relatif aux fonctions consulaires (A/CN.4/L.86). En vérité, l'article 4 traite des questions de fond relatives au droit de protection consulaire, alors que la proposition d'article 30 *bis* porte sur des questions de procédure. Ses dispositions visent à donner au consul le moyen de remplir son rôle de protection, tel qu'il est prévu à l'article 4. Il ne suffit pas d'affirmer l'existence du droit de protection : les autorités locales auraient la possibilité de porter atteinte à ce droit, ou même de le supprimer complètement, si elles peuvent interrompre toute communication entre le consul et ses ressortissants.

14. M. ERIM est entièrement d'accord avec sir Gerald Fitzmaurice et considère, comme lui, que la proposition d'article nouveau 30 *bis* a trait aux droits et obligations des consuls et non pas à la protection des droits de l'homme ni à la condition des étrangers. Si la question en discussion était une question touchant à la protection des droits de l'homme, il n'eût pas hésité à préconiser l'adoption d'un texte qui assurât les droits les plus larges et les garanties les plus propres à en protéger la jouissance. Mais il convient de restreindre la discussion aux objectifs essentiels de la proposition et de ne pas y inclure toutes les questions auxquelles la proposition ne se rapporte qu'incidemment.

15. En second lieu, il estime, comme sir Gerald, que les dispositions du nouvel article ne sauraient être surbordonnées au droit interne. La proposition reflète certaines règles existantes du droit international coutumier qui doivent prévaloir sur les lois internes des Etats intéressés.

16. M. Erim approuve donc cette proposition quant au fond, mais il estime qu'il conviendrait de rédiger certaines de ses dispositions de façon moins catégorique. Il n'est pas possible de formuler en termes absolus le droit pour le consul de se rendre auprès de ses ressortissants, droit qui est énoncé à l'alinéa *a*). Il se peut, par exemple, que la personne en cause soit employée à des travaux intéressant la défense nationale et qu'elle réside, en conséquence, dans une zone dont l'accès

est restreint ou interdit pour des raisons de sécurité. Dans un cas de ce genre, il faudrait préciser que la personne en cause a le droit de se rendre auprès de son consul lorsque le consul ne peut pas se rendre auprès d'elle dans la zone interdite.

17. Quant à l'obligation qui est faite aux autorités locales, dans l'alinéa *b*), d'informer le consul de l'arrestation de l'un de ses ressortissants, M. Erim va jusqu'à proposer que l'on impose aux autorités locales l'obligation d'informer le consul immédiatement après l'arrestation. Toutefois, pour ce qui est du droit de visite, il estime qu'il faut tenir compte du caractère secret que la procédure pénale de certains pays confère au premier stade de l'instruction, lorsqu'il s'agit d'infractions graves. La meilleure solution serait peut-être de fixer un délai, de deux ou trois jours par exemple, au delà duquel il ne serait plus possible d'interdire au consul de se rendre auprès du détenu.

18. Enfin, en ce qui concerne l'alinéa *c*), M. Erim ne voit pas pourquoi l'on devrait spécifier que le consul ne peut aller voir un ressortissant détenu qu'après avoir « notifié son intention à l'autorité compétente ». La première partie de la phrase qui suit — « Toute visite du consul doit être faite conformément au règlement... » — est largement suffisante et il n'est guère nécessaire d'imposer au consul l'obligation distincte de notifier chaque fois d'avance aux autorités compétentes son intention de se rendre auprès d'un ressortissant de son pays.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare qu'à la suite de la discussion qui s'est déroulée au sujet du projet d'article nouveau 30 *bis* soumis par sir Gerald Fitzmaurice, il voudrait présenter à la Commission un texte transactionnel conçu dans les termes suivants :

« *Communications avec les ressortissants de l'Etat d'envoi*

« Afin que l'exercice de sa fonction de protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi qui résident ou se trouvent dans sa circonscription soit facilité au consul :

« *a*) Ce dernier doit avoir, sous réserve des dispositions de l'article 46 du présent projet, la liberté de communiquer avec lesdits ressortissants et de se rendre auprès d'eux, et ces derniers doivent avoir également la liberté de communiquer avec le consul et, à moins d'être détenus, de se rendre auprès de lui ;

« *b*) Lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi a été mis en état de détention préventive ou incarcéré dans les limites de la circonscription consulaire, les autorités locales sont tenues d'avertir le consul compétent de l'Etat d'envoi, si la personne détenue ou incarcérée le demande. Le consul est autorisé à rendre visite à un ressortissant de l'Etat d'envoi détenu ou incarcéré et à assurer sa représentation en justice, en se conformant à la législation de l'Etat de résidence. »

20. Ce n'est pas sans une certaine inquiétude que M. Žourek a vu la discussion sortir du cadre de ce qui lui semble être le droit consulaire proprement dit et s'étendre à un domaine qui concerne la protection des droits de l'homme et la condition juridique des étrangers sur le territoire d'un Etat. Nul ne conteste, certes, le droit du consul de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi, mais il a été surpris de constater que certains membres de la Commission semblent juger inutile d'insérer dans le texte une disposition tendant à garantir le respect des lois de l'Etat de résidence en termes analogues à ceux qui figurent dans le projet sur les relations diplomatiques. On peut difficilement concevoir que les gouvernements acceptent une disposition qui prétend accorder au consul le droit de se rendre auprès d'un détenu alors que la législation de l'Etat de résidence l'interdit. Comme la Commission a décidé que le projet visant les relations consulaires et celui consacré aux relations diplomatiques devraient être concordants, dans la mesure où cela paraîtrait justifié, M. Žourek a introduit dans son projet d'article 46 (*Devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence)* une disposition analogue à celle qui figure à l'article 40 du projet sur les relations diplomatiques, et le nouvel article 30 *bis* qu'il propose actuellement renvoie au projet d'article 46.

21. Dans son texte de l'article 30 *bis*, M. Žourek a amalgamé les alinéas *b*) et *c*) du texte de sir Gerald Fitzmaurice parce qu'il ne semble pas qu'il y ait, du point de vue des prérogatives du consul, une distinction réelle entre un ressortissant mis en état de détention préventive et un ressortissant qui a été condamné. La différence essentielle entre le texte de sir Gerald et le sien consiste en ce que, pour ce qui est de l'exercice du droit conféré au consul par l'article étudié, le sien renvoie au droit interne de l'Etat de résidence. De plus, selon son texte, les autorités locales ne seront tenues de prévenir le consul que si l'intéressé le demande : le Rapporteur spécial a introduit cette clause limitative parce que certains membres de la Commission l'ont demandée au cours de la discussion. L'alinéa *c*) du texte de sir Gerald se réfère à la réglementation pénitentiaire ; de l'avis de M. Žourek, l'article doit stipuler expressément que les visites et les mesures relatives à la représentation de l'intéressé en justice sont régies par la législation de l'Etat de résidence.

22. M. BARTOŠ félicite le Rapporteur spécial de l'esprit de compromis dont il a fait preuve en élaborant un nouveau projet d'article 30 *bis*, mais il fait observer que les compromis sont souvent inacceptables car ils ne peuvent se concilier avec les principes fondamentaux qui sont en jeux. Sir Gerald Fitzmaurice a exposé les raisons pour lesquelles, à son avis, les autorités de l'Etat de résidence doivent prévenir le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est détenu et pourquoi cette notification doit être adressée, d'office, même si le détenu ne le demande pas. Si les autorités n'étaient obligées de prévenir le consul que sur la demande du détenu, le principe même de la protection consulaire serait menacé. Il doit être normalement possible de prévenir

le consul, par téléphone ou autrement, dans les trois heures qui suivent l'arrestation ; si les autorités locales mettent 48 heures pour prévenir le magistrat et si ce dernier met encore trois jours pour avertir le consul, la préparation de la défense de l'accusé se trouvera retardée de manière désastreuse.

23. M. Bartoš estime que la Commission doit s'inspirer de deux considérations essentielles. En premier lieu, elle doit définir la fonction consulaire de manière suffisamment large. Un code comme celui qu'elle est en train d'élaborer constitue un ensemble cohérent, et, en définissant la fonction consulaire, la Commission ne peut pas ne pas tenir compte de la protection des droits de l'homme en ce qui touche les étrangers, car l'une des fonctions du consul consiste précisément à protéger dans ce domaine les droits des ressortissants de son pays. En second lieu, s'il est tout à fait exact, comme l'a dit le Rapporteur spécial, que la disposition formulée dans le projet sur les relations consulaires devrait correspondre à celle du projet sur les relations diplomatiques, il n'en reste pas moins vrai qu'aussi bien dans les relations diplomatiques que dans les relations consulaires, le droit international prime — en cas de conflit — le droit interne. Bien entendu, il appartient à l'Etat de résidence d'établir sa procédure et ses règlements, mais ceux-ci ne peuvent pas l'emporter sur les dispositions du code international relatif aux relations consulaires. Certes, les consuls ne peuvent se rendre auprès de ressortissants de leur pays qui sont détenus qu'en se conformant aux règlements de l'Etat de résidence qui régissent ces visites, mais ces règlements ne doivent pas empêcher la visite elle-même. La compétence de l'Etat de résidence est limitée, en l'occurrence, par le droit international. Pour conclure, M. Bartoš se déclare prêt à appuyer soit le texte de sir Gerald Fitzmaurice, soit un texte de synthèse où s'amalgameraient le texte de sir Gerald et celui du Rapporteur spécial.

24. M. VERDROSS dit que le droit de représentation légale est un droit qui appartient à tous les étrangers détenus et dont la jouissance ne saurait être subordonnée à une demande d'assistance consulaire. Il arrive souvent que les étrangers ne connaissent pas les droits qu'ils possèdent en vertu des conventions consulaires. Les autorités locales doivent être tenues de prévenir le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est arrêté, sans attendre que la personne détenue le demande. En conséquence, M. Verdross ne saurait donner son appui à la formule restrictive qui figure à l'alinéa *b*) du texte du Rapporteur spécial et qui prévoit que le consul doit être averti « si la personne détenue ou incarcérée le demande ».

25. M. SCELLE estime, comme M. Bartoš, que l'une des fonctions consulaires consiste à assurer la protection de l'individu, c'est-à-dire à assurer la protection des droits de l'homme. Etant donné que le statut des étrangers est consacré par la loi et n'est pas simplement une condition de fait, et étant donné qu'en cas de conflit le droit international prime le droit interne, toute disposition législative interne qui entraverait l'exercice par le consul de sa fonction essentielle consistant à protéger les droits de ses concitoyens dans l'Etat de résidence, serait rendue caduque par les règles de droit international incorporées dans le code préparé par la Commission. En fait, M. Scelle irait jusqu'à dire qu'un consul pourrait déclencher une contestation internationale sur l'application d'une loi interne qui serait en contradiction avec un principe du droit international coutumier ou conventionnel.

26. M. Scelle ne pense pas non plus que la Commission doive se laisser influencer par le souci de voir son projet recueillir l'adhésion de la majorité des gouvernements. Les gouvernements demeurent toujours libres de conclure à tout moment des conventions bilatérales. Pour sa part, la Commission a pour mission de codifier le droit international et de favoriser son développement progressif.

27. M. TOUNKINE est, dans l'ensemble, d'accord avec les précédents orateurs sur la manière d'envisager les rapports entre le droit international et le droit interne. Si la législation de l'Etat de résidence sur la question à l'examen est contraire au droit international, la responsabilité internationale de cet Etat peut fort bien être engagée ; toutefois, M. Tounkine pense que ce problème sort du cadre du projet que prépare la Commission.

28. La question des communications d'un consul avec ses ressortissants comporte deux aspects, l'un national, l'autre international. La protection exercée par le consul sur les ressortissants de l'Etat d'envoi qui se trouvent dans sa circonscription consulaire est une fonction internationale, et le consul doit assurément avoir les moyens de s'en acquitter — c'est là une règle que respectent en pratique tous les Etats. D'un autre côté, le consul est tenu de respecter, dans ses communications avec ses ressortissants, et dans les dispositions qu'il prend pour assurer leur défense, les règlements en vigueur dans l'Etat de résidence. Cette idée est fort bien exprimée dans l'article 10 de la Convention de la Havane de 1928 relative aux agents consulaires [1] et, nul ne le contestera, les dispositions de cet article sont considérées comme conformes au droit international en vigueur. Le principe selon lequel le consul peut communiquer avec ses ressortissants est partout consacré par la législation, mais les codes de certains pays n'en contiennent pas moins des dispositions restrictives concernant la procédure à suivre. La question est de savoir si la Commission doit s'écarter de ces principes établis du droit international. M. Tounkine ne croit pas que la thèse selon laquelle les consuls devraient jouir d'une complète liberté, et ne seraient donc pas nécessairement tenus de se conformer aux lois et à la procédure du pays de résidence, puisse être acceptée par tous les Etats.

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV (1934-1935), n° 3582, p. 308.

Il pense que l'on trouvera peut-être une formule qui, tout en énonçant le principe de la liberté, obligerait néanmoins le consul à respecter les lois et la procédure de l'Etat de résidence. Le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial semble plus proche de cette idée que celui de sir Gerald Fitzmaurice, mais, pour sa part, M. Tounkine n'a pas de position arrêtée.

29. Il doute que la majorité des Etats soient disposés à admettre que l'Etat de résidence doive immédiatement aviser le consul de la détention d'un ressortissant de l'Etat d'envoi. D'un autre côté, M. Tounkine se demande s'il s'imposait vraiment de faire figurer dans le texte la clause « si la personne détenue ou incarcérée le demande », comme l'a fait le Rapporteur spécial à l'alinéa *b)* de l'article qu'il propose.

Hommage à la mémoire de sir Hersch Lauterpacht

30. Le PRÉSIDENT annonce que l'on vient d'apprendre, par un télégramme adressé à sir Gerald Fitzmaurice, la mort soudaine de sir Hersch Lauterpacht, dont les travaux et l'enseignement sont bien connus de quiconque s'intéresse au droit international.

La Commission observe une minute de silence en hommage à la mémoire de sir Hersch Lauterpacht.

31. Sir Gerald FITZMAURICE remercie la Commission de l'hommage qu'elle vient de rendre à un homme en qui il croit que tous ceux qui l'ont connu ont décelé une personnalité éminente. Sir Hersch devait sa première formation à la brillante école des juristes autrichiens, mais, après la première guerre mondiale, de tragiques événements, au cours desquels il perdit la plupart des membres de sa famille, l'amenèrent à se fixer en Angleterre. Pour le reste de sa vie, l'Angleterre — où il acquit la nationalité britannique — et plus particulièrement Cambridge, fut son foyer ; il ne renonça jamais aux liens qui l'attachaient à l'Université de Cambridge, même après son élection à la Cour internationale de Justice. Sir Hersch dispensa un enseignement remarquable à l'Ecole des sciences économique de Londres et à Cambridge, où, après Lord MacNair, il occupait la *Whewell Chair of International Law*. Il n'est peut-être pas un homme qui, au cours de sa vie, ait exercé autant d'influence dans le domaine du droit international, tant en qualité d'écrivain que de professeur et de juge à la Cour internationale de Justice, et nul n'a mieux su associer à une vaste science juridique l'intégrité la plus rigoureuse et une profonde humanité. Le Royaume-Uni — et sir Gerald pour sa part — doivent beaucoup à sir Hersch Lauterpacht. Son pays est fier de pouvoir le réclamer comme un des siens.

32. M. SCELLE, en sa double qualité de Français et de professeur de droit international, tient à exprimer toute son estime et toute son amitié pour sir Hersch Lauterpacht et pour celle qui est maintenant sa veuve. Il espère que sir Gerald Fitzmaurice voudra bien transmettre à Lady Lauterpacht ses très vives et très sincères condoléances.

33. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), parlant en qualité de représentant du Secrétariat des Nations Unies, exprime les profonds regrets que lui inspire la mort de sir Hersch Lauterpacht. Avant que la Commission ne fût instituée, sir Hersch lui consacrait déjà une partie de son temps, car il est l'auteur d'un mémorandum publié par le Secrétariat où figure une étude des sujets qui pourraient être retenus en vue de leur codification par la Commission du droit international. Sir Hersch Lauterpacht fut membre de la Commission de 1952 à 1954, et son Rapporteur en 1953. C'est par une érudition sans égale que se distinguait le rapport de la Commission pour 1953.

34. M. BARTOŠ dit qu'il y a deux jours seulement, il a reçu de Londres une lettre de sir Hersch Lauterpacht traitant d'une question dont ils discutaient, de sorte que la nouvelle de son décès a été pour lui un coup particulièrement inattendu. En sa qualité de membre de la Commission et de juriste yougoslave, il tient à rendre spécialement hommage à la mémoire du juge, du juriste, de l'homme qui était si estimé par tous ceux qui se consacrent à l'étude du droit international en Yougoslavie. L'édition du traité d'Oppenheim publiée par sir Hersch Lauterpacht est considérée en Yougoslavie comme un ouvrage classique.

35. M. VERDROSS rappelle que c'est l'Université de Vienne qui a conféré son premier doctorat en droit à sir Hersch Lauterpacht. Sir Hersch, qui avait une autorité incontestée en droit international et qui était une très noble personnalité, jouissait de l'admiration et du respect de tous.

36. M. AMADO dit que sir Hersch Lauterpacht était un des grands maîtres du droit international. Lorsque son opinion était contestée, il mettait en œuvre les ressources de son immense érudition pour apprécier tous les arguments et voir s'il n'avait pas commis une erreur. Ce n'est pas seulement sa science qui était remarquable ; sa probité et sa clarté d'esprit, qualités qu'il possédait au suprême degré, ne l'étaient pas moins. En son propre nom et au nom du Brésil, M. Amado adresse un hommage ému à la mémoire de sir Hersch Lauterpacht.

37. M. EDMONDS s'associe aux éloges prononcés par les membres de la Commission. Il a bénéficié de l'amitié de sir Hersch Lauterpacht quand il était son collègue à la Commission du droit international et il l'a toujours trouvé bienveillant, simple et aimable. Le professeur et le juge qu'a été sir Hersch étaient estimés aux Etats-Unis tout autant que dans le Royaume-Uni, et tous ceux qui au Département d'Etat sont chargés des questions de droit international avaient pour lui une admiration et un respect particuliers. Aucun juriste des temps modernes n'a contribué plus que sir Hersch à l'étude du droit international. Son décès subit est une perte cruelle pour ses amis et pour tous les spécialistes dans la matière à laquelle il s'était voué avec tant de distinction pendant de longues années.

38. M. AGO évoque l'amitié dont l'a honoré le

grand homme que fut sir Hersch. Alors qu'il était l'hôte de sir Hersch à Cambridge, ce qui le frappa profondément était l'extraordinaire communication spirituelle que l'on pouvait avoir avec lui. Les spécialistes du droit international ont perdu un maître et, ce qui est plus douloureux, un ami.

39. M. HSU déplore la disparition d'un grand savant et d'un homme au cœur généreux qui a défendu les idéals qui font tellement défaut aujourd'hui. La mort de sir Hersch est une grande perte non seulement pour le droit international, mais pour le monde tout entier.

40. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, rappelle l'affection et l'admiration que les spécialistes du droit international éprouvaient au Mexique pour sir Hersch Lauterpacht. Une de ses ambitions de jeune homme a été de se rendre en Angleterre pour y recevoir l'enseignement de sir Hersch, et il l'a réalisée puisqu'il a eu le privilège de suivre les cours donnés par sir Hersch à l'Ecole des sciences économiques de Londres. Bien des années après, il a reçu des lettres de sir Hersch qu'il conserve précieusement. Il rend hommage à la mémoire de sir Hersch Lauterpacht en son nom et au nom des juristes mexicains sur lesquels sir Hersch a exercé une influence si profonde.

41. M. PAL dit que la triste nouvelle l'a frappé cruellement. Il connaissait bien sir Hersch Lauterpacht depuis 1953. Il s'associe aux paroles prononcées par les orateurs qui l'ont précédé et il propose de lever la séance par respect pour la mémoire de sir Hersch Lauterpacht.

42. Le PRÉSIDENT, pour se conformer à la volonté de la Commission, transmettra ses condoléances à Lady Lauterpacht ; il lève la séance comme M. Pal l'a proposé.

La séance est levée à 17 h. 30.

536e SÉANCE

Mardi 10 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE ADDITIONNEL 30 *bis (suite*)*

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des deux propositions d'article additionnel 30 *bis* soumises par sir Gerald Fitzmaurice (534e séance, par. 1) et par le Rapporteur spécial (535e séance, par. 19).

2. M. PAL déclare que le projet déposé par le Rapporteur spécial pour un nouvel article 30 *bis* soulève le problème controversé des rapports entre le droit interne et le droit international. Il ne peut y avoir de doute que le droit international doit toujours avoir le pas sur le droit interne, mais là n'est point la question dans le présent débat. La Commission s'efforce de découvrir quelle est la règle de droit international relative aux communications des consuls avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Sir Gerald Fitzmaurice d'une part et de l'autre M. Tounkine ont formulé les deux principales opinions divergentes. Le projet d'article rédigé par le Rapporteur spécial constitue un compromis, mais, en raison de sa prudence même, ce texte, en se référant à l'article 46 — et du fait aussi de la clause selon laquelle la demande doit émaner du ressortissant — paraît nier, en réalité, l'existence d'une règle de droit international. Il implique que la liberté même de communication du consul — principe de droit international reconnu — dépend du respect des lois et règlements de l'Etat de résidence. Il est certain que, si le texte du Rapporteur spécial énonce de façon exacte la règle de droit international, la Commission devra l'accepter, mais c'est précisément la question qu'il lui faut résoudre. M. Pal préfère le projet de sir Gerald Fitzmaurice, fondé sur la pratique récente. Bien que la pratique ne constitue pas nécessairement une règle de droit coutumier, ce projet serait du moins plus favorable au développement progressif du droit international, compte tenu du fait que, en raison de la multiplicité croissante des fonctions qu'ils doivent exercer au nom de l'Etat, il est indispensable de donner aux consuls un statut qui corresponde à leur statut officiel réel ainsi qu'à leur caractère de plus en plus représentatif.

3. M. TOUNKINE a l'impression qu'il y a eu, de la part de certains des orateurs précédents, un malentendu, car ils ont affirmé que toute référence au droit de l'Etat de résidence équivaudrait virtuellement à la négation d'une règle de droit international. La mention du droit interne apparaît fréquemment dans de nombreux accords internationaux, ce qui est parfaitement naturel, car les règles de droit international sont toutes, de par leur nature même, nécessairement très générales et ne peuvent prévoir toutes les situations diverses qui peuvent se produire. Selon la pratique habituelle, par conséquent, certains principes de droit international, lorsqu'ils sont appliqués à l'intérieur d'un Etat, le sont conformément aux lois internes. Cela ne signifie manifestement pas qu'une loi interne peut contredire le droit international. La Commission s'efforce de trouver une formule qui corresponde à la pratique existante. Si elle entend modifier cette pratique, il faut qu'elle l'indique expressément. Or, personne n'a démontré qu'il soit nécessaire de changer la pratique existante ni que le moindre différend se soit élevé entre des Etats sur ce

* Reprise des débats de la 535e séance.

point. Puisque la pratique actuelle est satisfaisante, la Commission doit l'accepter ; il ne lui reste maintenant qu'à donner une forme juridique à ce qui est devenu, dans une très large mesure, une règle de droit international coutumier. Le principe consacré par le droit international est que le consul a le droit de communiquer avec ses ressortissants dans les limites de la circonscription consulaire. Selon la pratique, ce droit s'exerce conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence. Il convient d'énoncer clairement tant le principe que la pratique. Si l'on reconnaît au consul le droit de ne pas tenir compte des lois et règlements de l'Etat de résidence, il deviendra alors un fonctionnaire supra-national. Les représentants des organisations internationales eux-mêmes ne possèdent pas ce droit, et un consul n'est que le représentant de l'Etat d'envoi. Peut-être le projet du Rapporteur spécial n'est-il pas la meilleure expression possible du principe ; peut-être pourrait-on trouver une nouvelle formule, mais en tout cas le texte doit contenir une référence au droit de l'Etat de résidence.

4. M. AGO fait observer que la discussion devient confuse et qu'elle touche à des considérations générales qui ne sont pas tout à fait pertinentes. M. Tounkine a dit avec raison que jamais un consul ne peut se considérer comme libre de ne pas observer les lois et règlements de l'Etat de résidence et qu'aucun différend ne s'est jamais élevé à ce sujet. On a envisagé la possibilité d'un conflit entre le droit interne et le droit international et l'on a fait observer qu'en pareil cas le consul devrait refuser de se conformer au droit interne. Toutefois, il est douteux, non seulement qu'un tel refus soit admissible d'un point de vue juridique, mais aussi qu'une telle situation puisse se produire en pratique, car les autorités locales ne manqueraient pas d'obliger le consul à se conformer à la réglementation locale. Le consul peut protester, mais le plus qu'il puisse faire, c'est de demander à son Gouvernement de poser la question à l'échelon international. La tâche de la Commission est d'énoncer une règle de droit international disposant que les législations nationales devront admettre le droit des consuls de communiquer avec leurs ressortissants, notamment lorsqu'ils sont en état de détention. En général, ce droit est incontesté. Les projets soumis par sir Gerald Fitzmaurice et par le Rapporteur spécial concordent sur ce point. Ce qui sépare les deux textes est essentiellement une différence de rédaction, ce droit étant énoncé en deux alinéas dans le projet de sir Gerald Fitzmaurice et en un seul dans le projet du Rapporteur spécial. Pour le fond, toutefois, le projet du Rapporteur spécial donne trop de liberté à la législation locale. L'intention de sir Gerald Fitzmaurice et de plusieurs membres de la Commission est de faire en sorte que les consuls aient, d'après les lois et règlement locaux, le droit de communiquer avec ceux de leurs ressortissants qui sont en état d'arrestation. En effet, aux termes du projet de sir Gerald, le droit du consul de rendre visite à ces détenus s'exerce « conformément aux règlements en vigueur dans l'établissement où [le ressortissant] est détenu ». Par conséquent, il n'est pas question d'autoriser le consul à agir d'une manière qui serait incompatible avec les lois et règlements locaux, mais de faire en sorte que les autorités locales soient obligées aux termes de ces lois et règlements de donner aux consuls étrangers des possibilités raisonnables de visite aux ressortissants de l'Etat d'envoi en état de détention. Il faudraitt rouver une formule pour exprimer les deux principes : tout d'abord, que les consuls doivent se conformer aux lois et règlements locaux et, deuxièmement, que les autorités locales doivent accorder aux consuls, dans des conditions raisonnables, le droit de se rendre auprès d'un détenu ressortissant de l'Etat d'envoi.

5. M. SCELLE souligne qu'aucun des orateurs n'a voulu dire qu'un consul peut prendre sur lui de violer la loi et les règlements locaux s'il les juge contraires au droit international. Tout ce qu'il peut faire est de saisir les autorités supérieures et de leur faire connaître son opinion. Le projet préparé par le Rapporteur spécial n'est malheureusement pas acceptable. Donner et retenir ne vaut : c'est pourtant ce que fait ce texte. La formule « sous réserve des dispositions de l'article 46 du présent projet » est la négation du droit absolu du consul de se rendre auprès de ses compatriotes. Le membre de phrase « à moins d'être détenus » signifie exactement le contraire de ce qui constitue l'objet même de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice. La formule « si la personne détenue ou incarcérée le demande » prive, en fait, le détenu de tout recours s'il ne formule pas cette demande ou plutôt lorsqu'il n'est pas en mesure de le faire parce qu'il est détenu au secret. La pratique qui consiste à détenir des gens au secret est odieuse et barbare et constitue un genre de torture. A l'exception de quelques cas très spéciaux, où cette pratique est appliquée au début d'une procédure pénale — et ce pendant un temps extrêmement court — il convient de la condamner comme une violation des droits de l'homme. Aussi bien M. Scelle estime que, contrairement à ce que d'aucuns prétendent, il n'est pas trop difficile de définir les règles du droit international en la matière. Il est malheureusement vrai que — même de nos jours — certains Etats agissent comme bon leur semble à l'égard de leurs ressortissants, leurs sujets. Mais M. Scelle ne pense pas que le droit international puisse enregistrer cet état de choses. Détenir au secret un étranger au delà d'une période très courte est une violation manifeste du droit international. Si le consul ne peut évidemment se soustraire à une réglementation locale d'ordre purement formel, M. Scelle ne peut admettre que le consul soit tenu de se conformer à des lois nationales qui seraient contraires à l'humanité.

6. M. YOKOTA fait observer que la Commission a consacré quatre séances à la discussion des articles 30 et 30 *bis*. Il est grand temps de renvoyer l'article 30 *bis* au Comité de rédaction. Deux propositions ont été soumises à la Commission, l'une et l'autre conçues de façon très semblable.

Sur cette base, le Comité de rédaction doit pouvoir élaborer une formule qui paraisse satisfaisante sinon à tous les membres de la Commission, du moins à beaucoup d'entre eux. Il y a trois points cependant qui portent sur des questions de principe et sur lesquels les avis sont partagés. Il y a, tout d'abord, la clause contenue dans l'alinéa *a*) du texte du Rapporteur spécial, « sous réserve des dispositions de l'article 46 du présent projet », ce qui signifie que le consul a le droit de communiquer librement avec ses ressortissants, sous réserve des lois et règlements de l'Etat de résidence, principe qui ne figure pas dans le projet de sir Gerald Fitzmaurice. Il y a, en second lieu, la formule finale de l'alinéa *b*), « si la personne détenue ou incarcérée le demande », qui fait dépendre de la volonté du détenu l'obligation, pour les autorités de l'Etat de résidence, d'informer le consul de la détention, ce qui signifie que si l'intéressé ne formule pas cette demande, les autorités locales pourront ne pas être tenues d'informer le consul. Il y a enfin, en troisième lieu, l'expression « en se conformant à la législation de l'Etat de résidence », qui touche aux rapports entre le droit interne et le droit international. Les divergences sur le premier et le troisième points pourraient être aplanies par une disposition semblable à celle qui figure dans la dernière phrase de l'alinéa *c*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice, mais le second point devra être résolu par la Commission.

7. M. MATINE-DAFTARY pense, comme M. Yokota, que l'article 30 *bis* doit être renvoyé au Comité de rédaction. Toutefois, comme des divergences subsistent, la Commission devrait, au préalable, régler certains points puisque le Comité de rédaction n'est pas compétent pour formuler une solution transactionnelle. Il faudrait tout d'abord décider si les autorités ont l'obligation de prévenir d'office le consul lorsqu'un des ressortissants de l'Etat d'envoi est détenu, ou si elles ne doivent le faire que sur la demande de l'intéressé ; il conviendrait d'examiner ensuite si, dans le cas particulier où un juge a mis un détenu au secret pour une période de temps limitée, le consul aura néanmoins le droit d'avoir avec lui un entretien privé. M. Matine-Daftary convient avec M. Scelle qu'en principe le droit international a le pas sur le droit interne ; mais le droit international, en ces matières, n'entrave pas l'application de la législation interne. En codifiant le droit international, la Commission a en vue les pays civilisés, dont les codes de procédure sont pratiquement identiques en ce qui touche le respect des droits fondamentaux de l'homme. Pour ce qui est des pays dont les institutions n'offrent pas des garanties suffisantes quant à l'exercice des libertés individuelles — point sur lequel M. Scelle a appelé l'attention lorsqu'il a évoqué les cas de détention préventive prolongée — l'Etat d'envoi pourra se refuser à maintenir des relations avec un Etat ainsi incriminé.

8. M. PAL voudrait dissiper tout malentendu auquel pourraient donner lieu ses observations précédentes concernant le renvoi à l'article 46 dans le projet du Rapporteur spécial. Il n'a pas voulu dire que, de façon générale, les dispositions du droit international ne sauraient être subordonnées aux lois et règlements nationaux. Toutefois, dans le cas particulier visé à l'article 30 *bis*, subordonner le droit de communication du consul avec ses ressortissants au respect des lois et règlements de l'Etat de résidence serait réduire à néant sa liberté en la matière.

9. M. HSU estime que les divergences qui subsistent ne sont pas très importantes. Dans l'esprit du Rapporteur spécial, son projet constitue une solution transactionnelle. La seule question qui reste à régler est celle que soulève le membre de phrase « si la personne détenue ou incarcérée le demande ». L'adoption de ce membre de phrase rendrait inopérante l'obligation pour les autorités locales d'avertir le consul lorsqu'un des ressortissants de l'Etat d'envoi est détenu. Prescrire aux autorités locales de prévenir le consul n'est pas leur imposer une obligation ou limiter leur droit, mais plutôt leur apporter une aide, et ce n'est pas une innovation. L'insertion de cette clause répond au devoir de défendre les droits fondamentaux et les grandes libertés de l'homme, qui incombe à la Commission selon la Charte des Nations Unies. Toute codification du droit international doit avoir pour objectif d'en moderniser les règles. Le membre de phrase « sous réserve des dispositions de l'article 46 du présent projet » n'a guère de sens et est peut-être ambigu ; mieux vaudrait sans doute le supprimer. On pourrait aussi éliminer les mots « en se conformant à la législation de l'Etat de résidence », qui sont superflus.

10. M. ERIM est d'avis que le moment n'est pas encore venu de renvoyer au Comité de rédaction le projet d'article nouveau 30 *bis*. Trois opinions divergentes ont été exprimées. Certains membres estiment qu'il faut mentionner dans l'article les lois et règlements de l'Etat de résidence. D'autres sont prêts à accepter le projet de sir Gerald Fitzmaurice légèrement modifié. D'autres encore, dont lui-même, pensent que les alinéas *a*) et *b*) de ce dernier projet devraient avoir plus de souplesse. Le texte élaboré par le Comité de rédaction pourra peut-être concilier deux opinions divergentes, mais pas trois, et il n'a pas été présenté d'amendement formel au projet de sir Gerald Fitzmaurice. M. Erim propose donc d'ajouter à l'alinéa *a*), après les mots « auprès d'eux », le membre de phrase « à moins que la visite à ce lieu ne soit interdite », et à l'alinéa *b*), de remplacer « sans retard » par « dans un délai raisonnable ». Aux termes de l'article 135 du Code italien de procédure pénale de 1931, qui est très moderne, le tribunal a le pouvoir discrétionnaire d'autoriser l'avocat chargé de la défense à aller voir le prisonnier au cours de la procédure d'instruction, mais il n'est nullement tenu de le faire. La Commission devrait cesser de discuter des aspects théoriques de la question pour porter son attention sur les points précis qu'il a mentionnés.

11. M. AMADO n'est pas intervenu au cours

du débat car il estime que le Président a déjà traité tous les points pertinents (534e séance, par. 21). Il en est un, cependant, qui n'a pas été mis en évidence, c'est la question de savoir si les autorités locales sont dans l'obligation d'avertir d'office le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi a été arrêté dans sa circonscription. Cette question présente une importance particulière dans les pays où résident un très grand nombre d'étrangers qui peuvent avoir besoin des services de leur consul, ainsi que le Président lui-même l'a signalé à propos des Mexicains qui vivent aux Etats-Unis. Les dispositions pertinentes de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède peuvent jouer de façon fort satisfaisante entre deux pays très développés, et moins bien dans des régions plus étendues et moins développées. Le Rapporteur spécial a accepté le principe posé en postulat par sir Gerald Fitzmaurice selon lequel les autorités locales sont tenues de prévenir le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est détenu dans sa circonscription. Libre à M. Scelle d'être opposé à l'adoption du membre de phrase du projet du Rapporteur spécial « si la personne détenue ou incarcérée le demande », mais la Commission doit décider si elle accepte la pratique ou non. M. Tounkine a paru pencher pour l'acceptation d'une formule assez voisine de celle de sir Gerald Fitzmaurice et peu éloignée de celle que propose le Rapporteur spécial. La formule employée par sir Gerald Fitzmaurice — « conformément au règlement en vigueur dans l'établissement où l'intéressé est détenu » — est trop restrictive. Peut-être pourrait-on concilier la formule beaucoup trop générale proposée par le Rapporteur et la formule plus étroite de sir Gerald Fitzmaurice en disant « conformément à la réglementation en vigueur dans l'Etat de résidence ». S'il y a un point sur lequel les membres de la Commission sont d'accord c'est l'obligation pour les autorités locales de prévenir le consul lorsqu'un des ressortissants de l'Etat d'envoi est détenu. Si le projet de sir Gerald Fitzmaurice est adopté avec les modifications proposées par M. Erim, M. Amado devra s'opposer à l'emploi de l'expression « dans un délai raisonnable ». Il est impossible, à son avis, de définir de façon précise le terme « raisonnable ».

12. Le PRÉSIDENT constate que le débat a confirmé l'impression qu'il avait : les divergences d'opinion entre les membres de la Commission ne portent pas tellement sur le texte de la proposition d'article nouveau que sur son interprétation. D'une façon générale, ils admettent que les dispositions de la législation interne de l'Etat de résidence ne peuvent aller à l'encontre des prescriptions du droit international, mais les divers orateurs ont donné des interprétations différentes du principe.

13. Il demande au Rapporteur spécial de préciser le sens des mots « en se conformant à la législation de l'Etat de résidence » qui figurent à l'alinéa *b*) de son texte. S'ils veulent dire simplement que la représentation en justice du ressortissant de l'Etat d'envoi doit être assurée conformément au code de procédure de l'Etat de résidence, la proposition ne diffère guère, à cet égard, de la partie correspondante du texte présenté par sir Gerald Fitzmaurice, à condition qu'il soit entendu que la loi de procédure en question ne peut pas refuser au consul le droit de se rendre auprès de son ressortissant.

14. Pour ce qui est de l'amendement de M. Erim relatif aux zones interdites ou d'accès restreint, il pense que si, tout en empêchant le consul de pénétrer dans une de ces zones pour se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, l'Etat de résidence donne à l'intéressé toute facilité pour sortir de cette zone et rencontrer son consul, il n'y aura pas atteinte au droit du consul de voir la personne en question.

15. M. VERDROSS suggère, pour résoudre les difficultés auxquelles se heurte la Commission, de rédiger en deux parties le nouvel article proposé. La première partie énoncerait les droits que le consul tient du droit international et qui sont indépendants de la loi locale. La deuxième partie stipulerait qu'en faisant usage de ces droits, le consul doit se conformer aux modalités indiquées par la loi locale. Cette disposition des clauses montrera clairement que les droits en question sont garantis par le droit international, mais que la manière de les exercer est du ressort du droit interne.

16. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime, lui aussi, que la Commission ne peut pas renvoyer l'article au Comité de rédaction sans avoir pris nettement position sur les questions de fond au sujet desquelles les avis sont partagés.

17. Répondant à ceux qui lui ont reproché d'avoir introduit dans son texte une référence à l'article 46, M. Žourek rappelle que ce dernier dispose tout simplement que ceux qui bénéficient des privilèges et immunités consulaires ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence et de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Les dispositions de l'article 46 sont analogues à celles du paragraphe 1 de l'article 40 du projet sur les relations diplomatiques ; or, lorsque la Commission a adopté cet article, nul n'a pensé qu'il réduirait à néant tout le système des privilèges et immunités diplomatiques.

18. Au reste, un consul — c'est évident — ne peut que respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence ; en fait, il est forcé de les respecter même s'il estime qu'ils sont en conflit avec les règles de droit international.

19. Il arrive bien souvent que le droit interne réglemente l'exercice d'un droit existant en vertu du droit international. M. Žourek cite, à titre d'exemple, le droit de passage dont il est question dans la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë. L'article 17 de ladite Convention dispose que « les navires étrangers qui exercent le droit de passage inoffensif doivent se conformer aux lois et règlements édictés par l'Etat riverain en conformité avec les présents articles

et les autres règles du droit international... [1] ».

20. Le renvoi à l'article 46 suffira également à régler la question qui fait l'objet du premier amendement de M. Erim. Le devoir général d'un consul de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence comporte, bien entendu, celui de respecter les règlements concernant les zones interdites ou d'accès restreint.

21. M. ŽOUREK explique qu'il a inséré la clause « si la personne détenue ou incarcérée le demande » dans l'alinéa *b*) de son texte pour tenir compte de l'opinion exprimée au cours du débat par plusieurs membres de la Commission. Ces mots ne sont nullement indispensables, et il est tout disposé à laisser à la Commission le soin de décider s'il y a lieu de les maintenir.

22. Répondant à la question posée par le Président (voir plus haut par. 13), M. Žourek dit que l'existence même du droit de communication et d'accès ne doit pas dépendre des dispositions législatives internes de l'Etat de résidence. En revanche, les modalités d'exercice de ce droit sont réglementées par les lois de l'Etat de résidence. A ce propos, sans prendre définitivement position avant de l'avoir étudiée dans le détail, il estime que la formule proposée par M. Verdross (voir plus haut, par. 15), qui englobe les deux principes fondamentaux en question, pourrait offrir une base suffisante pour parvenir à un accord général.

23. M. SCELLE ne peut accepter la formule de M. Verdross, car il n'est guère possible de faire une distinction entre l'utilisation du droit de communication et d'accès et le fond du droit lui-même. Si on laissait à l'Etat de résidence le soin de déterminer comment ce droit doit être exercé, il pourrait soumettre son application à des modalités qui le rendraient parfaitement inutilisable.

24. La disposition figurant dans la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë que le Rapporteur spécial vient de citer ne corrobore nullement son raisonnement. Cette disposition a précisément pour but essentiel de réglementer l'exercice du droit de passage inoffensif ; elle signifie que l'Etat riverain n'est pas libre d'édicter les règlements qui lui semblent bons concernant l'exercice des droits reconnus en la matière par le droit international et la Convention en question.

25. Pour toutes ces raisons, M. Scelle estime que le projet de la Commission devrait contenir des dispositions expresses relatives au droit du consul de se rendre auprès des ressortissants de l'Etat d'envoi ; elle ne devrait pas laisser à l'Etat de résidence toute latitude pour prescrire les modalités qui doivent régir l'exercice de ce droit.

26. Revenant aux explications de M. Erim concernant la position adoptée en la matière par le droit italien, M. Scelle dit qu'en droit français, la règle normale est qu'un accusé, même s'il est tenu au secret pendant une période très brève au cours de l'instruction, a le droit de se refuser à tout interrogatoire si ce n'est en présence de son avocat. Or, le premier « avocat », peut-on dire, d'un étranger c'est son consul, qui est là, pour le défendre et le protéger ; il doit donc être immédiatement prévenu de l'arrestation et autorisé à se rendre auprès de l'intéressé pour assurer sa défense.

27. Pour conclure, M. Scelle appuie fortement la proposition de sir Gerald Fitzmaurice qui énonce en termes clairs et précis les règles de droit international qui doivent régir l'accès du consul auprès des ressortissants de l'Etat d'envoi.

28. M. SANDSTRÖM signale que l'alinéa *b*) de la proposition de sir Gerald Fitzmaurice a un objet très limité, celui d'accorder au consul le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est détenu, en vue de prendre les dispositions nécessaires pour sa défense. Mais il s'agit là d'un droit extrêmement important ; il est donc tout à fait naturel qu'il ne soit pas soumis à une réserve. Bien entendu, ce n'est pas le consul lui-même qui assurera la défense de l'accusé, et son premier devoir sera de trouver un avocat local qui s'en charge.

29. L'alinéa *a*) énonce un principe ; il n'empêche pas l'application des modalités prévues par le droit interne de l'Etat de résidence, à condition que celles-ci ne portent atteinte en aucune manière au principe même du droit d'accès et de communication.

30. M. EDMONDS dit que le Comité de rédaction ne peut pas faire œuvre utile si la Commission ne lui donne pas quelques directives sur les questions de fond au sujet desquelles les avis sont partagés. La Commission devrait mettre ces questions aux voix et donner ainsi au Comité des indications qui puissent lui servir de guide.

31. Il apparaît évident que la grande majorité des membres de la Commission désire voir figurer dans le projet un article du genre de celui qu'a proposé sir Gerald Fitzmaurice, mais ils ne sont pas d'accord sur le contenu dudit article.

32. Pour ce qui est de l'alinéa *a*), la seule question de fond qui ait été soulevée est celle qui fait l'objet de l'amendement de M. Erim. Cet amendement pourrait être mis aux voix, à moins que sir Gerald Fitzmaurice ne soit disposé à introduire dans son texte une clause relative aux zones interdites ou d'accès restreint.

33. Quant à l'alinéa *b*), la question fondamentale est de savoir si les autorités locales doivent être tenues de prévenir le consul de l'arrestation d'un ressortissant de son pays ou si elles ne doivent le faire qu'à la demande de l'intéressé. Afin de bien préciser sa position, la Commission devrait se prononcer sur la clause « si la personne détenue ou incarcérée le demande ». Pour sa part, M. Edmonds estime qu'un étranger ne jouirait que d'une protection bien faible s'il n'était fait obligation aux

[1] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. II, Séances plénières, Annexes (document A/CONF.13L.52) [publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II], p. 152.

autorités locales de prévenir le consul dans tous les cas, que le détenu le demande ou non.

34. Pour ce qui est des visites du consul à un ressortissant détenu, les règles pertinentes de la procédure pénale seront applicables. Si, toutefois, ces règles avaient pour effet d'empêcher le consul de se rendre auprès de l'intéressé tant que son procès n'a pas commencé, la proposition perdrait toute raison d'être.

35. L'alinéa *c*) du texte soumis par sir Gerald Fitzmaurice est d'une importance capitale. Il est en effet essentiel de garantir au consul le droit d'aller voir un ressortissant après sa condamnation. Cette visite peut s'imposer aux fins d'un appel (si tant est qu'il y ait toujours possibilité d'appel). Si le détenu a commencé à purger sa peine en vertu d'un jugement définitif, la visite du consul peut être tout aussi nécessaire afin de lui permettre de se rendre compte des conditions d'incarcération de son ressortissant.

36. Enfin, M. Edmonds propose d'insérer les mots « en particulier » à la suite des mots « s'entretenir avec lui », dans la dernière phrase de l'alinéa *c*) ; en effet, seul un entretien particulier pourrait permettre d'atteindre le but visé par le projet.

37. M. BARTOŠ pense que les membres de la Commission sont sur le point de parvenir à un accord de principe. Les dispositions de l'article 17 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë que le Rapporteur spécial a citées sont très pertinentes, car elles stipulent non seulement que l'exercice du droit de passage inoffensif est régi par les lois et règlements de l'Etat riverain, mais aussi — et M. Bartoš le souligne — que ces lois et règlements doivent être conformes aux règles du droit international. M. Bartoš estime que la Commission peut maintenant renvoyer l'article 30 *bis* au Comité de rédaction en l'invitant à tenir compte de la clause précitée de la Convention de 1958 sur la mer territoriale.

38. Sir Gerald FITZMAURICE, répondant aux observations qui ont été formulées au cours du débat, dit qu'il n'est pas partisan de l'insertion dans le texte d'un renvoi à l'article 46, mais pour des raisons différentes de celles exposées par d'autres membres de la Commission. Un renvoi à l'article 46 induirait en erreur, car cet article vise toutes les activités consulaires. Si on le cite dans l'un des articles du projet, il faudrait alors, pour être logique, le mentionner dans tous les autres, ce qui serait inutile et peu souhaitable.

39. En outre, la seule objection réelle qui ait été faite contre l'alinéa *a*) du projet a trait au droit de communiquer avec un ressortissant de l'Etat d'envoi dans une zone dont l'accès est interdit pour des raisons de sécurité nationale. Il n'existe en effet aucun autre motif pour contester le droit du consul d'aller voir un ressortissant de son pays. Sir Gerald reconnaît que la question des zones interdites mérite d'être examinée, mais il estime que l'amendement de M. Erim a une portée trop générale. Il faut qu'il y ait des raisons majeures (telles que des considérations de sécurité nationale) pour déclarer une zone particulière interdite au consul. Il serait préférable de reprendre les dispositions de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques. Avec ces réserves, sir Gerald est prêt à introduire dans l'alinéa *a*) de son texte une clause relative aux restrictions qui pourraient être imposées pour des raisons de sécurité nationale.

40. Quant à la question de savoir si les autorités locales de l'Etat de résidence doivent être tenues d'informer le consul de la détention d'un ressortissant, que celui-ci le demande ou non, sir Gerald ne pense pas que cette proposition puisse imposer une charge trop lourde auxdites autorités. M. Amado a parlé de cas où le nombre des ressortissants de l'Etat d'envoi qui vivent dans l'Etat de résidence est très élevé. Il paraît peu probable, toutefois, que des centaines d'entre eux soient simultanément détenus.

41. Sir Gerald est disposé à remplacer, à l'alinéa *b*), les mots « sans retard » par les mots « sans retard injustifié ». Il s'agit là, cependant, d'un point important. Selon les lois de certains pays, un détenu peut être mis au secret au début de l'instruction. A l'ordinaire, la loi écrite ou la constitution fixe des limites au temps pendant lequel ce régime peut être appliqué ; dans les pays où existent ces garanties, les droits du détenu ne sont probablement pas en danger. Cependant, le fait que certaines conventions consulaires stipulent expressément que l'exercice par le consul du droit de se rendre auprès d'un ressortissant détenu ne doit pas subir de retard montre que les Etats parties à ces conventions tiennent à l'assurance explicite que ces garanties constitutionnelles ou légales seront effectivement respectées.

42. D'autre part, sir Gerald Fitzmaurice est également disposé à insérer une clause conçue dans le sens indiqué par M. Verdross au sujet du respect de la procédure fixée par les lois du pays de résidence. Il ne peut, en revanche, accepter la dernière phrase du projet d'article du Rapporteur spécial : en effet, présentée sous cette forme, la réserve pourrait priver de tout effet utile le principe que la Commission entend poser — comme ce serait le cas, par exemple, si un règlement de l'Etat de résidence limitait les visites à une par trimestre. Sir Gerald est convaincu que l'accord pourrait se faire entre les membres de la Commission sur une formule, encore à trouver, qui garantirait aux consuls le droit de se rendre auprès de leurs ressortissants mais disposerait en outre que la procédure instituée par l'Etat de résidence doit être suivie. Il serait prêt à accepter la rédaction de la dernière phrase de l'alinéa *b*) du projet d'article présenté par le Rapporteur spécial si elle contenait une disposition conçue dans le sens de l'alinéa *c*) de son propre projet, à savoir « que ce règlement doit donner une possibilité raisonnable d'accéder auprès dudit ressortissant et de s'entretenir avec lui ».

43. Enfin, sir Gerald ne voit pas d'inconvénient à réunir les alinéas *b*) et *c*) de son projet, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, sous réserve qu'il ressorte clairement du texte que ses dispo-

sitions s'appliquent aux détenus pendant la période de détention préventive, pendant celle qui s'étend du prononcé de la sentence jusqu'à l'appel, enfin pendant celle où ils purgent leur peine. Comme l'a fait observer M. Edmonds, les visites du consul revêtent une égale importance dans chacune de ces trois périodes. Sir Gerald pourrait accepter la rédaction du Rapporteur spécial si les trois cas y étaient prévus, mais dans son texte actuel, la clause est quelque peu ambiguë et pourrait être interprétée comme s'appliquant seulement à la détention préventive ou seulement à l'incarcération qui suit la condamnation.

44. M. HSU constate que, sir Gerald Fitzmaurice s'est montré prêt à accepter des modifications à l'alinéa *a*) de son projet d'article pour tenir compte de l'éventualité où un ressortissant du consul serait arrêté dans une zone interdite pour des raisons de sécurité nationale, il n'a cependant pas proposé de formule à cette fin ; or M. Hsu croit qu'il sera très difficile d'en trouver une. Les autorités locales pourraient certainement transférer le détenu en quelque endroit situé hors de la zone interdite. On a dit que les consuls devraient se conformer tant aux règles de droit international qu'aux lois de l'Etat de résidence ; M. Hsu juge inutile d'énoncer dans l'article ce principe universellement admis. Il serait préférable de dire que les consuls doivent se conformer aux lois de l'Etat de résidence, pourvu qu'elles ne soient pas contraires au droit international. Selon M. Hsu, un énoncé plus général ne serait pas sans danger.

45. M. YOKOTA approuve quant au fond les observations faites par M. Erim à propos des restrictions qui peuvent être mises aux visites à des personnes détenues dans certaines régions ; il croit toutefois préférable de ne pas traiter de ce cas dans l'article examiné. La Commission a décidé d'insérer dans l'article relatif à la liberté de mouvement une disposition analogue à celle de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques, où il est question des zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale. Il n'est guère besoin dès lors de faire à nouveau mention de ces restrictions dans l'article en discussion.

46. Le PRÉSIDENT, résumant les débats à l'intention du Comité de rédaction, constate que tous les membres de la Commission sont d'accord pour reconnaître que le droit du consul de communiquer avec ses ressortissants et de se rendre auprès d'eux, ainsi que le droit pour ces ressortissants de communiquer librement avec le consul, doivent être considérés comme un principe établi du droit international. Pour ce qui est des moyens par lesquels peut être garanti l'exercice effectif de ces droits, l'accord semble réalisé sur ce point qu'il est indispensable que le consul soit informé, immédiatement ou sans retard, de la détention ou de l'arrestation d'un de ses ressortissants. Par contre, les opinions sont partagées sur le point de savoir s'il convient d'imposer aux autorités locales de l'Etat de résidence l'obligation d'informer d'office le consul de la détention de l'un de ses ressortissants, ou si elles ne seront tenues de le faire qu'à la demande du détenu. Le Président voudrait savoir à laquelle de ces deux solutions vont les préférences de la majorité des membres de la Commission. En second lieu, il aimerait savoir quel adjectif — par exemple « raisonnable » ou « injustifié » — la Commission préfère employer pour qualifier le mot « retard ».

47. M. TOUNKINE croit préférable de supprimer les mots « sans retard ». Dans certains cas, il est impossible d'informer immédiatement le consul de l'arrestation ou de la détention d'un ressortissant. Parfois même, lorsqu'il s'agit d'espionnage et qu'il peut y avoir des complices en liberté, il peut être bon que les autorités locales ne soient pas tenues d'informer le consul.

48. Le PRÉSIDENT fait observer que l'énoncé d'un principe général de droit ne saurait couvrir tous les cas concevables. Au cas où la Commission déciderait d'examiner la question de savoir s'il convient de faire exception pour les cas d'espionnage, c'est le principe même de la protection consulaire et de la communication du consul avec ses ressortissants qui serait remis en cause.

49. Sir Gerald FITZMAURICE et M. TOUNKINE acceptent l'expression « sans retard injustifié ».

50. M. MATINE-DAFTARY ne peut souscrire à la proposition tendant à ce que les autorités locales soient tenues, dans tous les cas, d'informer le consul de l'arrestation de l'un de ses ressortissants. Il convient que la demande en soit faite par le ressortissant lui-même, car il existe des cas où celui-ci pourrait ne pas souhaiter que le consul soit averti. D'autre part, M. Matine-Daftary n'est pas opposé à ce que les mots « sans retard injustifié » figurent dans le texte.

51. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à ce que l'Etat de résidence soit tenu d'informer d'office le consul de l'arrestation ou de la détention d'un de ses ressortissants.

Par 14 voix contre une, avec 2 abstentions, cette proposition est adoptée.

52. M. TOUNKINE appelle l'attention de la Commission sur le fait que, si un retard se produit lorsqu'il s'agira d'informer le consul de l'arrestation de l'un de ses ressortissants, il pourra également s'en produire dans la transmission des communications émanant du détenu. Si les mots « sans retard injustifié » doivent figurer dans le passage où il est question de l'avis que les autorités locales sont tenues de donner au consul, on devrait les reprendre dans la disposition relative aux communications adressées par le détenu au consul.

53. Le PRÉSIDENT précise qu'il entendait bien que le Comité de rédaction appliquerait la formule « sans retard injustifié » aux deux clauses.

54. Passant à l'alinéa *c*), il rappelle qu'en présentant ses observations sur les propositions de

M. Erim et de M. Edmonds, sir Gerald Fitzmaurice a dit qu'il serait peut-être préférable de s'inspirer des dispositions de l'article 24 du projet relatif aux relations diplomatiques. M. Yokota a été d'avis qu'il était inutile de répéter ces dispositions dans le texte examiné. Le Président fait observer que, d'ordinaire, l'Etat de résidence signale les zones interdites au moment où il accorde l'exequatur, lequel définit la circonscription consulaire. Il s'agit de savoir s'il convient de mentionner spécialement, dans le projet d'article, la restriction que l'existence de zones interdites apporte au droit de communication du consul avec les ressortissants de l'Etat d'envoi, ou si l'article relatif à la liberté de mouvement que la Commission a déjà renvoyé au Comité de rédaction suffit à cet égard.

55. M. SCELLE ne voit pas d'objection à ce que l'on mentionne les zones interdites, du moment que la définition de la circonscription consulaire qui figure dans l'exequatur n'en est pas modifiée. Malheureusement, les zones interdites changent d'un jour à l'autre et elles servent souvent de prétexte pour limiter les déplacements. De plus, il est loisible à l'Etat de résidence qui a arrêté un étranger en un lieu quelconque, de l'incarcérer dans une zone interdite. Il n'est pas difficile ainsi de réduire à néant la protection consulaire.

56. M. BARTOŠ se déclare opposé à toute clause tendant à gêner le consul dans l'exercice de sa fonction de protection. Il se peut que des personnes soient arrêtées en dehors des zones de sécurité ou à l'intérieur de celles-ci, notamment en cas d'espionnage, puis jugées par des tribunaux militaires ou par des tribunaux siégeant dans des zones proclamées interdites où elles auraient été transférées. Le consul se trouvera alors véritablement dans l'impossibilité d'intervenir.

57. M. SCELLE partage les craintes de M. Bartoš et répète qu'à son avis, aucune disposition du projet de la Commission ne doit permettre à l'Etat de résidence de modifier la délimitation de la circonscription consulaire, telle qu'elle est spécifiée dans l'exequatur, en apportant des modifications de circonstance au nombre et à l'étendue des zones interdites. L'exequatur a une valeur internationale et ne peut pas être modifié arbitrairement par décision unilatérale de l'une des parties. Les régions définies comme zones interdites au moment de l'octroi de l'exequatur sont seules en dehors de la circonscription consulaire.

58. M. ERIM fait observer que, s'il est entendu que la Commission vise à établir les meilleurs moyens de communication entre le consul et les ressortissants de l'Etat d'envoi, rien ne s'oppose à ce que ceux-ci se rendent en un lieu quelconque extérieur à la zone interdite, pour rencontrer le consul. Si, par exemple, une nouvelle usine est construite avec le concours de spécialistes étrangers et que l'Etat de résidence veuille en interdire l'accès pour des raisons de sécurité nationale, il est évident qu'il ne pouvait pas mentionner la nouvelle zone interdite dans l'exequatur au moment où il l'a octroyé, bien que, par la suite, tous les consuls aient été informés de son existence.

59. M. SCELLE soutient qu'il est toujours loisible à un gouvernement de déclarer zone de sécurité une région dans laquelle on pouvait jusque là se rendre librement, et d'incarcérer toute personne dans une zone nouvellement interdite, limitant ainsi rigoureusement la liberté de communication du consul avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et empêchant celui-ci d'exercer les fonctions qu'on lui reconnaît.

60. Le PRÉSIDENT fait observer qu'à l'alinéa *a*) de son projet, sir Gerald Fitzmaurice ne propose pas que le consul puisse aller voir le ressortissant de l'Etat d'envoi en un lieu particulier. Si les autorités locales ne veulent pas que le consul pénètre dans la zone où le prisonnier est détenu, elles peuvent faire conduire ce dernier dans un établissement situé en dehors de cette zone.

61. M. ERIM tient à préciser que son amendement (« à moins que la visite à ce lieu ne soit interdite ») vise non pas la communication avec un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est détenu, mais seulement la communication avec un ressortissant qui vit ou travaille en liberté dans une zone dont l'accès est interdit.

La séance est levée à 13 h. 20.

537e SÉANCE

Mercredi 11 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE ADDITIONNEL 30 *bis* (suite)

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la dernière séance, pour autant qu'il ait bien saisi son intention, la Commission a décidé de renvoyer au Comité de rédaction les alinéas *a*) et *b*) du nouvel article proposé par sir Gerald Fitzmaurice, en introduisant le mot « injustifié » après le mot « retard ». Il propose donc que la Commission examine l'alinéa *c*) du projet de sir Gerald (534e séance, par. 1).

2. M. ERIM pense qu'un malentendu s'est produit au cours de la séance précédente au sujet des amendements qu'il a proposés (536e séance, par. 10) au projet de sir Gerald Fitzmaurice. Son premier amendement (« à moins que la visite à ce lieu ne soit interdite ») devait figurer à la seconde ligne de l'alinéa *a*) et non pas être ajouté à l'alinéa *c*),

comme ont paru le croire certains orateurs. Quant à son second amendement, il se déclare disposé à accepter la formule « sans retard injustifié ».

3. Le PRÉSIDENT doute que le premier amendement de M. Erim conserve quelque utilité, puisqu'on a décidé d'ajouter, dans le projet concernant les relations consulaires, un article consacré à la liberté de mouvement, s'inspirant de l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Le Président voudrait connaître l'opinion des membres de la Commission sur ce point.

4. M. TOUNKINE estime qu'aucune décision n'a été prise à la séance précédente sur l'adoption d'une quelconque partie du projet de sir Gerald Fitzmaurice. Un accord a été réalisé sur un ou deux principes généraux et, quant au fond de l'alinéa *a*), certains ont appuyé la proposition de M. Verdross, tendant à stipuler dans l'article qu'en exerçant son droit de visite auprès d'un ressortissant, le consul doit se conformer aux lois et règlements locaux (536e séance, par. 15). Le choix du libellé exact peut être laissé au Comité de rédaction qui pourra aussi examiner la question de la fusion des alinéas *b*) et *c*).

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense lui aussi qu'aucune décision n'a finalement été prise à la séance précédente, si ce n'est sur le seul point qui ait donné lieu à un vote. Quant à la question de la fusion des alinéas *b*) et *c*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice, il ne pense pas qu'il convienne de distinguer dans le texte les personnes détenues ou arrêtées de celles qui purgent une peine et, si distinction il y a, elle ne justifie pas l'addition d'un alinéa. M. Žourek pense que sir Gerald a accepté le principe que les visites du consul à des détenus doivent s'effectuer conformément aux dispositions du droit interne. La question peut donc être renvoyée au Comité de rédaction. M. Žourek conteste le bien-fondé de l'opinion selon laquelle la création d'une zone interdite pour des raisons de sécurité nationale équivaudrait à une modification de la circonscription consulaire ; les ressortissants de l'Etat d'envoi y demeurent sous l'autorité du consul, sous réserve des mesures restrictives applicables aux déplacements et à l'accès à cette zone.

6. M. AGO pense également qu'il y a quelque malentendu à propos des décisions prises à la précédente séance. Il a été décidé d'inclure dans le projet concernant les relations consulaires un article analogue à l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. L'amendement de M. Erim paraît donc inutile. Le Comité de rédaction pourra étudier la question de la fusion des alinéas *b*) et *c*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice, mais il ne faut pas oublier qu'ils visent des cas qui sont loin d'avoir la même importance. L'action du consul est on ne peut plus importante, en particulier pour aider le détenu à préparer sa défense. La visite du consul à une personne qui se trouve en état de détention préventive est proprement l'exercice d'une fonction consulaire, et il est essentiel de faire en sorte qu'elle ne soit pas indûment retardée. En revanche, la visite à une personne détenue en prison après la condamnation n'est qu'une manifestation humanitaire ; son importance est moindre et les mots « sans retard injustifié » ne sont guère à leur place dans le passage du texte qui a trait à ces visites.

7. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que, le principe ayant été accepté, il faut mentionner dans le texte de l'article les limites imposées aux activités consulaires en raison des zones interdites. Ainsi qu'il l'a déjà dit (536e séance, par. 43), il n'a aucune objection à ce que l'on amalgame les alinéas *b*) et *c*) de son projet, à condition que le texte se rapporte aux trois sortes de détention (antérieure au procès, intermédiaire entre la condamnation et l'appel, et enfin, postérieure au jugement définitif). A la réflexion toutefois, et après avoir entendu les arguments de M. Ago, il estime qu'il est préférable de séparer les deux alinéas. Lorsqu'il s'agit d'un détenu qui n'a pas encore été traduit en justice, assurer sa protection est l'un des principaux devoirs du consul ; mais lorsqu'un individu purge une peine, une visite du consul a beaucoup moins d'importance, et les mots « sans retard injustifié » sont inutiles.

8. Sir Gerald est disposé à accepter la proposition de M. Verdross aux termes de laquelle, lorsque le consul exerce son droit de visite auprès d'un compatriote détenu, il doit se conformer à la procédure établie par la législation locale. Toutefois, sir Gerald tient à souligner l'importance d'une terminologie exacte, car il faut préciser avec clarté qu'aucune norme ni réglementation locale ne peuvent empêcher le consul de faire son devoir.

9. Enfin, bien qu'il reconnaisse le poids de l'argument avancé par M. Žourek, qui a souligné que la zone interdite ne cesse de faire partie de la circonscription consulaire, sir Gerald estime néanmoins que créer une telle zone équivaut en fait à restreindre, de façon unilatérale, la circonscription consulaire, car le consul ne sera pas à même de s'acquitter des fonctions qui exigeraient qu'il se rende dans la zone interdite, et les conséquences de cet état de choses sont difficilement prévisibles.

10. M. MATINE-DAFTARY rappelle que la Commission avait décidé de résoudre un certain nombre de questions de principe et de demander au Comité de rédaction de les énoncer en termes appropriés. Or, la proposition de M. Verdross porte sur une question de principe. Elle touche à l'ensemble du projet de sir Gerald Fitzmaurice, car elle signifie que le consul possède, d'après le droit international, le droit de rendre visite à l'un de ses ressortissants en état de détention, et qu'en faisant usage de ce droit, il doit se conformer aux modalités prescrites par la législation locale. M. Matine-Daftary estime que le moment est venu de prendre une décision sur ces questions de principe, en particulier sur celle qu'à énoncée M. Verdross. Si la Commission continue à discuter de questions de vocabulaire, le Comité de rédaction devient véritablement inutile.

11. Le PRÉSIDENT s'est efforcé de distinguer les questions de fond des questions de rédaction, mais il a l'impression que ces dernières sont devenues des questions de principe. Il croyait que l'on avait décidé de renvoyer au Comité de rédaction l'alinéa *a*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice et qu'on lui avait également renvoyé l'alinéa *b*) en y ajoutant le mot « injustifié » après le mot « retard ». Un vote a consacré le principe d'après lequel les autorités de l'Etat de résidence ont l'obligation d'informer le consul d'office de l'arrestation de l'un de ses ressortissants. (536e séance, par. 51).

12. Il paraît évident que, sans trancher la question de savoir s'il convient d'amalgamer les alinéas *b* et *c*), la Commission doit définir le rôle des autorités locales. Le Président aimerait savoir si, à la lumière de la discussion, M. Edmonds et M. Erim sont d'avis que le texte de l'article doit mentionner les restrictions imposées en raison de l'existence d'une zone interdite. Pour sa part, il estime que, la Commission ayant décidé d'inclure dans le projet un article correspondant à l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, pareille référence devient inutile. En outre, d'un point de vue strictement logique, cette référence, si vraiment elle apparaît dans le texte, devrait être reproduite dans chacun des articles du projet concernant les relations consulaires, ce qui n'est manifestement pas faisable.

13. M. ERIM partage l'opinion du Président et de M. Ago : l'incorporation d'un article sur la liberté de mouvement, rédigé en termes analogues à l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, rendrait inutile la mention expresse des zones interdites dans l'article dont il est actuellement question.

14. M. EDMONDS dit que, si l'Etat de résidence peut déclarer telles zones « d'accès restreint », comme il est prévu à l'article 24 du projet concernant les relations diplomatiques, l'objectif même de la Commission risquerait de s'en trouver réduit à néant.

15. M. Edmonds s'oppose, plus encore que sir Gerald Fitzmaurice et que M. Ago, à la proposition du Rapporteur spécial tendant à amalgamer les alinéas *b*) et *c*) du projet de sir Gerald. La visite d'un consul à un individu qui purge une peine après avoir été condamné est plus qu'une visite amicale ou une visite de politesse. Il appartient au consul, s'il entend exercer ses fonctions convenablement, de s'assurer que son ressortissant est détenu dans d'aussi bonnes conditions que les nationaux de l'Etat de résidence. Il doit veiller à ce qu'il ne soit imposé au détenu étranger aucune restriction à laquelle d'autres détenus ne seraient pas soumis. Le droit de faire ces visites a autant d'importance pour le consul que le droit d'en faire avant le procès ou entre la condamnation et l'appel. Les alinéas *b*) et *c*) doivent demeurer distincts et conserver pour l'essentiel la forme que leur a donnée sir Gerald.

16. Le PRÉSIDENT, répondant à M. Edmonds, se réfère au commentaire de l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, où il est précisé que la création de zones interdites ne doit pas avoir une ampleur telle qu'elles rendent illusoire la liberté de déplacement et de circulation. Le Président estime qu'en pratique, l'existence de zones interdites constituera une entrave moins grave à l'exercice des fonctions consulaires qu'à celui des fonctions diplomatiques, car les autorités locales n'auront aucune peine à transférer le détenu hors de cette zone. Le Président estime, pour sa part, que le problème qui préoccupe M. Edmonds sera résolu par l'insertion d'un article sur la liberté de mouvement, analogue à l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

17. M. PAL, se référant à l'alinéa *a*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice, dit que la Commission doit décider s'il y a lieu de mentionner expressément les zones de sécurité dans le projet d'article 30 *bis* avant de le renvoyer au Comité de rédaction. On a soutenu que cette mention était superflue puisqu'un article semblable à l'article 24 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques figurera dans la partie appropriée du projet concernant les relations consulaires. Or, un article conçu sur le modèle de l'article 24 du projet visant les relations diplomatiques concernerait le principe général de la liberté de mouvement des consuls, réserve faite des lois et règlements de l'Etat accréditaire touchant les zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, alors que le projet d'article 30 *bis* traite des droits spéciaux dont jouissent les consuls afin de pouvoir communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi lorsque ceux-ci se trouvent dans une circonscription déterminée. Dans ce cas, la règle particulière ne découlera pas nécessairement de la norme générale. Il s'agit là d'une solution fréquente dans le système législatif de la plupart des Etats. Nul doute que le principe doive donc être énoncé dans le projet d'article. La Commission ne doit pas craindre d'appeler les choses par leur nom et, pour peu plaisants que soient les faits, elle ne doit pas volontairement se les dissimuler.

18. M. YOKOTA fait observer qu'il reste seulement à décider si le droit pour les consuls de communiquer librement avec les ressortissants de l'Etat d'envoi doit être subordonné aux lois et règlements de l'Etat de résidence. M. Tounkine a soutenu que la question se rattachait à l'alinéa *a*) des projets de sir Gerald Fitzmaurice et du Rapporteur spécial, alors que jusqu'à présent la Commission l'a discutée surtout à propos des alinéas *b*) et *c*) du projet de sir Gerald. Plusieurs membres de la Commission ont formulé des objections à l'égard des mots « sous réserve des dispositions de l'article 46 du présent projet », qui figurent dans la proposition du Rapporteur spécial, et la Commission a adopté le principe énoncé à l'alinéa *a*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice. Plusieurs membres se sont également opposés à ce que les alinéas *b*) et *c*) de ce projet stipulent sans réserve que le droit du consul de se rendre auprès des

ressortissants de l'Etat d'envoi est régi par les lois et règlements de l'Etat de résidence. La possibilité d'accepter la proposition de M. Verdross tendant à ce qui le droit des consuls d'aller voir les ressortissants de l'Etat d'envoi soit énoncé dans une disposition claire et indépendante, et que seule la procédure d'exercice de ce droit soit soumise aux lois et règlements de l'Etat de résidence, dépendra dans une large mesure de la rédaction du texte. Même dans ces conditions, les termes de la proposition sont trop généreux parce que les lois et règlements de l'Etat de résidence peuvent être *tellement* restrictifs que le droit de communication du consul en sera réduit à néant. En examinant l'article 24 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, la Commission a étudié la question de façon très approfondie et a précisé dans le commentaire que « la création de zones interdites ne doit cependant pas être faite de façon à rendre illusoire la liberté de déplacement et de circulation ». Il convient de faire de même en qui ce concerne la question actuellement en discussion. Ainsi, la proposition de M. Verdross pourrait être acceptée si elle était rédigée en des termes analogues à la dernière phrase de l'alinéa *c*) du projet de sir Gerald Fitzmaurice.

19. M. HSU considère que la question des zones interdites met en jeu un principe fondamental. L'établissement d'une zone interdite ne saurait, bien entendu, modifier la compétence du consul puisque les autorités locales peuvent toujours faire conduire le détenu hors de la zone de sécurité pour que le consul puisse le voir. Toutefois, c'est une erreur de penser que l'exequatur est un accord ; ce n'est qu'un document autorisant le consul à exercer ses fonctions en vertu de l'accord qui a créé la circonscription consulaire. L'Etat d'envoi ne perd pas automatiquement son droit de protéger un de ses ressortissants lorsque les autorités de l'Etat de résidence l'admettent dans une zone interdite ou qu'il y pénètre par erreur.

20. M. BARTOŠ fait observer que l'on peut citer, à cet égard, le cas, un peu particulier peut-être, des personnes qui s'engagent dans la Légion étrangère française et qui, ensuite, le regrettent. Les autorités françaises font une distinction, qui n'est ni nouvelle ni injustifiée, entre les citoyens et les ressortissants, et considèrent — ce qui est tout à fait normal — que les personnes qui se sont engagées dans l'armée française acquièrent la qualité de ressortissant. La question de savoir comment ces personnes peuvent être protégées par les consuls du pays dont elles avaient primitivement la nationalité se rattache à la question générale du droit de communication et de visite déjà discuté. M. Bartoš conserve la position qu'il a indiquée à la séance précédente, mais il estime que la Commission devrait prendre en considération cette situation exceptionnelle. Plusieurs cas graves se sont présentés, notamment lorsque des tribunaux militaires français ont condamné à des peines sévères des Belges déserteurs de la Légion étrangère sans qu'ils aient bénéficié d'aucune protection des consuls belges, puisque l'Armée française les considérait comme des ressortissants français.

21. M. SANDSTRÖM approuve l'idée du Président, savoir qu'une clause qui stipulerait que les ressortissants de l'Etat d'envoi qui sont détenus dans une zone interdite seront conduits hors de cette zone pour rencontrer leur consul, permettrait de concilier l'existence de zones interdites et la liberté des consuls de communiquer avec leurs ressortissants. On pourrait prévoir également que, dans ces circonstances, le consul serait accompagné d'un agent de l'Etat de résidence. La solution ne saurait soulever d'objection puisque cet Etat est parfaitement en droit de soumettre à certaines conditions l'admission dans les zones interdites des consuls désireux d'aller voir leurs ressortissants détenus. Le projet de sir Gerald Fitzmaurice paraît acceptable à M. Sandström sous sa forme actuelle.

22. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'une clause concernant les zones de sécurité pourrait influer sur l'ensemble de l'article. Il est peu probable, assurément, que les autorités établissent une zone interdite dans le seul but d'empêcher les consuls de se rendre auprès des ressortissants de l'Etat d'envoi, mais, comme M. Yokota l'a fait observer, il se pourrait fort bien qu'un de ceux-ci soit appréhendé pour avoir pénétré par erreur dans une zone de sécurité. Quoi qu'il en soit, le droit du consul d'aller voir un de ses ressortissants n'est aucunement lié à la question du lieu où il pourra le voir. Le fait qu'un ressortissant de l'Etat d'envoi ait été arrêté dans une zone de sécurité n'affecte en rien la validité de ce droit et n'autorise pas les autorités locales à interdire au consul de le voir : tout ce que ces autorités peuvent exiger c'est que la visite n'ait pas lieu dans la région en cause. Mais il leur faudra dans ce cas autoriser la visite en dehors de la zone de sécurité, dont elles devront faire sortir le détenu pour l'amener à l'endroit prévu. Sous réserve de cette interprétation, la question serait réglée par le texte proposé.

23. M. VERDROSS pense comme M. Yokota que la procédure prévue par les lois et règlements locaux ne doit pas être si restrictive qu'elle rende illusoire le droit de communication, mais c'est plutôt dans le commentaire que dans le projet d'article lui-même qu'il faudrait le dire. On pourrait maintenant laisser au Comité de rédaction le soin d'établir le texte.

24. M. AMADO fait valoir que la question est entièrement épuisée et propose de clore le débat immédiatement et de renvoyer le projet d'article 30 *bis* au Comité de rédaction.

25. Le PRÉSIDENT partage l'opinion de M. Amado. Il pense comme M. Scelle qu'en élaborant des règles de droit international, la Commission doit supposer que les gouvernements agiront de bonne foi. Il est impossible de rédiger des dispositions prévoyant tous les cas imaginables. En ce qui concerne la seule question de principe qui restait à régler, la Commission a pratiquement

décidé que la procédure selon laquelle un consul communiquait avec les ressortissants de l'Etat d'envoi devait être régie par les lois et règlements de l'Etat de résidence, à condition que ces lois et règlements ne soient pas restrictifs au point que le droit de communication devienne illusoire. Cela étant, il propose de renvoyer le projet d'article 30 *bis* au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 31 (PERCEPTION DES TAXES CONSULAIRES ET LEUR EXONÉRATION D'IMPOTS)

26. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que le droit de percevoir des taxes consulaires, énoncé dans le projet d'article 31 a toujours été reconnu dans la pratique et est prévu par toutes les législations nationales relatives aux consuls. Même pour les consuls honoraires, il existe des dispositions leur accordant le droit d'utiliser les taxes consulaires, ou une partie de ces taxes, pour couvrir les dépenses afférentes à leur bureau. Il n'y a pas de doute que ce droit doit être énoncé dans le projet concernant les relations consulaires puisqu'il s'agit d'une règle du droit international coutumier. De toute évidence, les taxes en question font partie des recettes de l'Etat d'envoi, et, comme elles sont perçues en territoire étranger, elles ne doivent pas être imposables par l'Etat de résidance. Etant donné que dans certains pays les quittances sont assujetties au droit de timbre, le paragraphe 2 stipule qu'aucun impôt ou contribution similaire ne sera levé à l'occasion de la délivrance de reçus lors du paiement de taxes consulaires. Il y a une question qui peut se poser lors de l'accomplissement, par le consul, de ses fonctions officielles, et M. Žourek ne l'a pas traitée dans son article 31 : celle de savoir si l'Etat de résidence peut percevoir un droit de timbre sur les contrats conclus dans les locaux consulaires, soit entre ressortissants de l'Etat d'envoi, soit entre ressortissants de l'Etat d'envoi et de l'Etat de résidence. M. Žourek n'a pas encore pu réunir toute la documentation en la matière, et il propose que la Commission se borne à mentionner ce point dans le commentaire et attende d'avoir reçu les observations des gouvernements pour décider s'il y a lieu d'en faire mention dans l'article lui-même. Pour sa part, M. Žourek estime que de tels contrats ne doivent être assujettis au droit de timbre que s'ils doivent produire leurs effets dans l'Etat de résidence. Pour que le débat se déroule d'une manière ordonnée, il pense que la Commission devrait concentrer son attention en premier lieu sur les paragraphes 1 et 2 du projet d'article 31 et ajourner l'examen de cette dernière question jusqu'au moment où elle abordera la discussion du commentaire.

27. M. YOKOTA se déclare en mesure d'accepter le paragraphe 2, mais il éprouve quelques doutes au sujet du paragraphe 1, lequel donne au consul le droit de percevoir des taxes prévues par la législation nationale de l'Etat d'envoi. Cette disposition obligerait l'Etat de résidence à autoriser la perception de telles taxes sur son territoire ; or, il y a des cas, où en raison de la nature de l'acte ou du document, il pourrait être contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs dans l'Etat de résidence d'autoriser la perception de telles taxes. En pareil cas, l'Etat de résidence doit pouvoir interdire la perception de ces taxes, même si elles sont dues en vertu de la législation nationale de l'Etat d'envoi. Le paragraphe 1 est, par conséquent, trop général, et M. Yokota estime qu'il faudrait le compléter par une phrase telle que : « et qui ne sont pas inconciliables avec les lois et les bonnes mœurs dans l'Etat de résidence ». Le mieux serait encore d'adopter un texte analogue à celui de l'article 26 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. A sa onzième session, la Commission a examiné assez longuement la question de savoir si les missions diplomatiques étaient autorisées à percevoir des taxes quelles qu'elles soient, et elle est parvenue à la conclusion qu'elles ne sont autorisées à lever que les taxes prévues par la législation de l'Etat accréditant qui ne sont pas considérées, dans l'Etat accréditaire, comme contraires aux lois, à l'ordre public et aux bonnes mœurs. La formule utilisée dans l'article du projet ayant trait aux relations diplomatiques ne précise pas quelles sont les taxes qui peuvent être perçues, et elle est suffisante pour régler la question.

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le paragraphe 1 de l'article 4 du projet concernant les relations consulaires répond entièrement à l'objection soulevée par M. Yokota, car il dispose que les consuls ne peuvent exercer que les fonctions mentionnées dans les articles élaborés par la Commission et dans les accords en vigueur applicables en la matière, ainsi que celles qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence. La situation des consuls diffère de celle des agents diplomatiques en ce sens que ces derniers jouissent d'une immunité complète, alors que l'immunité des premiers n'est que partielle. Il est indispensable d'insérer dans le projet un article énonçant le droit incontestable des consuls de percevoir les taxes prévues par la législation nationale de l'Etat d'envoi, sinon ceux-ci pourraient être poursuivis pour avoir accompli des actes parfaitement légitimes. Le paragraphe 1 de l'article 4 contient toutes les garanties que M. Yokota désire à cet égard.

29. M. AGO approuve le principe énoncé à l'article 31. Le texte anglais de cet article, qui s'inspire de la terminologie d'un certain nombre de conventions bilatérales, est tout à fait clair, mais la rédaction du texte français laisse quelque peu à désirer. L'emploi des mots « à l'occasion » au paragraphe 2 pourrait créer l'impression que la clause a pour objet d'éviter la double imposition en ce qui concerne l'acte au titre duquel la taxe consulaire est perçue. En fait, ce dont il s'agit c'est d'exonérer les taxes consulaires elles-mêmes des impôts locaux. M. Ago pense que le Comité de rédaction devrait s'inspirer de la formule employée dans le texte français de l'article 26 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

30. M. BARTOŠ fait observer que le Rapporteur spécial n'a pas inséré dans le projet cette règle fondamentale du droit international selon laquelle il est généralement admis que le paiement des taxes consulaires est censé être volontaire de la part de l'intéressé et ne saurait donner lieu, à son encontre, à aucune mesure d'exécution ou de sanction de la part de l'Etat de résidence.

31. S'il est vrai que la perception même des taxes n'a pas donné lieu, ces derniers temps, à des difficultés, des différends ont néanmoins surgi au sujet du transfert à l'Etat d'envoi des montants ainsi perçus, du fait des règlements de l'Etat de résidence relatifs au contrôle des changes. Cette question doit également être réglée au moyen d'une solution générale.

32. M. Bartoš reconnaît, comme M. Ago, que le paragraphe 2 n'a pas pour objet d'éviter la double imposition. C'est ainsi, par exemple, que des taxes consulaires peuvent être perçues à l'occasion de l'établissement, par le consulat, d'actes relatifs à la succession d'un ressortissant de l'Etat d'envoi ouverte dans l'Etat de résidence, mais cette succession reste néanmoins assujettie à l'impôt sur les successions prévu par la législation de l'Etat de résidence. D'autre part, le fait que l'intéressé ait versé au consulat la taxe exigible au titre de l'établissement d'un acte authentique et du *negotium juris* n'empêche pas que l'Etat de résidence puisse subordonner la validité de cet acte, quant aux effets qu'il produit sur son territoire, au versement des taxes à son profit normalement prévues. Il serait peut-être bon que le Comité de rédaction mentionne également ce point dans le commentaire.

33. M. MATINE-DAFTARY approuve le principe énoncé à l'article 31, mais il a quelques doutes quant à l'expression « actes officiels ». Ces mots font penser aux actes de gouvernement et ne semblent pas viser des actes de droit privé tels que la célébration d'un mariage. Il serait peut-être préférable de parler d'actes rentrant dans la compétence exclusive du consul. Il est nécessaire d'employer le mot « exclusive », car il se peut qu'un acte établi par le consul doive être timbré pour pouvoir être produit devant les autorités locales.

34. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que l'expression « actes officiels » figure dans la plupart des conventions consulaires et vise tous les actes d'un consul autres que ceux de sa vie privée. En conséquence, cette expression englobe l'immatriculation des ressortissants de l'Etat d'envoi, l'établissement des actes de naissance, de mariage et de décès, et la délivrance de visas. M. Žourek est donc d'avis que les questions soulevées par M. Matine-Daftary soient traitées dans le commentaire de l'article.

35. M. FRANÇOIS dit que la question de savoir si les contrats conclus dans un consulat sont assujettis au droit de timbre perçu par l'Etat de résidence est étroitement liée à celle de l'immunité fiscale ; il pense, par conséquent, qu'elle devrait être examinée au moment où la Commission abordera l'article 37 du projet. A ce propos, M. François signale que le texte de l'article 37 diffère du texte correspondant de l'article 32 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, car il ne reproduit pas les dispositions de l'alinéa *f*) de l'article 32 lesquelles excluent de l'application de la clause d'exonération le droit de timbre et les taxes similaires. Il semble que l'intention du Rapporteur spécial soit d'exonérer du droit de timbre local les contrats et documents similaires établis dans un consulat.

36. M. AMADO propose que le Comité de rédaction examine s'il est possible d'amalgamer les deux paragraphes de l'article 31 en un seul, de manière que celui-ci corresponde à l'article 26 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que les consuls ne jouissant pas des mêmes immunités que les agents diplomatiques, il est nécessaire de leur accorder expressément l'exemption prévue au paragraphe 1. Toutefois, il n'a pas d'objection de principe à la suggestion de M. Amado tendant à amalgamer les deux paragraphes, à condition que les dispositions qui y figurent demeurent inchangées. La question doit, à son avis, être réservée au Comité de rédaction.

Sous-section C : Privilèges et immunités personnels

Article 32 (Devoir d'accorder une protection spéciale aux consuls)

38. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 32, souligne qu'il énonce le principe essentiel selon lequel l'Etat de résidence est tenu d'accorder aux consuls une protection spéciale ; cette protection est particulièrement importante lorsque les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence sont tendues. Certaines conventions consulaires vont même plus loin et, pour sa part, M. Žourek ne voit aucune objection à insérer également dans le texte, comme le propose M. Sandström (voir plus loin, par. 41) une disposition indiquant que l'Etat de résidence doit traiter le consul avec le respect qui lui est dû et prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

39. La proposition de M. Sandström tend à remplacer les projets d'articles 32, 33, 34 et 40 par deux articles seulement. M. Žourek s'oppose à ce que des règles portant sur des questions différentes soient réunies dans un seul et même article. Il estime que, pour simplifier le débat, la Commission pourrait entreprendre l'examen des projets d'articles présentés par lui-même et tenir compte, lors de l'examen de chaque article, des parties correspondantes de la proposition de M. Sandström. Quant à la forme sous laquelle ces articles doivent être présentés, c'est là surtout une question de rédaction ; pour sa part, M. Žourek préfère sa propre subdivision en quatre articles (32, 33, 34 et 40), dont chacun traite d'une question distincte.

40. M. VERDROSS approuve le texte du projet d'article 32, qui énonce le principe généralement reconnu que les consuls ont droit à une protection spéciale. Il estime que ce principe doit faire l'objet d'un article séparé, puisque la question de la protection des consuls est distincte de celle de leur immunité de juridiction personnelle.

41. M. SANDSTRÖM présente sa proposition, qui tend à remplacer les articles 32, 33, 34 et 40 par les dispositions suivantes :

« Article 32

Respect dû au consul

« Sauf en vertu d'une décision judiciaire, rendue dans les limites de compétence déterminées par les articles de ce projet, un fonctionnaire consulaire de carrière ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat de résidence le traite avec le respect qui lui est dû et prend toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

« Article 33

Immunité de juridiction

« 1. Les membres du personnel consulaire ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

« 2. Les membres du personnel consulaire peuvent se refuser à déposer sur les circonstances ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents y relatifs, en opposant le secret professionnel ou le secret d'Etat. Dans ce cas, l'autorité judiciaire ou administrative doit s'abstenir de toute mesure coercitive à l'égard de la personne en question, les difficultés de cette nature devant être toujours réglées par la voie diplomatique.

« 3. Pour d'autres actes que ceux mentionnés au paragraphe 1, un fonctionnaire consulaire de carrière qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence ne jouit pas d'immunités de juridiction, mais il ne peut être mis en état de détention sauf dans les cas où il est accusé d'une offense (grave) passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus, ou s'il s'agit de l'exécution d'une condamnation par un tribunal ayant acquis force de chose jugée prononçant une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans.

« 4. En cas d'arrestation de fonctionnaires consulaires visés au paragraphe premier de cet article ou de poursuites pénales ouvertes contre eux, l'Etat de résidence est tenu d'en informer sans délai le représentant diplomatique de l'Etat dont relève le fonctionnaire consulaire.»

42. Le texte proposé pour l'article 32 ne diffère pas, quant au fond, de celui du Rapporteur spécial. Si M. Sandström n'a pas parlé de la « qualité de représentant officiel de l'Etat d'envoi », c'est parce qu'une formule de ce genre risquait de faire croire que l'on entend donner aux consuls le « caractère représentatif » que, selon la plupart des auteurs, spécialistes du droit international, ils n'ont pas. D'autre part, il a repris plusieurs passages de l'article 27 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, pour préciser les obligations que comporte, pour l'Etat de résidence, la protection qu'il est tenu d'accorder aux consuls ; M. Sandström pense, en effet, que le texte du Rapporteur spécial définit ces obligations en termes beaucoup trop généraux et ne donne pas assez d'indications sur la manière dont l'Etat de résidence devra s'en acquitter.

43. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que l'expression « agent officiel de l'Etat d'origine » est employée pour définir la qualité des fonctionnaires consulaires au paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention consulaire conclue en 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède [1], ainsi que dans plusieurs autres conventions. Pour sa part, M. Žourek préfère le mot « représentant » au mot « agent », mais il pense qu'on peut laisser au Comité de rédaction le soin de trancher la question.

44. M. YOKOTA approuve le principe dont s'inspirent tant le texte du Rapporteur spécial que celui de M. Sandström, mais préfère la rédaction proposée par ce dernier. Il croit toutefois que l'on pourrait supprimer les mots « de carrière » qui figurent dans la première phrase du projet d'article 32 présenté par M. Sandström ; ils sont inutiles, puisque la section tout entière a trait aux fonctionnaires consulaires de carrière. Un chapitre spécial est consacré aux consuls honoraires (articles 54 à 58).

45. Dans le texte de l'article 32 proposé par le Rapporteur spécial, les obligations incombant à l'Etat de résidence sont définies en termes par trop généraux ; M. Yokota juge donc utiles les développements que comporte la deuxième phrase du texte proposé par M. Sandström.

46. Il pense, comme Sandström, qu'il ne convient pas de parler de la qualité de représentant officiel d'un consul. Il rappelle à ce propos que l'expression « représentants consulaires » figurait dans les articles 1, 2, 3, 4 et 5, et dans d'autres articles encore, du premier projet du Rapporteur spécial [2]. Elle a donné lieu à de longs débats lors de la onzième session (496e et 497e séances) et on l'a finalement abandonnée pour la remplacer par

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, (1954-1955), n° 2731, p. 214.

[2] Voir *Annuaire de la Commission du droit international 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 95 à 118.

le mot « consuls ». Vu la controverse qu'a soulevée la notion de représentation consulaire, M. Yokota demande instamment à la Commission de renoncer à la formule contestée.

47. M. AGO approuve lui aussi les termes dans lesquels est conçue la deuxième phrase du texte proposé par M. Sandström pour l'article 32, où les obligations de l'Etat de résidence sont énoncées de manière concrète ; il préfère cette phrase au texte proposé par le Rapporteur spécial, qui a seulement le caractère d'une phrase liminaire.

48. La première phrase du texte de M. Sandström se rattache à la question de l'exemption d'arrestation et de détention ; aussi M. Ago croit-il préférable de l'examiner en même temps que l'article 33 du projet du Rapporteur spécial.

49. Sir Gerald FITZMAURICE relève, dans le texte, de M. Sandström, une contradiction manifeste entre la première phrase de l'article 32 et le paragraphe 3 de l'article 33. L'article 32 dispose que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être arrêtés, sauf en vertu d'une décision judiciaire. Or, d'après le paragraphe 3 de l'article 33, un consul peut être mis en état de détention dans les cas où il est accusé d'une offense grave passible d'une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus. Une disposition semblable à celle qui figure dans ce paragraphe se trouve dans la plupart des conventions consulaires et constitue la solution normale. Par conséquent, la première phrase de l'article 32, dans la version proposée par M. Sandström, va probablement trop loin.

50. M. SANDSTRÖM reconnaît qu'il y a entre les deux dispositions une contradiction apparente, moins grave toutefois qu'il n'a été dit. Normalement, une personne accusée d'un délit grave est détenue sur mandat du juge d'instruction, situation que prévoit la première phrase du texte que M. Sandström a proposé pour l'article 32. Toutefois, cette première phrase servant seulement d'introduction à la disposition de fond qui fait l'objet de la seconde, M. Sandström est disposé à la retirer.

51. Le PRÉSIDENT constate que la Commission n'a plus à se prononcer que sur le principe de l'article 32, tel qu'il est formulé dans la proposition du Rapporteur spécial, et sur l'insertion dans le texte de cet article de la deuxième phrase du projet de M. Sandström.

52. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense qu'il serait possible d'amalgamer les deux textes pour en faire un seul article. Il accepte la deuxième phrase du projet d'article 32 de M. Sandström, à condition que l'article commence par l'énoncé de l'obligation qui incombe à l'Etat de résidence d'accorder au consul étranger une protection spéciale. Cette disposition est indispensable lorsqu'il s'agit des consuls, dont la situation est beaucoup moins forte sur ce point que celle des représentants diplomatiques. De plus, son insertion dans le texte permettrait de recueillir les observations des gouvernements sur la question.

53. M. TOUNKINE constate que l'unanimité s'est faite au sein de la Commission en faveur de l'insertion de la deuxième phrase du projet de M. Sandström dans le texte de l'article 32. Pour ce qui est de l'obligation qui incombe à l'Etat de résidence d'accorder au consul étranger une protection spéciale, il croit indispensable de lui consacrer une disposition conçue dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial. L'omission dans le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, d'une disposition de cet ordre constitue une lacune.

54. M. BARTOŠ approuve, quant au fond, les articles proposés par M. Sandström.

55. Le paragraphe 1 de l'article 33 proposé par M. Sandström énonce une règle que l'on considère, en Yougoslavie, comme un principe établi du droit international. Toutefois, l'interprétation de l'expression « actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » a soulevé des difficultés ; cette expression pourrait-elle s'appliquer, par exemple, au fait de délivrer un passeport irrégulier, ou même un faux passeport, à un ressortissant de l'Etat de résidence qui n'aurait pas la double nationalité ?

56. Au sujet du paragraphe 3 de l'article 33 de la proposition de M. Sandström, M. Bartoš relève que la plupart des conventions consulaires définissent les délits graves comme étant les délits passibles d'une peine de prison d'une durée de trois ans, voire de cinq ans. La durée de deux ans prévue dans le projet de M. Sandström est donc d'une rigueur excessive.

57. Enfin, en ce qui concerne les cas de flagrant délit, M. Bartoš préfère le texte du Rapporteur spécial, étant entendu que la condition de flagrant délit et le caractère ou la gravité de ce délit doivent se comprendre comme des conditions simultanées.

58. Le PRÉSIDENT indique que la Commission se prononcera à la séance suivante sur le principe énoncé dans le projet d'article 32 du Rapporteur spécial. Par contre, en l'absence d'opposition, il considérera que la Commission approuve l'insertion dans cet article de la deuxième phrase du projet d'article 32 présenté par M. Sandström.

Il en est ainsi décidé.

59. Le PRÉSIDENT annonce que le Rapporteur spécial aura peut-être à s'absenter à la fin du mois pour assister à une session de la Cour internationale de Justice. Etant donné que les travaux de la Commission n'avancent que lentement, le Président propose que la Commission l'autorise à adresser au Président de la Cour internationale de Justice une lettre le priant d'ajourner à huitaine ou à quinzaine les audiences auxquelles M. Žourek doit être présent.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 10

538e SÉANCE

Jeudi 12 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 32 (DEVOIR D'ACCORDER UNE PROTECTION SPÉCIALE AUX CONSULS) [suite]

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) propose de renvoyer l'article au Comité de rédaction en demandant à ce dernier de fondre le texte de l'article 32 proposé par lui et la deuxième phrase du projet d'article 32 de M. Sandström (537e séance, par. 41), conformément à ce qui a été approuvé lors de la précédente séance (*ibid.*, par. 58). C'est évidemment au Comité de rédaction qu'il appartiendra de fixer les termes mêmes à utiliser, mais M. Žourek suggère de donner à cette disposition la teneur suivante :

> « L'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale en raison de sa position officielle et du respect qui lui est dû. Il doit prendre toutes mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. »

2. Les divers termes employés dans l'article seront expliqués dans le commentaire.

3. M. AGO déclare que, s'il ne voit aucune objection à ce que le soin de fusionner les deux textes soit confié au Comité de rédaction, il est quelque peu troublé de constater qu'à la séance précédente, le projet du Rapporteur spécial a été défendu pour deux raisons diamétralement opposées. Le Rapporteur spécial lui-même a expliqué que cette disposition, qui n'apparaît pas dans le projet consacré aux relations diplomatiques, s'imposait dans le projet relatif aux relations consulaires parce que la position des consuls n'est pas aussi forte que celle des agents diplomatiques (*ibid.*, par. 52). En revanche, M. Tounkine a déclaré que l'omission d'une disposition de cet ordre dans le projet sur les relations diplomatiques, constituait une lacune (*ibid.*, par. 53) — sans doute plus grave que l'omission analogue dans le projet sur les relations consulaires, mais à laquelle il y a tout lieu de croire qu'il sera remédié lors de la conférence de plénipotentiaires qui doit se tenir à Vienne en 1961.

4. Pour sa part, M. Ago partagerait volontiers l'avis de M. Tounkine. Si cette disposition est introduite dans le projet concernant les relations consulaires, à plus forte raison doit-elle figurer dans le projet sur les relations diplomatiques.

5. M. YOKOTA estime que l'essentiel de ce que comporte la notion de protection spéciale est énoncé dans la deuxième phrase de la proposition de M. Sandström.

6. Comme il a été suggéré d'ajouter la phrase en question au texte du Rapporteur spécial, M. Yokota aimerait savoir si ce dernier texte exprime quelque chose qui ne soit pas contenu dans la deuxième phrase de la proposition de M. Sandström. Si tel était le cas, l'article devrait se composer, premièrement, d'une disposition rédigée sur la base de l'article 32 du projet du Rapporteur spécial et, deuxièmement, de la seconde phrase du texte proposé par M. Sandström. Mais si le texte du Rapporteur spécial n'ajoute rien à celui de M. Sandström, non seulement il est inutile, mais il est peu souhaitable de l'inclure ; la deuxième phrase du texte de M. Sandström suffirait.

7. M. AMADO est toujours opposé à l'adoption de formules générales qui donnent immanquablement naissance à des difficultés d'interprétation.

8. Comme M. Yokota, il aimerait savoir ce que le texte proposé par le Rapporteur spécial contient de particulier. Il est frappé de voir que des juristes aussi éminents que M. Verdross, M. Tounkine et le Rapporteur spécial lui-même jugent indispensable d'inclure le texte en question dans le projet concernant les relations consulaires ; à la séance précédente, M. Verdross a dit (*ibid.*, par. 40) de ce texte qu'il exprime un principe généralement admis du droit international et M. Tounkine (*ibid.*, par. 53) est même allé jusqu'à déplorer l'absence d'une disposition analogue dans le texte concernant les relations diplomatiques, ajoutant que la conférence de Vienne comblerait probablement cette lacune.

9. M. Amado aimerait, quant à lui, savoir quel est l'objet de cette disposition et ce qu'elle implique de particulier qui ne soit déjà exprimé dans la proposition de M. Sandström, adoptée par la Commission ; tant qu'il n'aura pas reçu d'éclaircissement sur ce point, il ne sera pas en mesure de se prononcer pour l'insertion du texte en question.

10. M. ERIM dit que les termes de l'article 27 du projet ayant trait aux relations diplomatiques exposent de façon très complète ce qu'il faut entendre par l'inviolabilité personnelle d'un agent diplomatique et le respect qui lui est dû. Le commentaire sur cet article en explique suffisamment les dispositions.

11. La situation des consuls est différente, car ceux-ci ne jouissent pas d'une inviolabilité personnelle aussi totale que les agents diplomatiques et ne sont pas complètement à l'abri de mesures d'arrestation ou de détention. Il est donc nécessaire de prévoir des dispositions en vue de la protection spéciale que doit leur accorder l'Etat de résidence.

12. L'Etat de résidence a le devoir de protéger toutes les personnes se trouvant sur son territoire,

mais dans le cas d'un consul étranger, la protection doit aller bien au delà des limites de celle qui est normalement accordée à toute personne sans exception.

13. Le texte proposé par M. Sandström pour les articles 32 et 33 diffère de celui du Rapporteur spécial quant au fond. Le texte de l'article 32 présenté par M. Sandström contient deux idées totalement différentes. Celle qui est énoncée dans la deuxième phrase, que la Commission a adoptée, a trait au devoir d'accorder une protection spéciale aux consuls. En revanche, l'idée contenue dans la première phrase se rattache à la question de l'inviolabilité personnelle.

14. Comme l'a fait observer sir Gerald Fitzmaurice à la séance précédente (*ibid.*, par. 49), la première phrase de l'article 32 de la proposition de M. Sandström est incompatible avec les dispositions du paragraphe 3 de l'article 33, tel qu'il est énoncé dans cette même proposition.

15. Enfin, le libellé de la première phrase du texte proposé par M. Sandström pour l'article 32 ne couvre pas le cas du flagrant délit dont il est question dans le paragraphe 1 de l'article 33 du projet du Rapporteur spécial. La Commission doit statuer sur la question de savoir si un consul pourra être mis en état d'arrestation ou de détention préventive dans le cas où il serait pris en flagrant délit au moment où il commet un acte qui constitue une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle.

16. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa précédente séance (*ibid.*, par. 58), la Commission a accepté la deuxième phrase du projet d'article 32 proposé par M. Sandström, mais elle a réservé la question de l'insertion d'un texte qui serait rédigé selon les grandes lignes de l'article 32 proposé par le Rapporteur spécial. Si une disposition de ce genre est adoptée, la Commission devra spécifier ce qu'il faut entendre par « protection spéciale ». Si, en raison de leur position officielle, les consuls ont droit à une protection spéciale, la Commission devra examiner quelle est la pratique générale en la matière.

17. La protection accordée à un consul pourrait englober la protection contre l'ingérence des autorités judiciaires de l'Etat de résidence et, par conséquent se rattacher à la question de l'immunité de juridiction qui fait l'objet de l'article 34 du projet du Rapporteur spécial. Elle pourrait également comprendre la protection contre des actes incompatibles avec l'inviolabilité personnelle du consul, question qui est traitée dans l'article 33 de ce même projet.

18. M. SANDSTRÖM déclare, à propos de la comparaison qui a été faite entre l'article 32 proposé par lui et l'article 27 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, qu'il ne saurait imaginer de protection plus grande que celle à laquelle un agent diplomatique a droit en vertu des dispositions de cet article 27.

19. Il accepterait volontiers la fusion de l'idée contenue dans l'article 32 du Rapporteur spécial avec la deuxième phrase de l'article 32 proposé par lui, à la condition qu'il soit bien précisé que les mesures décrites dans cette deuxième phrase sont précisément celles qu'impose le devoir d'accorder une protection spéciale.

20. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) explique qu'une disposition rédigée sur la base du projet d'article 32 du Rapporteur spécial exigerait de l'Etat de résidence qu'il ne se borne pas à s'abstenir de porter atteinte à l'inviolabilité personnelle du consul. Une protection spéciale comporterait de la part de l'Etat de résidence des mesures concrètes et positives en vue de garantir l'inviolabilité et l'immunité du consul. A ce propos, il appelle l'attention de la Commission sur le premier paragraphe du commentaire de l'article 27 du projet d'articles ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, qui indique que l'Etat accréditaire doit prendre toutes mesures raisonnables pour assurer la protection d'un agent diplomatique. Il serait donc inexact de laisser entendre que l'immunité englobe une protection spéciale.

21. L'expression « protection spéciale » telle qu'elle est utilisée dans le contexte ne peut désigner qu'une protection accordée dans une mesure plus grande que celle dont bénéficient les ressortissants étrangers. Si la nécessité d'une protection spéciale est reconnue, elle doit logiquement s'appliquer aux agents diplomatiques. Les mesures extraordinaires prises à l'occasion de la visite d'un haut dignitaire d'un Etat étranger constituent un exemple parfait de cette protection.

22. Le Secrétaire de la Commission signale que la deuxième phrase de l'article 32 proposé par M. Sandström prévoit non seulement qu'un fonctionnaire consulaire sera traité avec respect mais encore qu'il sera protégé : il est précisé dans cette phrase que des mesures doivent être prises pour empêcher toute atteinte à sa personne, à sa liberté ou à sa dignité. Quant à la première phrase de l'article 32 proposé par M. Sandström, elle traite de ce qui fait l'objet de l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*).

23. M. Liang partage les doutes qui ont été exprimés sur l'opportunité d'introduire, dans le projet et à la place proposée, une disposition fondée sur l'article 32 du Rapporteur spécial, étant donné en particulier qu'aucune disposition de ce genre n'existe dans le projet sur les relations diplomatiques. Peut-être pourrait-on, à la place de la disposition proposée, insérer la deuxième phrase d'article 32 soumis par M. Sandström, si c'est uniquement de protection qu'il s'agit.

24. M. PAL signale que l'on peut trouver l'expression « protection spéciale » au paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède[1] qui, à bien des égards, a servi de modèle à la Commission. C'est pourquoi il ne voit aucune raison de ne pas employer cette expression dans le projet de la Com-

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 21.

mission. Quand bien même elle ne couvre pas un champ plus étendu que les diverses protections énumérées dans les propositions d'amendement, il serait utile et opportun de conserver cette expression qui est assez souple pour englober les futures éventualités tout en s'appliquant à la situation présente.

25. M. VERDROSS, répondant à la question posée par M. Amado, déclare que la protection spéciale se rapporte à des questions telles que la garde spéciale et les patrouilles de police, qui protègent non seulement les missions diplomatiques et les consulats, mais encore le domicile privé des agents diplomatiques et des consuls. Elle se rapporte également à des mesures telles que les précautions prises par la police dans une gare de chemin de fer lors de l'arrivée d'un dignitaire étranger, lequel peut être un consul.

26. Au sujet des observations faites par M. Erim, M. Verdross déclare que les principes de l'inviolabilité et de l'immunité imposent à l'Etat de résidence l'obligation de s'abstenir de certains actes ; par contre, le devoir d'accorder une protection spéciale impose à l'Etat de résidence l'obligation de prendre certaines mesures positives.

27. Pour ces raisons, M. Verdross est en faveur de la fusion de l'article 32 proposé par le Rapporteur spécial avec la deuxième phrase du texte présenté par M. Sandström, qui décrit la portée de la protection spéciale.

28. M. SCELLE déclare que la discussion l'a convaincu de la possibilité d'amalgamer, de façon appropriée, le projet d'article 32 présenté par le Rapporteur spécial avec la deuxième phrase du texte de M. Sandström.

29. Il serait particulièrement regrettable d'omettre, dans le projet de la Commission concernant les relations et immunités consulaires, une disposition stipulant l'obligation de l'Etat de résidence d'accorder une protection spéciale aux consuls étrangers. Le fait que la proposition du Rapporteur spécial soit rédigée en termes généraux ne doit pas empêcher la Commission d'adopter ce texte ; en réalité, les règles de droit international doivent souvent être exprimées en termes généraux. On n'a ni le temps, ni la possibilité, ni même, dans certains cas, le désir d'entrer dans des détails. Une expression telle que « protection spéciale » est utile précisément parce qu'elle peut exprimer bien plus qu'un certain nombre de dispositions détaillées.

30. Le principe essentiel qui est à la base de l'obligation d'accorder une protection spéciale est que le consul n'est pas un étranger comme un autre, mais un fonctionnaire de l'Etat d'envoi. Il importe de préciser cette situation dans le cas des consuls ; quant aux ambassadeurs et autres agents diplomatiques, leur situation est bien connue, et les termes de l'article 27 du projet concernant les relations diplomatiques peuvent être jugés suffisants.

31. Pour toutes ces raisons, M. Scelle se prononce, comme M. Verdross, en faveur de l'adoption d'un article unissant le texte du Rapporteur spécial à la deuxième phrase de la proposition de M. Sandström, car, bien que le premier de ces deux textes ait été jugé vague, il est aussi expressif que nombre d'articles déjà adoptés par la Commission.

32. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare qu'une disposition générale comme celle qui est énoncée à l'article 32 est nécessaire parce qu'il n'est pas possible de tenir compte de toutes les situations dans lesquelles un consul peut avoir besoin d'une protection spéciale. Les consuls peuvent avoir besoin d'une protection spéciale dans beaucoup de cas où il n'y a pas, à proprement parler, atteinte à leur personne, leur liberté ou leur dignité. La disposition générale aura une portée plus grande que la mention des « mesures » dans le texte de M. Sandström.

33. Conformément à un principe généralement reconnu du droit international, l'Etat de résidence a le devoir d'accorder au consul, en raison de ses fonctions officielles, une protection plus grande que celle qui est assurée à un étranger ordinaire. L'expression que M. Žourek a utilisée dans son projet d'article 32 se retrouve dans un certain nombre de conventions consulaires, notamment celles qui ont été conclues par le Royaume-Uni avec la Norvège (1951), la Suède (1952), la Grèce (1953), l'Italie (1954) et le Mexique (1954). Le fait que les gouvernements aient jugé nécessaire de formuler le principe relatif à la protection spéciale constitue un argument de poids en faveur de l'introduction de ce principe dans le projet de la Commission.

34. Répondant à M. Ago, M. Žourek déclare que la Commission doit adopter la disposition à l'examen dès lors qu'elle l'estime nécessaire dans le projet concernant les relations consulaires. Savoir si la conférence qui se réunira à Vienne en 1961 envisagera l'introduction d'une disposition similaire dans le projet concernant les relations diplomatiques constitue une question distincte, qui ne devrait pas influer sur la décision que la Commission doit prendre maintenant.

35. M. AGO espère que la Commission lui pardonnera d'avoir abordé une question qui n'est peut-être pas d'une importance primordiale. Comme le Secrétaire l'a fait observer (voir plus haut, par. 21), l'expression « protection spéciale » ne peut désigner qu'une protection accordée dans une mesure plus grande que celle qui est accordée aux autres ressortissants étrangers. Quant à la teneur du concept, cependant, M. Ago ne pense pas que l'on ait proposé quoi que ce soit qui aille plus loin que la proposition de M. Sandström. Au demeurant, l'expression « protection spéciale » s'applique plus proprement aux diplomates qu'aux consuls. Dans bien des Etats, le code pénal prévoit des peines particulièrement sévères en cas d'atteinte à la personne d'un chef d'Etat ou d'un diplomate, mais non lorsqu'il s'agit d'une atteinte à la personne d'un consul.

36. M. ERIM n'aperçoit pas beaucoup de différence, quant au fond, entre le projet d'article 32

présenté par le Rapporteur spécial et la deuxième phrase du texte de M. Sandström. Bien entendu, la rédaction n'est pas la même. En outre, étant donné la question posée par sir Gerald Fitzmaurice au sujet de la première phrase du texte que M. Sandström a proposé pour l'article 32, M. Erim demande s'il convient de renvoyer au Comité de rédaction l'ensemble du texte de M. Sandström ou seulement la deuxième phrase. Personnellement, il préfère le texte proposé par le Rapporteur spécial, car le texte de M. Sandström paraît plus restrictif.

37. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à la séance précédente (537e séance, par. 58) la Commission n'a décidé de renvoyer au Comité de rédaction que la deuxième phrase du texte de M. Sandström.

38. M. AMADO déclare que l'expression « protection spéciale » dans le projet du Rapporteur spécial appelle effectivement une définition, de même que les mots « toutes les mesures raisonnables » dans l'amendement présenté par M. Sandström. M. Amado incline à partager l'avis de M. Scelle, savoir le droit international n'est rien de plus qu'un ensemble de principes généraux et vagues ; mais en dépit de ces objections, il pense que l'on peut maintenant renvoyer au Comité de rédaction le texte du Rapporteur spécial, en même temps que celui de M. Sandström.

39. M. TOUNKINE fait observer que, de l'avis d'un certain nombre d'orateurs, la disposition du projet du Rapporteur spécial relative à la protection spéciale correspond à une pratique reconnue. Répondant aux critiques formulées contre l'emploi des mots « toutes les mesures raisonnables », M. Tounkine estime que les termes utilisés par M. Sandström sont acceptables.

40. M. YOKOTA prie le Rapporteur spécial d'expliquer les mots « protection spéciale », que personne ne paraît en mesure de définir et demande si leur signification est différente de celle qui doit ressortir du texte proposé par M. Sandström. M. Verdross a déclaré que la protection spéciale pourrait comprendre des actes de courtoisie tels que l'accueil officiel offert à un consul à son arrivée dans une gare de chemin de fer ou la mise en faction d'un agent de police chargé de garder son domicile. Il est certain, toutefois, qu'en tant que tel, le domicile d'un consul n'a pas droit à une protection ; seule la personne du consul a droit à une protection, comme il est indiqué à juste titre par les mots « pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité », dans le texte de M. Sandström. M. Yokota doute que les mots « protection spéciale » aient vraiment la moindre signification. Le Président a exprimé l'avis que la protection spéciale pouvait être liée à l'immunité à l'égard de la juridiction locale. Personnellement, M. Yokota estime que les questions telles que l'immunité de juridiction et l'exonération d'impôts sont sans rapport avec la protection. Toutefois, si la Commission estime qu'elles font partie de la protection, il serait préférable de rédiger deux articles distincts, le premier article étant consacré à la protection spéciale et le second reprenant le fond de la proposition de M. Sandström.

41. Le PRÉSIDENT explique qu'il a simplement essayé de donner quelques exemples de ce que pourrait comprendre la « protection spéciale ». Il semble que M. Yokota ait interprété ces mots de façon plus restrictive. Quoi qu'il en soit, la question de savoir s'il convient de faire figurer dans le texte les mots « protection spéciale » fera problablement l'objet d'un vote avant que la Commission renvoie l'article au Comité de rédaction.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Yokota, déclare que le texte de M. Sandström se rapporte à une « atteinte à la personne, la liberté et la dignité d'un consul » ; or, il y a des questions moins importantes, qui ne se rapportent pas à une atteinte effective à sa personne, mais que viseraient les mots « protection spéciale », et le Rapporteur spécial espère que ces mots figureront dans le texte qui sera renvoyé au Comité de rédaction.

43. Le PRÉSIDENT constate que, de l'avis de certains membres de la Commission, l'expression « protection spéciale », ne vise que la protection dont il est fait expressément mention dans le texte, tandis que d'autres, bien qu'ils éprouvent quelques difficultés à définir le sens plus large de ces termes, estiment qu'il y aurait lieu de les maintenir en raison de leur portée plus générale. Il est certain que l'Etat de résidence est tenu de traiter le consul avec un respect particulier, et la Commission pourrait se prononcer par un vote sur la question de savoir si les mots « protection spéciale » figureront dans le texte qui doit être renvoyé au Comité de rédaction et qui, bien entendu, ne serait pas définitif.

44. M. AGO pense qu'il est inutile de voter sur ce point puisque, de toute évidence, la majorité des membres de la Commission désirent voir figurer l'expression « protection spéciale » dans le texte. Pour sa part, il n'a pas d'objection à formuler contre cette insertion. M. Ago espère qu'à la conférence qui se tiendra à Vienne en 1961, M. Tounkine prendra lui-même l'initiative de proposer l'insertion d'une disposition correspondante dans le projet concernant les relations diplomatiques.

45. M. MATINE-DAFTARY, relève que le fait essentiel est que les consuls ont besoin d'une plus grande protection que les agents diplomatiques parce qu'ils ne jouissent pas, comme ces derniers, de l'immunité complète de juridiction. Il serait donc préférable d'adopter, à l'article 32, une formule analogue à celle qui figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques et d'insérer ensuite, dans les articles 33 et 34, une disposition spéciale qui rendrait impossible de la part des autorités locales tout abus de leur droit d'exercer des poursuites contre le consul ou de l'arrêter. M. Matine-Daftary estime que, d'une manière générale, l'article 32 devrait s'inspirer de

la disposition correspondante qui figure dans le projet concernant les relations diplomatiques.

46. M. SCELLE, rappelant que par le passé la Commission a toujours tranché les questions de fond par un vote, estime qu'il y aurait lieu de mettre aux voix la question de savoir si l'expression « protection spéciale » devrait figurer dans le texte de l'article 32 ayant de renvoyer celui-ci au Comité de rédaction.

47. Le PRÉSIDENT considère que les observations de M. Matine-Daftary semblent indiquer son opposition à l'insertion dans le texte des mots « protection spéciale ». Par conséquent, il invite la Commission à décider, par un vote, si l'article 32 doit être renvoyé au Comité de rédaction sous la forme suivante :

« *Protection spéciale et respect dus au consul*

« L'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale, en raison de sa position officielle, et de le traiter avec le respect qui lui est dû. Il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. »

Par 10 voix contre zéro, avec 7 abstentions, la Commission approuve ce texte.

ARTICLE 13 (INVIOLABILITÉ PERSONNELLE)

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que, depuis le XVIIe siècle, la question de l'inviolabilité personnelle des consuls a soulevé de grandes difficultés en théorie aussi bien qu'en pratique. Jusqu'alors, les consuls jouissaient en tant que ministres publics, d'une immunité complète dans l'Etat où ils exercaient leurs fonctions. Dans le deuxième rapport qu'il a soumis à la Commission (A/CN.4/131), M. Žourek a essayé de retracer l'évolution historique de cette question. Au XVIIe siècle, Wicquefort écrivait que les princes protègent les consuls en tant que personnes qui sont à leur service et comme tout bon maître protège son serviteur et son domestique, mais non en tant que ministres publics [2]. A cette époque, les consuls étaient d'ordinaire des marchands pratiquant eux-mêmes leur commerce et ils se sont vu peu à peu enlever partie de leurs attributions au profit des agents diplomatiques dont le nombre ne cessait de croître. Ils ont perdu également le pouvoir de juridiction, tout au moins en Europe. Vattel a réagi contre le courant d'idées hostile aux consuls: dans son Traité bien connu, publié en 1758, il écrivait qu'un consul n'était plus un ministre et ne pouvait pas prétendre aux prérogatives de ce dernier mais qu'il continuait néanmoins à bénéficier de la protection du Droit des gens. Vattel estimait que « le souverain qui reçoit le consul s'engage tacitement, par là même, à lui donner toute la liberté et toute la sûreté nécessaires pour remplir convenablement ses fonctions ». Il a considéré que les fonctions du consul demandent qu'il soit « indépendant de la justice criminelle du pays de résidence, à moins qu'il ne viole le Droit des gens par quelque attentat énorme » [3].

49. La clause d'immunité personnelle des consuls est apparue pour la première fois dans la Convention du Pardo, conclue le 13 mars 1769 entre la France et l'Espagne (« Convention entre la Cour d'Espagne et la France pour mieux régler les fonctions des consuls et vice-consuls de ces deux Couronnes dans leurs ports et domaines respectifs »). Cette convention stipulait que les consuls ne pouvaient « être arrêtés, ni mis en prison, excepté pour des crimes atroces ». Des dispositions analogues ont été insérées plus tard dans d'autres conventions, telles que la Convention consulaire de 1853 entre les Etats-Unis d'Amérique et la France. La clause dite d'immunité personnelle a donné lieu par la suite à différentes interprétations.

50. Dans le deuxième rapport précité, M. Žourek s'est attaché à expliquer comment les conventions consulaires et la coutume ont permis de formuler, graduellement, une définition des privilèges et immunités consulaires, mais il importe peut-être davantage, pour établir la doctrine et la pratique actuelles, d'examiner les dispositions des conventions consulaires plus récentes. L'article 14 de la Convention de La Havane de 1928 dispose que les consuls « ne pourront être arrêtés ni poursuivis sauf dans les cas où ils sont accusés d'avoir commis un acte qualifié délit par la législation locale» [4], mais l'article 17, qui prévoit que « les consuls sont assujettis tant en matière civile qu'en matière criminelle à la juridiction de l'Etat dans lequel ils exercent leurs fonctions » [5], semble affaiblir la disposition de l'article précité. L'inviolabilité consulaire est en fait soumise à des exceptions qui sont définies de manière différente suivant les conventions.

51. On a eu recours à plusieurs méthodes pour définir ces exceptions. L'une de ces méthodes, très fréquemment utilisée dans les conventions consulaires, consiste à se référer à la qualification de l'infraction commise. Certaines conventions font une exception au principe de l'immunité d'arrestation, dans le cas d'infractions pénales graves, expression très vague qui peut donner lieu à des divergences d'interprétation. D'autres n'admettent l'arrestation des consuls que lorsqu'ils sont accusés d'actes délictueux que la législation pénale de l'Etat de résidence qualifie de crimes et punit comme tels. Quelquefois, les

[2] Abraham van Wicquefort, *L'ambassadeur et ses fonctions*, t. I, p. 63.

[3] E. de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, vol. I, reproduction des livres I et II de l'édition de 1785, Washington, D.C., Carnegie Institution of Washington, édit., 1916, livre II, chap. II, sect. 34, p. 282.

[4] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV (1934-1935), n° 3582, p. 310.

[5] *Ibid.*

conventions soulignent qu'il doit s'agir d'infractions que la loi locale qualifie de crimes, par opposition aux délits. D'autres encore restreignent l'inviolabilité des fonctionnaires consulaires de carrière en autorisant leur arrestation dans tous les cas où ils sont accusés devant un tribunal d'avoir commis un acte constituant un crime ou un délit d'après les lois du pays de résidence mais non pour des actes considérés comme de simples contraventions et punis administrativement. Parfois la qualification de l'infraction dont la poursuite fait tomber l'immunité d'emprisonnement est déterminée par le mode de peine dont l'infraction est passible.

52. La méthode consistant à prendre pour critère la qualification de l'infraction présente de sérieux inconvénients. En effet, nombreux sont les systèmes juridiques qui ne connaissent pas la distinction entre les crimes, les délits et les contraventions. De plus, même lorsque cette distinction est commune aux législations des deux parties contractantes, il peut se faire que le même acte délictueux soit qualifié différemment dans les deux législations.

53. Il existe un groupe de traités qui, au lieu d'établir une distinction entre les crimes et délits, d'une part, et les contraventions d'autre part, utilise comme critère, pour définir les cas où l'arrestation des consuls est permise, la longueur de la peine fixée comme sanction pour l'infraction commise. Parfois le critère est que le délit doit être punissable en vertu de la législation locale d'une peine privative de liberté égale ou supérieure à un an. D'autres conventions prévoient que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être arrêtés ou soumis à la détention préventive que s'ils sont pris en flagrant délit. Il existe aussi des conventions qui admettent l'arrestation provisoire lorsqu'il s'agit de la poursuite d'un délit passible d'une peine d'emprisonnement de trois ans au moins, alors que d'autres stipulent dans ce cas une durée de cinq ans.

54. Certaines conventions consulaires récentes prévoient, touchant l'exemption de l'arrestation ou de la détention préventive, des conditions qui diffèrent pour chacune des deux parties contractantes. Plusieurs exemples sont donnés au paragraphe 60 *e*) du deuxième rapport (A/CN.4/131).

55. En dehors de l'arrestation provisoire qui est écartée sous certaines conditions, l'exemption de l'emprisonnement se trouve écartée dans plusieurs conventions lorsqu'il s'agit de l'exécution d'une peine prononcée par un tribunal. Enfin, on a parfois eu recours à la méthode énumérative pour spécifier les infractions dont la poursuite peut motiver l'arrestation provisoire.

56. Il y a lieu de souligner qu'un grand nombre des traités reconnaissant l'exemption de l'arrestation ou de l'emprisonnement limitent la portée de l'immunité dans une double direction en se fondant sur la condition juridique et sur les activités de l'intéressé ; ils refusent généralement le bénéfice de cette clause aux fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence et ils excluent les fonctionnaires consulaires qui sont négociants pour ce qui est des faits relatifs à leur commerce.

57. Les conventions consulaires donnent des définitions différentes des personnes jouissant de l'inviolabilité. Certaines ont trait uniquement aux consuls, d'autres visent également les autres fonctionnaires consulaires, et quelques-unes s'appliquent même à certaines catégories d'employés de consulat. Un grand nombre de conventions se bornent à stipuler l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires et ne prévoient pas expressément l'inviolabilité personnelle.

58. Il ressort clairement des exemples cités dans le deuxième rapport que la pratique est très variable. Sur ce point particulier, la Commission travaillerait donc au développement progressif du droit international plutôt qu'à sa codification. Par conséquent, le Rapporteur spécial a incorporé au projet d'article 33 certaines clauses qui, croit-il, pourraient être acceptées par un assez grand nombre de gouvernements. Comme tous les autres articles de la sous-section C, le projet examiné ne vise que les consuls de carrière. Les consuls honoraires et les consuls de carrière que leur législation autoriserait à se livrer au commerce ou à une autre activité lucrative font l'objet d'un chapitre spécial.

59. Le Rapporteur spécial a estimé qu'afin d'harmoniser les diverses pratiques, on pourrait accepter une disposition stipulant que les fonctionnaires consulaires jouissent de l'inviolabilité personnelle sous réserve de certaines exceptions, par exemple, lorsque l'intéressé a été condamné par décision judiciaire passée en force de chose jugée, pour une infraction passible d'un emprisonnement d'une durée égale ou supérieure à un an. Le consul déclaré coupable d'une infraction passible d'une peine de prison inférieure à une année bénéficierait donc de l'immunité d'arrestation. Il y aurait une autre exception, c'est le cas d'un consul pris en flagrant délit lorsqu'il s'agit d'un attentat à la vie ou à la liberté d'une personne. L'objectif du projet est de créer le moins d'entraves possibles à l'exercice des fonctions consulaires ; or, si un consul pouvait être arrêté pour une infraction mineure, l'exercice de ses fonctions serait compromis. L'exception envisagée, dira-t-on, rendrait pratiquement inopérantes les condamnations à une peine de prison inférieure à un an. On peut répondre à cela que la législation d'un grand nombre de pays donne aux tribunaux la possibilité, en matière de délits mineurs, d'infliger soit exclusivement une amende soit, aux lieu et place, une peine privative de liberté. De plus, dans bien des pays, le coupable peut bénéficier du sursis. Quoi qu'il en soit, l'Etat de résidence a toujours la possibilité d'exiger le rappel d'un consul qui a été condamné par un tribunal. Enfin, c'est à dessein que dans le projet d'article 33 M. Žourek n'a visé que les fonctionnaires consulaires ; ce texte ne s'applique pas aux employés de consulat.

60. Le paragraphe 1 stipule l'exemption d'arrestation ou de détention préventive, sous réserve de

certaines exceptions, afin d'empêcher toute entrave à l'exercice des fonctions consulaires si le consul n'a commis qu'une infraction mineure, par exemple une contravention aux règles de la circulation. Le paragraphe 2 dispose que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être emprisonnés pour l'exécution d'une condamnation judiciaire que s'il s'agit d'une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'au moins une année, et seulement si la décision est passée en force de chose jugée. En d'autres termes, il n'y a pas d'emprisonnement tant que l'on peut encore faire appel de la décision. Le paragraphe 3 indique la procédure à suivre lorsque des poursuites pénales sont engagées contre un fonctionnaire consulaire. Il se fonde sur le respect dû au consul et aussi sur le principe normal en droit selon lequel le prévenu doit être présumé innocent tant qu'il n'a pas été déclaré coupable par le tribunal. On retrouve dans un grand nombre de conventions consulaires des dispositions semblables à la clause relative aux dépositions faites par les consuls. Le paragraphe 4 impose à l'Etat de résidence l'obligation d'informer sans délai le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi lorsqu'un fonctionnaire consulaire est arrêté ou que des poursuites pénales sont engagées contre lui. Cette disposition figure également dans un grand nombre de conventions consulaires, et elle ne devrait pas faire l'objet d'un long débat.

61. M. SANDSTRÖM a proposé (537e séance, par. 41), dans son projet d'article 33 un texte rédigé en des termes à peu près semblables, et la Commission pourrait examiner en même temps ces deux dispositions. Il serait indiqué d'attendre, pour discuter le paragraphe 2 du projet de M. Sandström, que la Commission ait abordé l'examen des dispositions relatives aux témoignage en justice et devant les autorités administratives, qui figurent dans le projet du Rapporteur spécial (article 40), mais on pourrait examiner conjointement toutes les autres dispositions de la proposition de M. Sandström qui se rapportent à l'inviolabilité personnelle des consuls, notamment le paragraphe 3, puisqu'il y a divergence d'opinions sur la question de la durée de la peine à retenir. Le Rapporteur spécial est prêt à accepter une clause stipulant la durée particulière d'emprisonnement que la Commission aura choisie. Il est évident que plus la durée sera longue, plus la disposition sera favorable pour le consul, mais il se pourrait qu'elle fût jugée plus difficilement acceptable par les gouvernements.

62. La Commission devrait donc concentrer son attention sur l'étendue de l'inviolabilité consulaire en cas de condamnation judiciaire passée en force de chose jugée et sur l'inviolabilité consulaire en cas de détention préventive, car sur ces deux points les conventions consulaires en vigueur diffèrent beaucoup.

63. M. SANDSTRÖM propose de diviser en deux parties la discussion du projet d'article 33 que le Rapporteur spécial a présenté avec tant de compétence et d'examiner en premier lieu les paragraphes 1 et 2 et ensuite la procédure à adopter pour le cas où des poursuites pénales seraient engagées contre un fonctionnaire consulaire. La différence la plus importante entre son propre texte et celui du Rapporteur spécial réside dans la durée de l'emprisonnement, ce qui est un point secondaire. En outre, le Rapporteur spécial emploie des termes précis pour définir l'infraction pénale qui entraînera la disparition de l'immunité. La plupart des conventions consulaires prévoient l'exemption d'arrestation pour des infractions d'une certaine gravité, mais leurs dispositions diffèrent beaucoup quant au critère adopté pour définir la gravité des infractions en ce qui concerne la détention préventive. L'exemption d'emprisonnement lorsqu'une condamnation judiciaire a été prononcée est une question bien plus délicate. La Commission hésitera peut-être à lui donner une solution. Il ne sera guère facile d'adopter en même temps une clause autorisant les poursuites pénales contre les consuls dans certains cas et une disposition qui les exonère des peines résultant d'une déclaration de culpabilité intervenant au cours du procès. Le choix, peut-être, sera entre deux solutions : ou bien ne pas prévoir cette exonération ou bien créer une immunité de juridiction comme le fait l'article 14 de la Convention de la Havane qui dispose qu'en l'absence de convention spéciale entre deux Etats, les agents consulaires nationaux de l'Etat qui les nomme ne pourront être arrêtés ni poursuivis que dans les cas où ils sont accusés d'avoir commis un acte qualifié de délit par la législation locale. C'est une solution rationnelle, alors que la clause du Rapporteur spécial ne constitue qu'une demi-mesure, puisque, d'après elle, la condamnation peut être prononcée mais non pas exécutée.

64. M. YOKOTA propose de modifier comme suit le paragraphe 3 de l'article 33 du projet du Rapporteur spécial :

> « Au cas où une procédure pénale est ouverte contre un fonctionnaire consulaire, ce dernier ne peut être contraint à comparaître devant le tribunal. L'autorité judiciaire qui requiert sa déposition doit prendre toutes mesures raisonnables pour éviter de le gêner dans l'accomplissement de ses fonctions officielles et, toutes les fois que cela est possible ou admis, faire le nécessaire pour recueillir cette déposition, oralement ou par écrit, à sa résidence ou à son bureau. »

65. En principe, cet amendement est semblable au paragraphe 3 du projet du Rapporteur spécial, mais il s'en écarte sur deux points. La rédaction du texte s'inspire partiellement de la Convention consulaire du 12 janvier 1948 entre les Etats-Unis d'Amérique et Costa Rica (article II, par. 3 [6]) et en partie d'un projet de convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Japon, qui doit être signé sous peu. La première phrase de l'amendement reprend le projet du Rapporteur spécial. La disposition que contient la deuxième phrase est souhaitable et même nécessaire si l'on veut

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, (1950), no 896, p. 58.

éviter de gêner le consul dans l'exercice de ses fonctions. La procédure à suivre pour recueillir la déposition d'un consul doit être aussi souple que possible ; le consul et l'Etat de résidence doivent avoir la possibilité de prendre eux-mêmes les arrangements nécessaires. Le paragraphe 3 du projet du Rapporteur spécial est trop rigide et trop détaillé. Normalement, les dépositions devraient pouvoir être recueillies immédiatement dans les locaux du consulat ; il n'est pas nécessaire de prévoir une invitation écrite à venir déposer en personne.

66. M. AGO critique le projet du Rapporteur spécial parce qu'il entre dans plus de détails que la plupart des conventions bilatérales. Les textes proposés par M. Sandström, qui amalgament les idées exposées aux paragraphes 1 et 2 du projet du Rapporteur spécial, se rapprochent davantage de la méthode employée dans la plupart des conventions. De plus, le Rapporteur spécial s'est montré très libéral au sujet de la détention préventive et excessivement rigoureux au sujet des condamnations par un tribunal, en restreignant l'immunité aux infractions passibles d'une peine d'emprisonnement de moins d'un an. Au contraire, la sévérité serait moins nécessaire dans la disposition concernant l'emprisonnement consécutif à une condamnation par un tribunal que dans la disposition sur la détention préventive, car il arrive fréquemment que les condamnations prononcées par un tribunal à l'égard des consuls ne soient pas exécutées, le consul étant rappelé. On ne trouve pas dans les conventions consulaires les détails que donne le paragraphe 3 du projet du Rapporteur spécial, mais une disposition régissant la matière peut sembler souhaitable. Il est difficile, toutefois, de voir comment l'Etat de résidence pourrait éviter de demander au consul d'être présent au procès dans les cas où il est déjà en état de détention en application des dispositions du paragraphe 1. Dans ce cas, il a déjà été en fait et inévitablement, fait entrave à l'exercice des fonctions consulaires.

67. M. BARTOŠ fait observer que le Rapporteur spécial, en présentant le projet d'article 33, à donné un compte rendu détaillé de la question, que justifient son importance et sa complexité ainsi que la grande variété des cas qui se présentent dans la pratique, laquelle révèle une jurisprudence très variable. En s'acquittant de sa tâche dans le domaine du développement progressif du droit international, la Commission sera appelée à retenir certaines de ces pratiques et à en rejeter d'autres. La codification, dans ce cas particulier, est hors de question, vu l'absence de règles universelles de droit international en la matière. M. Bartoš penche en faveur du paragraphe 1 du texte présenté par M. Sandström, car la Commission doit établir le principe que l'immunité consulaire existe et que les membres du personnel consulaire ne sont pas justiciables des autorités de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. La deuxième question qui se pose est de savoir dans quelle mesure ce principe souffre des exceptions. M. Bartoš pense, comme M. Ago, que la disposition rédigée par le Rapporteur spécial au sujet des condamnations prononcées par un tribunal a un caractère trop restrictif. Au surplus, il pourrait y avoir des infractions autres que des crimes ou délits contre la vie ou la liberté personnelle, de gravité égale. Les criminologistes modernes sont en faveur de l'institution, pour une même infraction, d'un éventail aussi large que possible entre la peine la plus grave et le minimum prévus dans le code pénal. Le Comité de rédaction devrait en tenir compte.

68. Les conventions consulaires conclues par la Yougoslavie après la deuxième guerre mondiale et même certaines conventions antérieures, contiennent une clause selon laquelle toute infraction à raison de laquelle un consul devient justiciable des autorités de l'Etat de résidence doit constituer une infraction pénale aux termes de la législation des deux parties (« cumul d'incrimination »). Il y a lieu, en outre, de tenir compte d'un autre facteur : conformément à la plupart des conventions modernes, les consuls de carrière bénéficient des mêmes immunités que les agents diplomatiques. Telle est la tendance actuelle, que la Commission, toutefois, n'est pas forcée de suivre. Elle est particulièrement bien exprimée dans la série de conventions consulaires conclues par le Royaume-Uni avec la France, l'Italie et la Suède.

69. M. Bartoš pense, comme M. Ago, que les dispositions rédigées par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les condamnations prononcées par les tribunaux ont un caractère trop restrictif et ne tiennent pas entièrement compte de la pratique, car les consuls qui commettent des infractions sont presque toujours rappelés et quittent le territoire du pays de résidence, avec le consentement du Gouvernement de ce pays, afin d'éviter soit la condamnation, soit l'exécution de la sentence. Cela est vrai même dans le cas où un consul est reconnu coupable d'un abus de pouvoir. En fait, la procédure de rappel constitue une méthode permettant d'éviter les effets des dispositions rigides des codes de procédure pénale.

70. En ce qui concerne les dépositions, M. Bartoš déclare que tous les membres du personnel consulaire, comme le consul lui-même, devraient avoir le droit de refuser de témoigner sur des circonstances liées à l'exercice de leurs fonctions officielles. Certaines concessions pourraient être accordées aux consuls, s'ils acceptent de déposer. Il serait très difficile, toutefois, de déclarer que le consul ne peut être contraint à comparaître pour déposer lorsqu'il s'agit de questions non liées à l'exercice de ses fonctions, car cela reviendrait à priver les tribunaux des pouvoirs qu'ils ont de procéder à l'audition des témoins, et les avocats de la défense du droit de soumettre un consul à un interrogatoire contradictoire. Une telle disposition serait d'autant plus injuste que le consul lui-même est justiciable des tribunaux dans certains cas. S'il peut être poursuivi pour une infraction grave, l'on ne voit pas pourquoi il ne ferait pas de déposition selon l'usage ordinaire. Au jugement des juristes yougoslaves, il conviendrait de donner aux consuls de carrière des privilèges plus étendus que ceux qui

leur sont accordés dans le projet du Rapporteur spécial, et la procédure relative à l'inviolabilité personnelle devrait être plus souple.

La séance est levée à 13 heures.

539e SÉANCE

Vendredi 13 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 33 (INVIOLABILITÉ PERSONNELLE) [*suite*] ET ARTICLE 34 (IMMUNITÉ DE JURIDICTION)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion du projet d'article 33 soumis par le Rapporteur spécial (A/CN.4/L.86) et des amendements à ce texte proposés par M. Sandström (537e séance, par. 41) et M. Yokota (538e séance, par. 64).

2. M. EDMONDS approuve les principes généraux exprimés dans le projet d'articles 33 et 34 proposé par le Rapporteur spécial, mais il se demande si l'ordonnance et la rédaction n'en pourraient pas être améliorées. L'idée est la suivante : les membres du personnel consulaire ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence, sauf dans certains cas. En bonne logique, la règle générale doit être énoncée avant les exceptions, comme cela a été fait dans le paragraphe 1 du texte de M. Sandström. Le Rapporteur spécial semble employer de façon interchangeable les expressions « fonctionnaires consulaires » dans l'article 33, d'une part, et « membres du personnel consulaire » d'autre part, dans l'article 34. Toute différence qui serait censée exister devrait être indiquée en termes exprès. Au contraire, si aucune distinction ne doit être faite, le même terme devrait être utilisé d'un bout à l'autre de l'article. Comme M. Amado, M. Edmonds estime que les règles de droit doivent être formulées en termes précis. A son sens, les mots « possessing the force of *res judicata* » ne sont pas l'expression qui convient. Aux Etats-Unis, et probablement aussi en Grande-Bretagne, l'usage veut que cette expression ne soit jamais employée en droit pénal comme signifiant « jugement définitif ». En droit civil, par décision ayant reçu force de chose jugée, on entend un jugement ne permettant pas qu'un second procès soit intenté sur le même sujet. Ceux qui trouvent le texte du Rapporteur spécial trop détaillé ont peut-être raison, mais c'est là une question d'appréciation que le Comité de rédaction est à même de régler.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que l'expression « fonctionnaires consulaires » a été utilisée au sens qui lui est donné dans la définition du projet d'article premier, tel qu'il a été adopté, pour désigner toute personne, y compris le chef de poste consulaire, exerçant une fonction consulaire dans l'Etat de résidence, en dehors des missions diplomatiques. Il s'ensuit que les dispositions de l'article 33 ne s'appliquent pas à tous les membres du personnel consulaire. M. Žourek ne verrait, quant à lui, aucun inconvénient à élargir ainsi l'application du principe, mais il craint que beaucoup de gouvernements n'acceptent pas une disposition aussi libérale.

4. M. SANDSTRÖM explique que la principale raison pour laquelle il a présenté son amendement est qu'il lui est impossible d'accepter la disposition du Rapporteur spécial selon laquelle, en matière pénale, les fonctionnaires consulaires ne peuvent jamais être contraints à comparaître en justice. Une telle disposition s'écarterait de la procédure judiciaire normale. Ce qu'il y aurait de compromettant pour un fonctionnaire consulaire, ce serait, assurément, non de comparaître devant un tribunal mais d'être cité devant un tribunal et reconnu coupable d'une infraction pénale. On a beaucoup exagéré l'importance de l'argument selon lequel le fait d'éloigner le fonctionnaire consulaire de son travail entraverait l'exercice des fonctions consulaires. De toute façon, le cas est rare et il est facile de prendre des dispositions permettant de réduire au minimum la gêne qui s'ensuivrait pour l'accomplissement des fonctions consulaires. C'est pourquoi il serait préférable de ne pas prévoir d'exception à la procédure habituelle.

5. Sir Gerald FITZMAURICE pense que le Comité de rédaction pourrait fort bien envisager de placer le projet d'article 33 du Rapporteur spécial après le projet d'article 34, ce qui est plus logique étant donné surtout que la question de l'immunité de juridiction risque de se poser à propos du paragraphe 1 de l'article 33. On ne sait pas exactement, en effet, si l'exception indiquée dans ce paragraphe s'appliquerait encore au cas où l'infraction serait commise dans l'exercice des fonctions consulaires. Le cas a évidemment peu de chance de se produire, mais il n'est pas inimaginable ; il se peut, par exemple, qu'un consul, se déplaçant dans sa voiture pour des raisons de service, commette, en conduisant, une imprudence et tue ou blesse gravement une personne. Normalement, cela constituerait un délit et, en pareil cas, on peut se demander si le principe de l'inviolabilité personnelle du consul s'applique. L'exception prévue dans le paragraphe 2 du projet d'article du Rapporteur spécial et dans le paragraphe 3 du projet d'article de M. Sandström aurait pour effet (malgré la différence en ce qui concerne la durée de la peine d'emprisonnement) de soustraire le consul, reconnu coupable d'un délit rentrant dans la catégorie ainsi définie, à l'obligation de

purger la peine. Cela équivaudrait à mettre les consuls totalement à l'abri des conséquences de toutes infractions pénales sauf pour les délits ou crimes les plus graves, leur accordant ainsi à peu près la même sorte d'immunité qu'aux agents diplomatiques. Peut-être n'y a-t-il à cela pas grand inconvénient, en principe, mais c'est aller beaucoup plus loin que la plupart des conventions consulaires. En effet, la plupart d'entre elles ne prévoient aucune immunité pour le cas où un fonctionnaire consulaire est reconnu coupable d'une infraction pénale et stipulent simplement qu'il ne peut pas être mis en état d'arrestation ou de détention préventive. Nombreuses sont les conventions consulaires aux termes desquelles les fonctionnaires consulaires ne sont pas dispensés de purger une peine imposée par un jugement définitif. En théorie, un consul serait tenu de purger la peine, même si la durée de celle-ci n'était que de six mois. Assurément, cela ne se produit que rarement, puisque, du moins lorsqu'il s'agit d'un consul de carrière, on trouve un moyen permettant de le rappeler. Le Rapporteur spécial et M. Sandström proposent d'apporter des atténuations assez importantes à cet usage et de sortir nettement du cadre de la pratique actuelle. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article du Rapporteur spécial dépassent également le cadre de la pratique actuelle. Il y a peut-être une certaine contradiction entre la disposition qui stipule qu'en aucun cas un fonctionnaire consulaire ne peut être contraint à comparaître devant un tribunal et celle du paragraphe 1 aux termes de laquelle un fonctionnaire consulaire peut effectivement, dans certains cas, être mis en état d'arrestation. On se trouverait en présence d'une curieuse situation si une personne en état d'arrestation ne pouvait être contrainte à comparaître devant le tribunal. Sir Gerald appuie le principe posé dans le paragraphe 4 du projet du Rapporteur spécial, mais il se demande si c'est le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi qui, dans tous les cas, doit être informé. Il doit naturellement être avisé si le chef de poste consulaire est impliqué dans l'affaire, mais lorsque la personne impliquée est un autre fonctionnaire du consulat, la personne à informer est manifestement le chef de poste consulaire. Une modification dans la rédaction suffirait à corriger cette petite erreur.

6. M. MATINE-DAFTARY dit que le Rapporteur spécial mérite les plus vives félicitations pour les recherches auxquelles il s'est livré en vue d'élaborer le projet d'article 33, mais ce travail a conduit à des résultats assez difficiles à admettre, car ils constituent une anomalie en matière pénale. De deux choses l'une : ou bien un fonctionnaire consulaire peut faire l'objet de poursuites ou il ne le peut pas ; ou il jouit de l'inviolabilité personnelle ou il n'en jouit pas. Il faut que le Rapporteur spécial choisisse. Il serait tout à fait déplacé de vouloir, pour ainsi dire, brider les tribunaux. Si des poursuites peuvent être intentées contre un fonctionnaire consulaire, le reste de la procédure doit suivre. La conjonction « et », qui a son importance, dans le membre de phrase du paragraphe 1 qui est ainsi libellé : « sauf dans le cas où ils sont pris en flagrant délit *et* quand il s'agit d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle », donne à la clause un sens beaucoup trop restrictif. Des délits bien plus graves que ceux qui sont spécifiés peuvent être commis, notamment des crimes contre la sécurité de l'Etat de résidence. De même, lorsqu'un fonctionnaire consulaire est complice, la procédure pénale doit suivre son cours bien qu'il n'ait pas été pris en flagrant délit. On ne saurait imposer des restrictions au déroulement de la procédure pénale. Le paragraphe 2 ne constitue donc pas vraiment une exception aux dispositions du paragraphe 1. Il va de soi que nul, qu'il soit consul ou non, ne peut être mis en état d'emprisonnement qu'à la suite d'une condamnation ayant acquis force de chose jugée. L'expression « mis en état d'emprisonnement » est, de toute façon, trop imprécise, et elle n'est pas juste du point de vue juridique lorsqu'elle est utilisée à propos de la peine prononcée dans une affaire pénale. De même, au paragraphe 2, l'expression « une infraction passible de peine d'emprisonnement d'une année ou plus » est trop vague, car on ne sait pas très bien s'il s'agit de la peine prévue dans le code pénal ou de celle qui est imposée par le tribunal. Si c'est de la première qu'il s'agit, le jugement du tribunal risque d'être influencé par l'existence de circonstances aggravantes ou atténuantes. La formule utilisée dans les articles 14 et 16 de la Convention de La Havane du 20 février 1928, relative aux agents consulaires [1] est préférable, car elle pose les deux principes suivants : premièrement, si un consul commet un acte qualifié crime par la législation locale, il est passible de poursuites ; deuxièmement, les consuls ne relèvent pas de la juridiction locale lorsqu'il s'agit d'actes accomplis par eux à titre officiel et rentrant dans le cadre de leurs compétences. Si le projet du Rapporteur spécial était adopté dans sa rédaction actuelle, il empêcherait la procédure des tribunaux de l'Etat de résidence de suivre son cours.

7. M. FRANÇOIS apprécie également la valeur des travaux de recherche effectués par le Rapporteur spécial, mais il n'en approuve pas entièrement les résultats. Le principe de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires est généralement accepté. Pour ce qui est de l'insertion de l'article 33 dans la sous-section C, qui est intitulée *Privilèges et immunités personnelles*, il éprouve encore plus de doutes que sir Gerald Fitzmaurice. Il ne s'agit pas véritablement d'une immunité personnelle. Le rapporteur spécial lui-même, dans son commentaire sur l'article 27 du premier projet, n'a-t-il pas fait observer que « l'immunité de juridiction dont jouissent les fonctionnaires consulaires à raison d'actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions découle du respect dû à la souveraineté de l'Etat étranger dont ils sont les agents. Ce n'est donc pas une immunité personnelle, mais bien une

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, CLV (1934-1935), n° 3582, p. 310.

immunité attachée à tout acte d'un Etat souverain [2]. Le rapporteur aurait-il changé d'avis, ou est-il arrivé à la conclusion que son opinion précédente prêtait à un trop grand nombre d'objections et a-t-il sacrifié la logique pour les écarter? Accepter l'idée de l'immunité personnelle pour les actes accomplis dans l'exercice de fonctions consulaires susciterait des difficultés. Au paragraphe 1 de l'article 37 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, on a employé l'expression « actes officiels », qui restreint d'une manière heureuse la portée trop large de l'expression « actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ». Ainsi, une infraction aux règles de la circulation commise au cours de l'exercice de fonctions officielles ne serait pas par elle-même un acte officiel. M. Bartoš a dit que bon nombre de conventions consulaires récentes témoignaient d'une tendance à accorder un traitement plus libéral aux consuls et à les assimiler aux agents diplomatiques. M. Matine-Daftary a déclaré qu'il préférerait même donner aux agents consulaires le statut diplomatique plutôt que d'accepter le projet du Rapporteur spécial. M. François pense comme M. Bartoš qu'il existe une tendance à étendre les prérogatives des consuls, mais M. Bartoš lui-même devra admettre qu'il y a également une tendance inverse. Les autorités nationales sont de plus en plus portées à trouver exagéré le nombre des personnes qui prétendent jouir des prérogatives diplomatiques, en particulier à la suite du développement des organisations internationales. Le principe de l'immunité de juridiction est peut-être applicable à un chef de poste consulaire, mais dans son projet le Rapporteur spécial semble l'étendre à tous les « membres du personnel consulaire ». Il a expliqué que l'expression n'englobait pas les employés de consulat ; mais il convient de ne pas oublier que le personnel consulaire tend à être très nombreux dans les villes importantes et dans les grands ports. Si l'on étend l'immunité, on augmentera les difficultés qu'éprouvent les autorités administratives de l'Etat de résidence. A juste titre, le Rapporteur spécial ne demande pas l'immunité absolue et prévoit seulement l'immunité relative dans les cas où les fonctionnaires consulaires peuvent être arrêtés ou détenus. Il faut maintenir le principe selon lequel les fonctionnaires consulaires peuvent être l'objet de poursuites et même condamnés à des amendes. Dans la pratique, ils commettent rarement de très graves infractions, mais assez souvent ils se rendent coupables de contraventions aux règles de la circulation. Il ne doit pas être fait de concession dans des cas de ce genre. M. François se trouve donc dans l'obligation de repousser la disposition proposée par le Rapporteur spécial selon laquelle les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être contraints à comparaître personnellement devant un tribunal. Il n'y a vraiment aucune raison pour qu'ils ne comparaissent pas. Tout au plus, risquent-ils de perdre une matinée ou un après-midi, et l'exercice des fonctions consulaires n'en souffrira pas plus que s'ils venaient à être malades. Les juges trouveront très gênant de se rendre au consulat afin de recevoir une déposition. Pour les agents diplomatiques, le principe d'exterritorialité rend la situation tout à fait différente. Ils ne peuvent pas être cités à comparaître devant un tribunal. La dignité des hautes fonctions diplomatiques ne saurait être compromise. Ces deux principes s'appliquent avec beaucoup moins de force aux fonctionnaires consulaires. De plus, dans bien des pays, la procédure écrite n'est pas admise en matière pénale. On ne saurait espérer que ces pays modifient leur code de procédure pénale uniquement afin d'éviter à un consul de passer une matinée au tribunal. Pour la même raison, M. François ne peut accepter l'amendement de M. Yokota qui prescrit à l'autorité judiciaire de prendre des mesures pour recueillir le témoignage du consul, oralement ou par écrit, à sa résidence ou dans ses bureaux. Comme d'autres orateurs, il ne peut accepter non plus la proposition du Rapporteur spécial qui figure au paragraphe 1 du projet d'article 33 et selon laquelle les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation que s'ils sont pris en flagrant délit et quand il s'agit d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté d'une personne. Le Rapporteur spécial a emprunté cette disposition à certaines conventions consulaires, mais son choix, semble-t-il, n'a pas été heureux. On ne voit pas très bien pourquoi l'exception concernant les infractions pénales contre la vie d'une personne n'est prévue que dans le cas où le fonctionnaire consulaire est pris en flagrant délit et non pas si la preuve de l'acte est établie ultérieurement. Les infractions mentionnées au paragraphe 1 ne sont pas les seules infractions graves qu'un fonctionnaire consulaire puisse commettre. La rédaction proposée par M. Sandström est préférable. M. François s'associe à la critique de sir Gerald Fitzmaurice se rapportant à la clause proposée par le Rapporteur spécial en ce qui concerne l'incarcération après jugement, mais, plus encore que sir Gerald, il hésite à l'accepter, parce que c'est une innovation. On peut se demander si la Commission est obligée d'accepter la tendance nouvelle et si la pratique actuelle présente effectivement des inconvénients tels que la Commission doive faire des innovations.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que, dans son projet, il a interprété l'immunité de juridiction comme étant l'exemption de la juridiction de l'Etat de résidence en ce qui concerne seulement les actes que les membres du personnel consulaire ont accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que le dit le projet d'article 34. Il a envisagé le principe plutôt du point de vue des privilèges et immunités d'un Etat souverain, ce qu'il a indiqué dans son commentaire sur l'article 27 qui figure dans le premier rapport [3]. L'inviola-

[2] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 113.

[3] *Ibid.*

bilité personnelle des fonctionnaires consulaires ne signifie nullement l'immunité de juridiction, mais seulement l'exemption d'arrestation ou de détention dans les cas définis à l'article 33. L'exemption doit s'entendre comme visant également toute limitation de la liberté personnelle qui pourrait être décidée au cours de la procédure civile. Certaines conventions consulaires stipulent cette exception. M. Žourek ne verra pas d'objection à intervertir l'ordre des articles 33 et 34.

9. M. VERDROSS croit que la distinction établie par le Rapporteur spécial entre l'inviolabilité personnelle et l'immunité de juridiction ne se justifie pas entièrement. En ce qui concerne les actes accomplis à titre officiel, l'immunité est absolue, alors que pour les autres actes elle est relative. A cet égard, la situation des consuls diffère de celle des diplomates, qui jouissent de l'immunité même pour les actes qui ne sont pas officiels. Il peut accepter l'amendement de M. Sandström, lequel commence par poser en principe que, pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires, l'immunité est absolue, et passe ensuite à leur immunité partielle en ce qui regarde les actes privés. Comparant l'article 33 (*Inviolabilité personnelle)* et l'article 34 (*Immunité de juridiction)* du projet du Rapporteur spécial, il relève que celui-ci emploie l'expression « inviolabilité personnelle » en parlant de l'immunité relative des consuls pour les actes accomplis en dehors du service. Le titre du projet d'article 33 est impropre. Les auteurs donnent à l'expression « inviolabilité personnelle » un sens tout différent. Ainsi les auteurs de langue allemande qui traitent de la question disent que les diplomates et les consuls ont droit à une « protection spéciale », et ne se servent du terme « inviolabilité » que lorsqu'il s'agit de dire que l'agent diplomatique ou consulaire échappe, totalement ou partiellement, à la juridiction des tribunaux locaux. Il y a donc lieu d'indiquer en outre que si le consul jouit d'une certaine immunité pour les actes qui constituent une infraction, il ne jouit d'aucune immunité en matière civile.

10. M. YOKOTA pense, comme M. Verdross, qu'il serait plus exact d'employer l'expression « protection spéciale » au lieu de « inviolabilité personnelle », et que seuls les agents diplomatiques jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes privés. Le dernier membre de phrase du paragraphe 1 du projet d'article 33 présenté par le Rapporteur spécial est à la fois trop général et trop limitatif. Il est trop général parce qu'une infraction contre la vie ou la liberté d'une personne n'est pas toujours assez grave pour justifier l'arrestation d'un fonctionnaire consulaire. Il est trop limitatif parce qu'il ne prévoit pas des délits beaucoup plus graves, tels que l'espionnage ou les atteintes à la sécurité de l'Etat de résidence. Il conviendrait donc de limiter la portée de la clause en s'inspirant de la dernière partie du paragraphe 2. Des dispositions de ce genre figurent dans plusieurs conventions consulaires, notamment dans la Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et Costa Rica du 12 janvier 1948 (article II, paragraphe 1)[4] et dans le projet de convention entre les Etats-Unis et le Japon. Il serait donc préférable de s'inspirer des termes de ladite convention et de définir les infractions pour lesquelles un fonctionnaire consulaire peut être arrêté comme étant les délits dont l'auteur est passible d'une peine de prison d'au moins un an. Pour toutes ces raisons, il appuiera l'amendement de M. Sandström ; la question de savoir si la durée d'emprisonnement à retenir comme critère doit être d'un an ou deux est secondaire.

11. M. AGO approuve la manière dont le Rapporteur spécial a abordé la question. Le projet d'article 33 ne soulève aucune question d'immunité de juridiction, qu'elle soit absolue ou relative. L'immunité de juridiction n'est prévue qu'à l'article 34, et seulement pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Les consuls ne jouissent d'aucune immunité de juridiction en ce qui concerne les actes privés.

12. En effet, il ressort clairement des termes de l'article 33 que rien n'empêche d'engager des poursuites contre un fonctionnaire consulaire. Les dispositions de cet article visent simplement à empêcher que le fonctionnaire ne soit arrêté ou soumis à une détention préventive, et elles peuvent être classées sous la rubrique de l'« inviolabilité personnelle ». Dans le projet concernant les relations diplomatiques, c'est sous cette rubrique que figure — à l'article 27 — la disposition selon laquelle les agents diplomatiques ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

13. M. TOUNKINE accepte le principe énoncé dans le texte de l'article 33 du Rapporteur spécial, car il reflète, d'une manière générale, la pratique existante.

14. En ce qui concerne le fond du paragraphe 1, il est exact, comme l'a fait observer M. Yokota, qu'un certain nombre de conventions consulaires contiennent des dispositions différentes, mais il est également vrai qu'une disposition analogue à celle de ce paragraphe figure dans un grand nombre d'autres conventions.

15. Quant au paragraphe 2, M. Tounkine pense, comme sir Gerald Fitzmaurice et M. François, que ce serait aller trop loin de stipuler que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'emprisonnement, sauf s'il s'agit de l'exécution d'une condamnation pour une infraction passible d'une peine d'emprisonnement d'une année ou plus, et qui a reçu force de chose jugée. Il n'est guère probable que d'une manière générale les gouvernements acceptent une telle disposition.

16. Pour ce qui est du paragraphe 3, bien qu'il soit évident qu'un fonctionnaire consulaire ne peut être contraint à comparaître devant un tribunal, il convient néanmoins, comme l'a souligné M. François, de stipuler que celui-ci est tenu de comparaître. A ce propos. M. Tounkine appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 1

[4] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70 (1950), n° 896, p. 58.

de l'article 40, où il est dit que les membres du personnel consulaire sont obligés de répondre comme témoins en justice. Il n'y a donc aucune raison d'exempter un fonctionnaire consulaire de comparaître devant un tribunal lorsqu'une procédure pénale est engagée contre lui.

17. De l'avis de M. Tounkine, la deuxième phrase de l'amendement présenté par M. Yokota (538e séance, par. 64) contient une disposition qu'il est souhaitable de voir figurer dans le texte, et il propose qu'elle soit renvoyée au Comité de rédaction.

18. De même, il y a, dans la deuxième phrase du texte proposé par M. Sandström en remplacement du paragraphe 2 de l'article 33 (537e séance, par. 41), une disposition intéressante, qui pourrait elle aussi être renvoyée au comité de rédaction.

19. Quant au paragraphe 4 du texte de l'article 33 présenté par le Rapporteur spécial, M. Tounkine est d'avis, comme sir Gerald Fitzmaurice, que lorsqu'il s'agit de fonctionnaires consulaires subalternes, c'est le chef de poste consulaire plutôt que le représentant diplomatique qui doit être informé de l'arrestation ou des poursuites pénales qui ont été engagées.

20. Enfin, M. Tounkine estime qu'on peut laisser au Comité de rédaction le soin de fixer l'ordre des articles. A son sens, les dispositions de l'article 34, qui traitent de la question plus importante de l'immunité de juridiction, devraient précéder celles de l'article 33.

21. M. MATINE-DAFTARY pense que la Commission pourrait s'inspirer des règles qui régissent, dans un grand nombre de pays, l'immunité de juridiction des membres du Parlement et des juges. L'immunité leur est accordée pour les protéger contre toute entrave dans l'accomplissement de leurs importantes fonctions et les conséquences éventuelles d'accusations malveillantes.

22. En règle générale, avant d'engager des poursuites pénales contre ces personnes, il y a une procédure spéciale à suivre. Lorsqu'il s'agit de parlementaires, elle consiste, dans certains pays, à laisser à la Commission des affaires judiciaires du Parlement le soin d'examiner les charges et les preuves. Si la Commission juge les charges suffisantes, le Parlement lève l'immunité et les poursuites peuvent alors être entamées contre le parlementaire en cause. Une procédure analogue est suivie pour les magistrats. Les charges et les preuves sont examinées par un Conseil supérieur de la magistrature qui recherche si les preuves sont suffisantes pour justifier une action pénale contre le magistrat intéressé.

23. Dans le cas des fonctionnaires consulaires, on pourrait peut-être charger une autorité ou quelque autre organisme d'examiner les preuves, les circonstances de l'affaire et la gravité de l'infraction alléguée, pour décider s'il y a lieu d'ouvrir des poursuites contre le fonctionnaire en cause.

24. Mais une fois qu'il est décidé que des poursuites peuvent être engagées contre un fonctionnaire consulaire, celui-ci doit être traité comme tout autre accusé, et la procédure judiciaire ne doit pas être modifiée à son avantage.

25. M. EDMONDS appelle l'attention de la Commission sur les dispositions du paragraphe 1 de l'article 34 qui prévoit l'exemption de responsabilité pour les membres du personnel consulaire à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Dans la pratique, il est souvent difficile d'établir une distinction entre ces actes et des actes privés, et il appartient aux tribunaux de l'Etat de résidence de déterminer si un acte a été accompli ou non dans l'exercice des fonctions officielles d'un consul. Comme la Commission n'établit aucun critère permettant de résoudre cette question, le mieux serait d'adopter une disposition analogue à celle qui figure à la fin de l'article 21 du projet de Harvard,[5] qui prévoit que « l'Etat de résidence décide, sous réserve d'un recours diplomatique de l'Etat d'envoi, si l'acte dont il s'agit a été accompli dans l'exercice de ces fonctions ».

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit qu'il partage les doutes exprimés au sujet de l'expression « inviolabilité personnelle », qui n'est pas souvent employée à propos des consuls. L'expression dont se sert la note du Ministère des affaires étrangères français relative aux immunités et privilèges du corps consulaire en France est « immunité personnelle ». La note déclare que cette immunité est une simple exemption d'arrestation préventive et que ce privilège a pour but de permettre au consul de continuer à sauvegarder les intérêts de son pays et de ses nationaux [6].

27. Si l'on veut faire l'expression « inviolabilité personnelle » dans le projet, il faudrait normalement insérer les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 33 dans l'article 32 qui traite du respect dû aux consuls. La disposition stipulant que le consul ne doit pas être arrêté ou détenu serait ainsi liée à celle qui a trait aux mesures prévues pour assurer son inviolabilité ; le texte serait analogue à celui de l'article 27 du projet concernant les relations diplomatiques.

28. M. LIANG pense que l'article 33 pourrait être divisé en deux articles distincts. Le premier, qui comprendrait les paragraphes 1 et 2, serait consacré à l'immunité d'arrestation ou de détention (ou à l'immunité personnelle, pour reprendre la terminologie de la note française). Le second article traiterait des poursuites et des procès et comprendrait les paragraphes 3 et 4 de l'article 33 ; il pourrait également viser les actions dont il n'est pas fait mention dans le texte, bien qu'on puisse inférer des dispositions de l'article 34 que l'immunité de juridiction ne s'applique aux actions civiles

---

[5] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 338.

[6] Voir *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 122.

que lorsqu'il s'agit d'actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires.

29. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que l'article 33 vise toutes les formes de restrictions à la liberté personnelle, y compris celles qui, dans des circonstances exceptionnelles, résulteraient de poursuites civiles.

30. Le Rapporteur spécial s'est servi de l'expression « inviolabilité personnelle » de préférence à « immunité personnelle », parce que l'emploi de cette dernière expression dans de nombreuses conventions consulaires du XIXe siècle a donné lieu à beaucoup de controverses. Au moins trois interprétations très divergentes ont été données de cette expression, telle qu'elle figure dans ces conventions. Tantôt on a considéré qu'elle signifie l'immunité complète de juridiction, tantôt qu'elle met les fonctionnaires consulaires à l'abri de toutes restrictions à leur liberté personnelle, tantôt enfin, qu'elle désigne l'inviolabilité personnelle uniquement au sens de l'exemption d'arrestation ou de détention préventive.

31. Le PRÉSIDENT dit que la question de l'ordre des articles et des titres qu'il convient de leur donner pourrait être laissée au Comité de rédaction. La Commission ne doit se prononcer que sur des questions de fond. Comme elle a déjà examiné les articles 33 et 34, elle devrait renvoyer au Comité de rédaction la question de l'immunité de juridiction, qui fait l'objet de l'article 34, en même temps que le texte proposé par M. Sandström pour le paragraphe 1 de l'article 33 et la suggestion de M. Edmonds tendant à reprendre la terminologie utilisée dans l'article 21 du projet de Harvard.

32. M. SCELLE ne voit pas d'objection a renvoyer l'article 34 au Comité de rédaction avec les propositions qui s'y rapportent, mais il pense que lorsque la Commission aura terminé l'examen des articles 33 et 34, elle devrait aborder celui de l'article 40. Les dispositions de l'article 40 consacrent la pratique existante et ne devraient pas soulever de difficultés particulières.

33. Sir Gérald FITZMAURICE n'est opposé ni à la suggestion de M. Scelle ni à celle du Président. Il fait observer, toutefois, que l'article 34 contient un deuxième paragraphe qui est consacré à une question nouvelle. Ce paragraphe prévoit, en effet, que les tribunaux de l'Etat de résidence ne pourront pas statuer sur la question d'immunité, toutes les difficultés de cette nature devant être réglées par la voie diplomatique. D'une manière générale, une telle règle pourrait présenter des avantages, mais de nombreux pays hésiteraient à l'accepter surtout qu'il n'y a pas de disposition correspondante dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques.

34. Au Royaume-Uni, conformément aux dispositions de la loi sur les privilèges diplomatiques, les tribunaux ont le pouvoir de statuer sur les questions d'immunité. Lorsque cette exception est invoquée au cours d'une action, elle peut donner lieu à un débat ; un représentant de la Couronne peut, en tant que *amicus curiae*, soulever l'immunité diplomatique devant le tribunal, et ce dernier statue sur ce point. Si tel est le cas lorsqu'il s'agit de l'immunité diplomatique, l'immunité des fonctionnaires consulaires — si tant est qu'il y ait immunité — devrait, à plus forte raison, relever de la décision des tribunaux. On peut difficilement concevoir qu'un pays ayant un tel système puisse accepter une proposition qui prévoit que le seul fait d'invoquer l'immunité peut empêcher le tribunal de statuer et que des difficultés de cette nature doivent être réglées uniquement par la voie diplomatique.

35. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a inséré cette disposition dans le projet parce qu'elle figure dans un certain nombre de conventions consulaires et parce qu'elle est éminemment pratique.

36. Elle est particulièrement utile dans le projet concernant les relations consulaires parce que l'immunité de juridiction dépend de la question de savoir si l'acte incriminé a été accompli dans l'exercice des fonctions consulaires. Les difficultés que cette immunité pourrait soulever sont beaucoup plus grandes que celles qu'entraîne l'application de l'immunité diplomatique. Dans le cas des agents diplomatiques, l'immunité de juridiction s'applique à tous les actes, qu'ils soient ou non accomplis dans l'exercice des fonctions officielles, et par conséquent, le seul problème qui puisse se poser est beaucoup plus simple : il s'agit de savoir si l'intéressé a droit à l'immunité diplomatique.

37. M. SANDSTRÖM explique que s'il n'a pas fait figurer dans son amendement de disposition correspondant au paragraphe 2 de l'article 34 proposé par le Rapporteur spécial, c'est qu'il partage les craintes de sir Gerald Fitzmaurice. Le tribunal doit naturellement consulter le Ministère des affaires étrangères, mais il lui appartient de décider si l'accusation concerne ou non un acte accompli par le consul dans l'exercice de ses fonctions officielles.

38. M. AGO doute, lui aussi, qu'il faille faire figurer dans le projet une disposition de ce genre. Même selon les dispositions prévues dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques, il est des personnes auxquelles l'immunité n'est accordée que pour les seuls actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (article 36). Toutefois ledit projet ne contient aucune disposition comparable à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 34, dans le texte du Rapporteur spécial. M. Ago pense qu'une telle disposition soulèverait une tempête de critiques. Son effet pratique serait que la personne visée pourrait toujours invoquer l'immunité et, dans ce cas, l'on aboutirait presque toujours à un différend sur le plan diplomatique. Si la Commission adoptait une telle innovation en droit international, les inconvénients dépasseraient de loin tous les avantages que l'on pourrait en tirer.

39. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction le premier paragraphe de l'article 34 du projet du Rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

40. M. FRANÇOIS pense, comme M. Ago, que le paragraphe 2 du projet d'article 34 du Rapporteur spécial constitue une innovation peu souhaitable et croit qu'il conviendrait de la supprimer.

41. M. YOKOTA estime que la situation est correctement exposée au paragraphe 2 de l'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Dans un cas bien connu, qui s'est produit au Japon, il y a une vingtaine d'années, concernant un ministre de Chine, les tribunaux s'étaient prononcés en faveur du respect de son immunité ; il devrait en être de même dans le cas d'un consul.

42. M. BARTOŠ irait même plus loin que M. Ago. Dans tous les cas où un consul invoque l'immunité, le Procureur général doit consulter le Ministère des affaires étrangères ou l'organe de l'Etat de résidence qui est chargé des questions de protocoles ; c'est la pratique suivie dans la plupart des pays, en Yougoslavie entre autres. Une fois mis au fait des résultats de cette consultation, les tribunaux doivent cependant être libres de définir leur compétence, sous réserve, bien entendu, des dispositions d'une convention internationale dûment ratifiée conclue entre les deux Etats. M. Bartoš cite l'affaire Castiglioni qui, après une action judiciaire, a finalement été réglée par voie de négociation. Ce précédent montre que, même si les tribunaux de l'Etat de résidence ont pouvoir de statuer sur le point de savoir si un acte accompli dans l'exercice de fonctions officielles est couvert ou non par l'immunité, et alors même qu'ils se prononceraient par la négative, il est possible, en dernier ressort, de régler la question par voie de négociations entre les deux gouvernements. M. Bartoš ne pense pas que, d'une manière générale, l'interprétation des privilèges et immunités consulaires doive faire l'objet de négociations diplomatiques, à moins que ces négociations ne deviennent en fin de compte inévitables. L'arbitrage obligatoire est évidemment une méthode possible, mais ce n'est pas une pratique généralement admise et, en tout état de cause, le recours à l'arbitrage ou à la Cour internationale de Justice est coûteux et compliqué, et M. Bartoš ne croit pas qu'en rédigeant une convention multilatérale la Commission veuille recommander cette procédure aux Etats pour trancher des affaires quotidiennes relatives aux privilièges et immunités des agents consulaires.

43. M. ERIM rappelle que l'on a attiré l'attention de la Commission sur l'article 21 du projet de Harvard concernant la situation juridique et les fonctions des consuls. Aux termes de cet article, ce sont les autorités de l'Etat de résidence qui, pour déterminer si un consul n'est pas justiciable des autorités locales à raison d'un acte donné, décident si l'acte en question a été accompli dans l'exercice des fonctions officielles. Cette disposition convient particulièrement aux pays où la séparation des pouvoirs (exécutif et judiciaire) est strictement observée. Les tribunaux sont jaloux de leurs prérogatives, et M. Erim signale que, dans son pays, par exemple, les autorités judiciaires n'accepteraient pas de dispositions telles que celles qui figurent au paragraphe 2 de l'article 34 du projet du Rapporteur spécial. Il convient de laisser aux tribunaux de l'Etat de résidence le soin d'interpréter les privilèges et immunités consulaires ; il y a toujours une possibilité de recours et, en fin de compte, s'il y a lieu, les négociations diplomatiques. M. Erim pense qu'il faudrait demander au Comité de rédaction de trouver une tournure s'inspirant de l'article 21 du projet de Harvard.

44. M. AMADO déclare que l'article 21 du projet de Harvard se rapporte à un consul n'exerçant plus ses fonctions. Il appelle l'attention de la Commission sur la pratique suisse, conformément à laquelle les fonctionnaires consulaires, bien qu'ils ne bénéficient pas, de droit, d'une immunité de juridiction, ne sont pas convoqués devant le tribunal avant que les autorités responsables du protocole aient pu exprimer leur avis.

45. M. BARTOŠ fait observer que la situation est analogue aux Etats-Unis d'Amérique.

46. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a ajouté le paragraphe 2 à son projet d'article 34 parce qu'il pensait que ce texte offrirait un moyen pratique de couper court à tout différend possible relatif à l'immunité de juridiction. Il se peut que cette disposition ne corresponde pas effectivement à la pratique généralement suivie, mais on peut néanmoins la trouver dans un certain nombre de conventions consulaires. Le Rapporteur spécial pense, comme M. Amado, qu'avant d'engager des poursuites contre un consul, le tribunal doit consulter le Ministère des affaires étrangères ou les autorités de l'Etat de résidence qui sont chargées du protocole et de l'interprétation des conventions internationales. En rédigeant le paragraphe 2 de l'article 34, il a voulu trouver un moyen d'éviter des différends au sujet des privilèges et immunités consulaires.

47. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur le point de savoir si le paragraphe 2 de l'article 34 du projet du Rapporteur spécial doit être maintenu et renvoyé au Comité de rédaction.

Par 11 voix contre 2, avec 3 abstentions, il est décidé de ne pas maintenir le paragraphe 2.

48. M. BARTOŠ propose de mentionner, dans le commentaire de l'article 34, la proposition que le Rapporteur a faite au paragraphe 2.

49. Le PRÉSIDENT est persuadé que la Commission décidera de mentionner cette proposition dans le commentaire.

50. M. ERIM déclare que la suppression du paragraphe 2 de l'article 34 du projet du Rapporteur spécial laisse un vide. Il demande qui sera appelé à statuer sur la question de savoir si un acte qui fait l'objet d'une action en justice a été accompli dans l'exercice des fonctions officielles du consul.

51. Sir Gerald FITZMAURICE pense que les

différends concernant la portée de l'immunité de juridiction des consuls seront réglés à peu près de la même manière que les autres différends concernant les fonctions consulaires (par exemple, les visites à des ressortissants de l'Etat d'envoi qui se trouvent en prison). Le projet concernant les relations diplomatiques envisage l'arbitrage ou le recours à la Cour internationale de Justice. En dernier ressort, les différends concernant les immunités consulaires seront probablement réglés de façon analogue.

52. M. PAL ne pense pas qu'il y aura de difficultés quelconques du fait que la Commission a décidé de supprimer le paragraphe 2 de l'article 34. Les tribunaux de l'Etat de résidence doivent, en première instance, statuer sur leur propre compétence et, à cette fin, auront aussi qualité pour se prononcer quant aux faits de la cause.

53. M. SCELLE partage les points de vue exprimés par sir Gerald Fitzmaurice et M. Pal, mais il est d'avis que l'on pourrait rédiger un article spécial pour tenir compte de toute difficulté qui pourrait surgir.

54. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les autres questions que peut poser le paragraphe 4 du projet d'article 33 du Rapporteur spécial. Personnellement, il estime que lorsqu'un fonctionnaire consulaire a été arrêté, l'Etat de résidence doit en informer le chef de poste consulaire plutôt que le chef de la mission diplomatique.

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) partage le point de vue exprimé par le Président et croit que l'on peut renvoyer le projet de cet article au Comité de rédaction.

56. M. SANDSTRÖM rappelle ses objections à l'égard du paragraphe 3 de l'article 33 proposé par le Rapporteur spécial.

57. Sir Gerald FITZMAURICE estime que le Comité de rédaction aurait besoin d'être orienté sur un certain nombre de questions de fond. Il lui paraît toujours très douteux, par exemple, que la disposition énoncée dans la dernière phrase du paragraphe 3, où il est prescrit que l'autorité judiciaire se rende à la résidence du consul afin de recueillir sa déposition, ait une valeur pratique.

58. M. YOKOTA, prenant la parole en tant que président du Comité de rédaction, déclare que le Comité a certainement besoin d'instructions. Lors de sa dernière réunion, il a été obligé de renvoyer à la Commission une question qui paraissait liée à un principe.

59. Le PRÉSIDENT souligne que les amendements présentés par M. Yokota et M. Sandström au sujet du paragraphe 3 de l'article 33 constituent une alternative.

60. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'on a demandé pour quelle raison le consul devrait jouir de privilèges spéciaux lorsqu'il était cité à comparaître devant un tribunal. Après tout, le consul est le représentant d'un pays étranger; la publicité dans les journaux, par exemple, peut porter atteinte à sa réputation, avant que l'affaire ne soit examinée, et l'incident créé peut aisément soulever un problème de relations internationales. La Rapporteur spécial est disposé à compléter l'article, comme le propose M. Tounkine, par une disposition énonçant le principe selon lequel le consul doit être tenu de répondre en justice, mais il est convaincu qu'il est nécessaire de prévoir une procédure spéciale.

61. M. BARTOŠ dit que tous les membres du personnel consulaire contre lesquels une action judiciaire se trouve engagée doivent être traités de la même façon que le chef du poste consulaire, car le privilège dont ils jouissent leur est reconnu non pas à titre personnel mais en vertu de leurs fonctions.

62. Sir Gerald FITZMAURICE doute que le Rapporteur spécial soit en mesure de citer un seul exemple de convention consulaire contenant une disposition analogue à celle qu'il a proposée au paragraphe 3 de l'article 33.

63. Dans bien des pays, le consul, comme toute autre personne inculpée à la suite de l'ouverture d'une procédure pénale, doit comparaître devant le tribunal et peut, s'il dépose, être soumis à un interrogatoire contradictoire. En Angleterre, où les procès criminels sont habituellement jugés par un jury, il ne serait guère pratique de transporter tout le jury à la résidence du consul. Le choix, semble-t-il, est entre l'immunité totale de détention ou le respect de la procédure régulière devant les autorités judiciaires locales.

64. M. AGO souligne que s'il est possible de concevoir l'immunité consulaire de l'obligation de comparaître devant le tribunal dans les cas où il jouit de l'immunité d'arrestation, il n'en est certainement pas ainsi dans un cas où il aurait été arrêté. Même dans le cas où, lors d'une procédure pénale ouverte contre lui, un consul est laissé en liberté, il ne sied pas de le traiter comme s'il était témoin dans une affaire où il n'est pas accusé et où il est simplement requis de faire sa déposition. Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un consul, c'est aller trop loin que de demander aux autorités locales de se rendre à sa résidence afin de recueillir un témoignage. M. Ago pense qu'il est possible de résoudre ce problème par une formule plus souple. On pourrait formuler le principe qu'il y a lieu de faire en sorte à ne pas entraver le travail du consul ou le gêner dans l'exercice de ses fonctions.

65. M. AMADO propose à la Commission de s'inspirer de l'article 22 du projet de Harvard pour tenir compte du cas du consul cité comme témoin dans une affaire civile.

66. M. BARTOŠ tient à affirmer à nouveau que, quel que soit le texte que l'on adoptera, l'ensemble du personnel consulaire, sans considération de rang, doit être traité sur le même pied devant les tribunaux de l'Etat de résidence.

67. Le PRÉSIDENT, résumant les débats, dé-

clare qu'à son avis il y a trois points au sujet desquels la Commission doit prendre une décision. Premièrement, il y a la question — au sujet de laquelle M. Tounkine et le Rapporteur spécial sont maintenant d'accord — de savoir si les consuls doivent être contraints à comparaître devant les tribunaux. Deuxièmement, il y a la question de savoir comment et où ils doivent déposer. Enfin, il y a la proposition tendant à ce que l'on évite de gêner le consul dans l'accomplissement de ses fonctions officielles lorsqu'on lui demande de comparaître devant le tribunal.

68. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte de préparer un texte de caractère plus général pour le paragraphe 3 de l'article 33.

69. Le PRÉSIDENT remercie le Rapporteur spécial de son offre et espère qu'il tiendra compte du problème qui, selon sir Gerald Fitzmaurice, se posera si les autorités locales sont tenues de se rendre à la résidence du consul afin de recueillir sa déposition.

La séance est levée à 13 heures.

540e SÉANCE

Lundi 16 mai 1960, à 15 h. 55

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Nomination à un siège devenu vacant après élection (Article 11 du Statut [*suite**])

Point 1 de l'ordre du jour

1. Le PRÉSIDENT annonce que la Commission, siégeant en séance privée, a élu deux membres pour pourvoir aux vacances résultant de l'élection de M. Ricardo J. Alfaro à la Cour internationale de Justice et de la démission de M. Thanat Khoman. Les nouveaux membres sont M. Eduardo Jiménez de Aréchaga, Uruguay, et M. Mustafa Kamil Yasseen, Irak. Le Secrétariat communiquera aux intéressés les résultats des élections.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 33 (INVIOLABILITÉ PERSONNELLE) ET ARTICLE 34 (IMMUNITÉ DE JURIDICTION) [*suite*]

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 33, paragraphe 3, du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/L.86) et rappelle les trois questions qui ont été évoquées à propos de la déposition des fonctionnaires consulaires contre lesquels une procédure pénale est ouverte. M. Tounkine a suggéré (539e séance, par. 16) que l'obligation de comparaître en justice soit expressément prévue. Certains membres se sont déclarés opposés à la clause selon laquelle l'autorité judiciaire qui a besoin de la déposition d'un fonctionnaire consulaire la recueillera à la résidence ou au bureau de ce fonctionnaire. Enfin, M. Yokota a proposé un amendement (538e séance, par. 64) dans lequel il fait ressortir que l'on doit éviter de gêner le fonctionnaire consulaire dans l'exercice de ses fonctions.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) propose, à titre provisoire, de remplacer le paragraphe 3 par le texte ci-après, qui pourra être soumis au Comité de rédaction :

> « Au cas où une procédure pénale est ouverte contre un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi, ce fonctionnaire est tenu de répondre en justice ou devant les autorités administratives. Toutefois, sauf dans le cas visé au paragraphe 1 du présent article, la procédure doit être conduite avec les égards dus à l'Etat dont relève le fonctionnaire en question, et de manière à ne pas gêner l'exercice des fonctions consulaires. »

4. M. SANDSTRÖM trouve que le membre de phrase commençant par le mot « sauf », du texte provisoire du Rapporteur spécial, n'est pas satisfaisant. Il faut, assurément, que l'on ait pour l'Etat d'envoi les égards qui lui sont dus, et ce en toutes circonstances.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'il voit difficilement comment on pourrait différencier le régime de détention ; il pense que le Comité de rédaction parviendra sans peine à établir un texte acceptable pour M. Sandström.

6. M. VERDROSS fait observer que, dans certains cas, la nature de l'infraction commise permet à l'Etat d'envoi de licencier un fonctionnaire consulaire.

7. M. AGO fait remarquer que le fonctionnaire intéressé sera, dans ces cas, traité comme une personne ordinaire.

8. M. BARTOŠ s'associe à l'observation de M. Ago et ajoute que le projet règle entièrement le cas mentionné par M. Verdross.

9. Le PRÉSIDENT dit que le texte provisoire proposé par le Rapporteur spécial et les opinions exprimées par les membres de la Commission au sujet du paragraphe 3 seront renvoyés au Comité de rédaction.

10. Passant au paragraphe 1 de l'article 33, il rappelle que M. Sandström a présenté une proposition (537e séance, par. 41). D'autre part, à la séance précédente, sir Gerald Fitzmaurice s'est demandé (539e séance, par. 5.) si la disposition s'appliquera également lorsque le fonctionnaire consulaire aura commis une infraction dans l'exer-

---

* Reprise des débats de la 527e séance.

cice de ses fonctions. Egalement à la séance précédente *(ibid.*, par. 6), M. Matine-Daftary a critiqué la clause « quand il s'agit d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle », en faisant valoir que les fonctionnaires consulaires pouvaient aussi être arrêtés ou détenus pour d'autres infractions pénales.

11. Il invite les membres de la Commission à présenter leurs observations sur le principe que met en cause le paragraphe 1 de l'article 33.

12. M. FRANÇOIS désapprouve l'ensemble du système énoncé dans le paragraphe. D'abord, celui-ci semble impliquer qu'un fonctionnaire consulaire peut toujours être arrêté quand il est pris en flagrant délit, ce qui, évidemment, n'était pas l'intention du Rapporteur spécial : il est bien entendu qu'il ne doit pas l'être pour une infraction mineure. Ensuite, la disposition ne doit pas viser seulement le cas où un fonctionnaire consulaire a été pris en flagrant délit, car il est concevable que ce n'est qu'après un certain laps de temps, que l'on établisse de façon concluante qu'il a commis une infraction grave. M. François préfère la disposition plus générale qui figure dans la proposition de M. Sandström.

13. M. BARTOŠ pense, comme M. François, qu'il n'y a pas de raison de limiter la possibilité d'arrêter un consul au cas où il est pris en flagrant délit. D'autre part, il doute du bien-fondé de la deuxième condition, qui d'après le projet du Rapporteur spécial, doit être remplie avant que l'on puisse arrêter un consul, savoir que le délit doit obligatoirement être une infraction contre la vie ou la liberté personnelle ; le Rapporteur spécial lui-même a reconnu qu'il éprouvait certaines hésitations en raison de l'inégalité des peines dans les divers systèmes juridiques. Il ne semble donc pas indiqué de stipuler que les consuls ne peuvent être arrêtés que dans ces deux cas seulement. Une formule plus générale correspondrait mieux à la réalité.

14. Sir Gerald FITZMAURICE se demande s'il est nécessaire de stipuler que, pour que l'exception puisse jouer, le consul doit avoir été pris en flagrant délit, surtout si l'on ajoute que l'acte commis doit constituer une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle. Si l'on réunit ces deux conditions, il devient évident que celle qui a une réelle valeur est la seconde, à savoir que l'acte commis doit constituer une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle — expression d'ailleurs extrêmement vague. En second lieu, il peut se produire des cas où l'arrestation est justifiée bien que la vie ou la liberté d'une personne n'ait pas été mise en danger.

15. La Commission pourrait adopter un système que l'on retrouve dans un certain nombre de conventions consulaires et d'après lequel le fonctionnaire consulaire ne peut être mis en état d'arrestation que si l'infraction dont il est accusé est passible d'une certaine catégorie de peine ; ainsi, aux termes de certains traités, un fonctionnaire consulaire ne peut être mis en état d'arrestation ou de détention préventive que dans le cas où, s'il est reconnu coupable, il est passible d'une peine de trois ou de cinq ans d'emprisonnement au minimum. L'avantage de ce critère est très net, et il est double : d'une part, on a l'assurance que l'infraction est grave (d'après la sévérité de la peine) et, d'autre part, la validité de la disposition n'est pas limitée aux cas d'infractions contre la vie ou la liberté personnelle, car d'autres infractions ou délits peuvent aussi être d'une extrême gravité.

16. Sir Gerald fait observer qu'un consul qui commet une infraction alors qu'il est en service officiel (par exemple, s'il commet une infraction aux règles de la circulation routière à un moment où il se hâte d'intervenir auprès des autorités locales) bénéficie, aux termes de l'article 34, de l'immunité de juridiction de l'Etat de résidence. Si le fonctionnaire consulaire jouit de cette immunité, il ne conviendrait guère de le mettre en état d'arrestation ou de détention ; ainsi donc, des exceptions pourraient être apportées aux dispositions du paragraphe 1 dans les cas relevant de l'article 34. On peut soutenir qu'il est difficile à la police de déterminer sur-le-champ si le fonctionnaire bénéficie de l'immunité de juridiction, mais c'est là une difficulté qui se présente dans bien d'autres cas.

17. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le paragraphe 1 de l'article 33 se rapporte au cas où il n'a pas encore été engagé de poursuites et où les autorités de police, ou les autorités administratives, agissent sans mandat du tribunal. Les fonctionnaires consulaires doivent être protégés contre tous risques d'arrestation ou de détention pour des motifs futiles, et il importe essentiellement de définir avec clarté les cas où la détention préventive est justifiée. La clause doit être libérale et non rigoureuse, car si une infraction pénale a été commise, des poursuites seront engagées dans tous les cas. De l'avis du Rapporteur spécial, il est absolument indispensable de préciser qu'il doit s'agir d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle, afin de garantir que le consul ne pourra être mis en état d'arrestation que dans des cas vraiment graves et d'éviter qu'il ne soit détenu pour des peccadilles. On pourrait demander au Comité de rédaction d'élargir la formule, mais M. Žourek persiste à penser que si l'on supprime le paragraphe 1, il manquera dans le projet d'articles une disposition fondamentale.

18. Sir Gerald FITZMAURICE a évoqué la question du rapport entre les articles 33 et 34. M. Žourek fait valoir que les actes accomplis par le fonctionnaire consulaire dans l'exercice de ses fonctions sont exempts de la juridiction de l'Etat de résidence et ne peuvent jamais constituer une raison pour l'arrestation du fonctionnaire. Il admet qu'il serait difficile à la police de faire la distinction entre les actes accomplis par les fonctionnaires consulaires dans l'exercice de leurs fonctions et les autres, mais il fait observer que l'on pourrait peut-être coordonner les articles 33 et 34 d'une manière appropriée.

19. L'article 33 lui paraît avoir été discuté de

façon assez approfondie, et il se demande s'il est possible de trouver en Commission la rédaction qui convient. Le Comité de rédaction pourrait peut-être préparer, après le débat qui vient d'avoir lieu, un texte qui soit acceptable pour la majorité.

20. Le PRÉSIDENT estime que le Comité de rédaction aura sans doute besoin de directives plus précises au sujet du paragraphe 1. La Commission ne semble pas s'être mise d'accord sur le point de savoir s'il doit être fait spécialement mention des cas où le fonctionnaire consulaire est pris en flagrant délit. Ce point ne figure ni dans l'article 14 de la Convention de La Havane du 20 février 1928 [1] ni dans l'article II de la Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa Rica, conclue le 12 janvier 1948 [2].

21. M. AGO rappelle ce qu'il a dit antérieurement (538e séance, par. 66), à savoir que le Rapporteur spécial a été très libéral en ce qui concerne la détention préventive et d'une rigueur excessive en ce qui concerne les condamnations des tribunaux. Son opinion n'a pas varié et il estime, comme sir Gerald Fitzmaurice, que l'on pourrait rédiger une disposition selon laquelle le consul ne bénéficierait de l'immunité d'arrestation soit avant, soit après le prononcé de la sentence, que dans les cas où l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure à trois ans, par exemple. On a exprimé des doutes sur le point de savoir si l'immunité de juridiction prévue à l'article 34 entraîne ou non l'inviolabilité personnelle en ce qui concerne l'immunité d'arrestation ou de détention. M. Ago estime que cette immunité va de soi dans le cas où le consul jouit de l'immunité de juridiction. On peut concevoir des cas où le consul pourrait passer en jugement sans être mis en état d'arrestation, mais il est inconcevable qu'il soit arrêté et ne soit pas jugé. Etant donné que l'article 34 prévoit l'immunité de juridiction, la conséquence est sans doute implicite dans l'article.

33. D'autre part, plusieurs membres de la Commission ont envisagé la possibilité de limiter la portée du mot « actes », dans l'article 34, en le faisant suivre du qualificatif « officiels ». Le Comité de rédaction devra examiner la question de façon très approfondie avant de limiter trop sévèrement la portée de l'article 34. Si l'immunité de juridiction est soumise à des conditions trop rigoureuses, on risque d'avoir un projet aux termes duquel les consuls n'auront pour ainsi dire plus aucune immunité. Or, l'idée de base est que les consuls ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention lorsqu'ils agissent en tant que consuls, mais qu'il n'en va pas de même lorsqu'ils agissent en tant que particuliers.

22. M. YOKOTA déclare que la Commission doit décider si elle veut, afin que l'exception puisse jouer, maintenir l'idée de l'arrestation en flagrant délit et retenir au paragraphe 1 la condition selon laquelle il doit s'agir d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle, ou si cette condition doit être remplacée par une formule du genre de celle que l'on trouve à la fin du paragraphe 2 et, dans l'affirmative, si la peine d'emprisonnement à spécifier doit être d'un an ou de deux ans.

23. M. ERIM fait observer que certains points restent obscurs et doivent être élucidés avant que cet article soit renvoyé au Comité de rédaction. En parlant de détention préventive, le Rapporteur spécial a envisagé deux possibilités, qui doivent être traitées séparément. Premièrement, le cas de délit flagrant, où l'auteur de l'acte est saisi sur le fait, ou immédiatement après. Deuxièmement, le cas d'un délit où il n'y a pas flagrance. Dans cette dernière hypothèse, c'est le juge seul qui décide si la détention préventive est nécessaire ou non. Mais dans le cas de flagrant délit, la situation peut être compliquée : la police procédera à à l'arrestation du délinquant, et le juge d'instruction n'interviendra que quelque 24 ou 48 heures plus tard. Si le projet de la Commission spécifie, en se rapportant à une peine d'emprisonnement minimum — et sans envisager le cas de flagrant délit — les infractions pénales à raison desquelles un consul peut être arrêté, la police ne sera pas en mesure de décider immédiatement si elle peut ou non procéder à une arrestation. La situation est bien plus compliquée qu'elle ne le serait dans le cas d'un agent diplomatique, à qui il suffit de faire la preuve de son identité pour être relâché. Si un consul commet un délit et que la police le prend sur le fait, on ne pourra constater que plus tard, devant le juge et après une première phase de l'instruction, si l'infraction est passible d'une peine d'emprisonnement d'une année, de deux ans ou de trois ans. Dans l'intervalle, que fera la police ? M. Erim estime que la Commission ne saurait négliger l'impression qui serait créée dans l'opinion publique si, aux termes de son projet, l'auteur d'un acte délictueux pris en flagrant délit demeurait en liberté simplement parce que la police aurait appris qu'elle a affaire à un consul. La Commission doit décider si elle désire spécifier que le consul qui est impliqué dans une infraction pénale grave et a été pris en flagrant délit doit rester en liberté ou peut être mis en état de détention préventive en attendant la décision d'un tribunal. Si l'on maintient l'expression « en flagrant délit » cela voudrait dire que la police aurait le pouvoir d'arrêter et de détenir un consul jusqu'au moment où un juge d'instruction aurait décidé si le délit est passible d'une peine d'emprisonnement de la durée spécifiée et s'il y a lieu de mettre l'inculpé en état de détention préventive.

24. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que l'argument exposé par M. Erim est bien fondé et constitue une raison valable de maintenir la règle fondamentale concernant la possibilité de mise en arrestation du consul dans le cas où il est pris en flagrant délit. On pourrait peut-être trouver une formule moins précise que celle qui est

---

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV (1934-1935), n° 3582, p. 310.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70 (1950) n° 896, p. 58.

employée à la fin du paragraphe 2, qui permettrait à la police d'arrêter un consul dans le cas où l'opinion publique se serait émue. C'est pourquoi le Rapporteur spécial n'est pas en faveur de l'idée qu'a mentionnée M. Yokota, selon laquelle on pourrait remplacer la dernière phrase du paragraphe 1 par la dernière phrase du paragraphe 2. Ainsi qu'il l'a expliqué dans son deuxième rapport (A/CN.4/131, par. 60), la longueur de la peine d'emprisonnement prévue comme critère pour définir les cas où l'arrestation des consuls est permise, varie selon les conventions, et il a choisi la peine la plus courte comme étant la plus susceptible d'être acceptée par la majorité des gouvernements. Il n'aurait certes aucune objection à ce que l'on spécifie dans le projet une peine de trois ans, afin que les gouvernements puissent formuler leurs observations à ce sujet. La Commission pourrait prendre sa décision finale à la lumière des observations des gouvernements.

25. M. SANDSTRÖM ne pense pas que l'argument présenté par M. Erim en faveur du maintien de la mention du flagrant délit soit vraiment convaincant. C'est, bien entendu, toujours la police qui qualifiera l'acte en pesant les circonstances. Une fois que la nature de l'infraction pénale aura été déterminée, elle se reportera au code pénal pour trouver la peine prévue.

26. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que, malgré les opinions exprimées par certains membres de la Commission et en particulier par le Rapporteur spécial, il n'en continue pas moins à douter sérieusement qu'il convienne de faire figurer dans le texte l'expression « en flagrant délit ». Cette expression ne peut être considérée isolément, car elle est associée aux mots « et quand il s'agit d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle ». Ces derniers mots semblent restreindre la possibilité d'arrestation d'un consul aux cas dans lesquels il est pris en flagrant délit ; mais, comme l'a fait observer M. François, il se peut que des motifs sérieux d'inculpation ne soient établis qu'ultérieurement. La notion de flagrant délit semble donc relativement inutile, prise isolément, et si elle est maintenue isolément, un consul pourrait être arrêté pour une infraction tout à fait bénigne. Si l'on maintient les mots « et quant il s'agit... liberté personnelle », le passage qui précède immédiatement devient inutile ou prend un caractère restrictif. S'il est établi qu'une infraction pénale a été commise, il n'y a pas de raison, si des commencements de preuve existent, de ne pas arrêter le suspect. Le seul critère devrait donc être la nature et la gravité de l'infraction. Sir Gerald a déjà déclaré qu'à son avis il ne serait pas souhaitable de limiter la possibilité d'arrestation aux seules infractions pénales contre la vie ou la liberté personnelle ; il y a d'autres infractions, également graves, en raison desquelles les consuls devraient aussi pouvoir être arrêtés et détenus. La seule solution consiste à ne pas spécifier l'infraction, mais à faire dépendre de la gravité de la peine la possibilité d'arrestation. Du moment qu'on sait qu'il s'agit d'une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement de trois années ou plus, l'idée de la gravité de l'infraction se présente automatiquement à l'esprit.

27. M. AGO fait observer que si chacune des conditions énoncées au paragraphe 1 est considérée isolément, la disposition prévoyant que les fonctionnaires consulaires doivent être pris en flagrant délit aurait un caractère trop large, et celle qui se rapporte à l'infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle un caractère trop limitatif. M. Erim a, d'autre part, posé une question pertinente : qui peut décider de l'arrestation d'un consul ? Personnellement, M. Ago estime que seule l'autorité judiciaire a ce pouvoir, que ne détient jamais la police, du moins sans un mandat délivré par l'autorité judiciaire. L'arrestation d'un consul pose deux questions : premièrement, a-t-il agi dans l'exercice de ses fonctions consulaires ou à titre privé ; deuxièmement l'acte commis le rend-il punissable, aux termes du code pénal, d'une peine d'emprisonnement suffisante pour justifier l'arrestation ? On ne peut s'en remettre à la police du soin de répondre à des questions aussi graves. Le fait même que l'on mentionne une infraction punissable d'une peine d'emprisonnement d'une certaine durée montre que seule l'autorité judiciaire, et non la police, peut décider de l'arrestation.

28. M. AMADO déclare qu'il s'attendait à entendre mentionner la « clameur publique » à propos de la notion d'arrestation en flagrant délit. Dans tous les codes fondés sur les codes français et italien de procédure criminelle, les dispositions relatives au flagrant délit ont pour objet de prévenir la fuite. Lorsqu'un consul est arrêté en flagrant délit, la décision concernant sa mise en liberté est prise ultérieurement. M. Amado ne pense pas qu'une disposition concernant l'arrestation en flagrant délit figure effectivement dans l'une quelconque des conventions consulaires qui ont été conclues. Il n'en a pas trouvé, et préfère donc que l'on emploie des termes semblables à ceux que l'on trouve à l'article 20 du projet de Harvard [3] ou à l'article 14 de la Convention de La Havane, ou encore la formule utilisée dans l'amendement présenté par M. Sandström (547e séance, par. 41). Dans certains cas, une précision excessive peut présenter plus d'inconvénients que d'avantages. L'aspect essentiel du problème réside en ce que les autorités responsables du maintien de l'ordre doivent avoir le pouvoir d'arrêter quiconque est pris en flagrant délit. La détention préventive est nécessaire aussi pour la protection d'un suspect. On pourrait se servir d'une formule générale, et les gouvernements pourraient être autorisés à l'interpréter à leur convenance. La Commission serait mal inspirée d'abandonner les termes « en flagrant délit » sans avor longuement réfléchi à la question.

29. M. BARTOŠ partage le point de vue selon

[3] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls.* Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 335.

lequel le critère décisif pour déterminer la gravité de l'infraction doit être la sévérité de la peine. Il préfère, à cet égard, que l'on mentionne une peine d'emprisonnement de deux ou trois années plutôt qu'une peine d'un an.

30. En raison des garanties constitutionnelles normales de la liberté individuelle dans la plupart des pays, nul ne peut être mis en état d'arrestation ou de détention préventive à moins qu'il ne soit accusé d'une infraction d'une certaine gravité, et le critère de la gravité est normalement le fait que l'infraction est punissable d'une peine d'emprisonnement d'une certaine durée. Il est donc impensable que les consuls soient privés de ce qui constitue une garantie constitutionnelle élémentaire. Dans leur cas, la protection offerte devrait même être plus grande, parce que toute décision hâtive d'arrêter un consul pourrait nuire aux bonnes relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

31. Pour des raisons similaires, M. Bartoš pense que le sort d'une personne — et *a fortiori* l'arrestation d'un consul — ne devrait pas être déterminé par la « clameur publique ».

32. Le rôle de la police est de maintenir l'ordre et non de procéder, de son propre chef, à des arrestations. Dans le cas de flagrant délit, la police peut naturellement appréhender une personne et la conduire devant le juge compétent, lequel ordonnera l'arrestation, le cas échéant. Il est normal, toutefois, de spécifier, à titre de garantie de la liberté individuelle, que la personne appréhendée doit être conduite devant le juge compétent à bref délai. En fait, il est d'usage en pareil cas d'aviser par téléphone le juge désigné.

33. La plupart des conventions consulaires signées tant entre les deux guerres mondiales que depuis la fin de la deuxième guerre contiennent une disposition aux termes de laquelle les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive, sauf dans le cas d'infractions dont la gravité est telle qu'elles sont passibles d'une peine d'emprisonnement de deux, trois ou cinq ans, selon le cas.

34. M. SCELLE s'étonne de l'ampleur prise par la discussion sur une question qui lui paraissait relativement simple.

35. Sir Gerald Fitzmaurice a indiqué le moyen de résoudre le problème lorsqu'il a souligné que si un consul commet un acte constituant un délit grave, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait être arrêté que s'il a été pris en flagrant délit.

36. De son côté, M. Amado a rappelé que la fonction essentielle de la police est d'empêcher que l'ordre public ne soit troublé. Pour s'acquitter de ce devoir essentiel, la police doit agir non seulement contre les coupables pris en flagrant délit, mais contre les fous et les ivrognes. Il est bien évident qu'en pareil cas la police doit prendre les mesures qui s'imposent, même si la personne qui trouble la paix est un consul, et toute autre thèse est indéfendable. La police n'a cependant pas le pouvoir de mettre qui que ce soit en état d'arrestation ou de détention préventive : sa fonction consiste à appréhender toute personne qui trouble la paix et à la conduire devant le juge compétent, auquel il appartient d'ordonner l'arrestation. La fonction de la police est d'« inhibition », non de juridiction.

37. Pour toutes ces raisons, M. Scelle est nettement partisan du maintien dans le texte de la notion de flagrant délit, mais il n'approuve pas la clause restrictive « et quand il s'agit d'une infraction pénale contre la vie ou la liberté personnelle ». Il reconnaît, certes, la nécessité d'insérer une disposition prévoyant qu'un consul ne peut être arrêté que pour des délits graves, cette gravité étant déterminée d'après la sévérité de la peine. Mais une telle disposition devrait être distincte de la disposition relative aux délits flagrants.

38. Le Comité de rédaction pourrait peut-être adopter un texte prévoyant que les consuls peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires en cas de délit grave et, en particulier, en cas de délit flagrant. La question de la gravité du délit, comme d'ailleurs celle de savoir si un délit flagrant a été commis ou non, relève de l'autorité judiciaire compétente. Au stade initial, lorsque la police est appelée à intervenir, elle doit nécessairement agir en se fondant sur les apparences, mais son action, même lorsqu'il s'agit de retenir ou d'appréhender une personne, ne constitue pas une mise en état d'arrestation ou de détention préventive.

39. Enfin, M. Scelle fait observer une fois encore qu'il est souvent nécessaire, lorsqu'on formule des règles de droit international, d'employer des termes quelque peu vagues.

40. M. MATINE-DAFTARY désapprouve l'ensemble du système préconisé par le Rapporteur spécial dans l'article 33. Les dispositions de cet article limitent, de manière injustifiée, le champ d'action des autorités judiciaires. En outre, cet article prétend remplacer, à lui seul, en ce qui concerne les consuls, l'ensemble du code de procédure criminelle et du code pénal.

41. M. Matine-Daftary estime que la Commission doit chercher à protéger les consuls uniquement contre les accusations malveillantes ou calomnieuses. Il ne voit donc pas la raison d'être d'une disposition prévoyant qu'un consul ne peut être arrêté que s'il a commis un délit passible d'une peine d'emprisonnement d'un an ou de deux ans. Il serait tout à fait anormal de laisser un consul échapper au châtiment s'il a commis un délit tel que le détournement de fonds, qui, dans certains pays, n'est pas passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à deux ans.

42. Quant à la police, il n'y a aucun doute qu'elle n'a pas le pouvoir de décerner un mandat d'arrêt. Elle a, par contre, l'obligation d'appréhender les coupables pris en flagrant délit. A ce propos, M. Matine-Daftary fait observer que la notion de délit flagrant, telle qu'elle est définie dans le droit pénal moderne, englobe plus que le seul cas d'une personne prise au moment même où elle commet le délit.

43. Puisque l'intention de la Commission est de

régler, en ce qui concerne les consuls, la question de la détention préventive, M. Matine-Daftary se permet de lui suggérer d'assimiler, peut-être, les consuls à une catégorie de personnes qui, selon la législation interne de l'Etat de résidence, jouissent de l'inviolabilité relative, tels les parlementaires et les magistrats dont la poursuite pénale dépend de l'autorisation du Parlement ou du Conseil suprême de la magistrature, respectivement. Ces organes, afin d'empêcher toute dénonciation calomnieuse, ne lèvent pas l'immunité de ces personnes avant d'avoir bien examiné le fondement des faits imputés à l'inculpé. La Chambre de mise en accusation, siégeant en Chambre du Conseil, à huis clos, pourrait, dans le cas des consuls, entendre le doyen du corps consulaire ou le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi.

44. La Commission du droit international pourrait peut-être faire figurer cette suggestion dans le commentaire de l'article, et les gouvernements seraient invités à présenter leurs observations à ce sujet.

45. Cette suggestion a pour but de confier à un organe judiciaire le soin d'examiner les charges relevées contre un consul et les preuves à l'appui, et de décider si ces preuves sont suffisantes pour justifier des poursuites pénales.

46. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que le but même de l'article 33 est de prévoir que si des poursuites pénales doivent s'exercer contre un fonctionnaire consulaire dans les formes usuelles, ce dernier doit être laissé en liberté, sauf dans des cas de crimes particulièrement graves.

47. En rédigeant cet article, M. Žourek avait deux considérations présentes à l'esprit. En premier lieu, le fonctionnaire consulaire, comme tout autre accusé, a droit à la présomption d'innocence. En second lieu, dans l'intérêt du maintien de bonnes relations internationales, il est souhaitable que, sauf dans des cas exceptionnellement graves, le fonctionnaire d'un Etat étranger ne soit pas empêché d'exercer ses fonctions pendant que l'instruction est en cours.

48. Répondant à M. Amado, M. Žourek précise, à titre d'exemple, que les délits flagrants sont mentionnés dans la Convention consulaire de 1924 entre l'Italie et la Tchécoslovaquie (art. 7 [4], ainsi que dans certaines autres conventions consulaires.

49. En ce qui concerne les objections de M. Matine-Daftary, M. Žourek souligne que l'article n'a pas pour objet de soustraire le fonctionnaire consulaire à la juridiction de l'Etat de résidence quelle que soit l'infraction commise, même si elle est légère. Il a uniquement pour but de limiter l'arrestation ou la détention préventive à des cas particulièrement graves, et d'empêcher que le consul ne soit obligé de purger une peine de prison dans le cas d'infractions de moindre importance. Lorsqu'un consul fait l'objet d'une condamnation définitive, il doit, comme tout autre condamné, purger sa peine, s'il s'agit d'une infraction passible d'une peine dont la durée reste à déterminer.

50. Le PRÉSIDENT propose que les paragraphes 1 et 2 de l'article 33 soient renvoyés au Comité de rédaction avec les indications générales suivantes : la majorité des membres de la Commission ont exprimé l'avis que la notion de la gravité du délit doit constituer l'un des critères principaux ; d'autre part, à la suite des explications données par M. Amado et M. Scelle au sujet de l'expression « flagrant délit » et de la notion de détention préventive, il est possible d'englober les deux notions dans le texte de l'article 33 ; il a été admis qu'il appartient à l'autorité judiciaire de se prononcer sur la question de la gravité du délit commis. Le texte du Comité de rédaction ne sera évidemment pas définitif puisqu'il sera examiné par la Commission et que les gouvernements présenteront ultérieurement leurs observations à son sujet. Le Président estime que la suggestion faite par M. Matine-Daftary pourrait être examinée à part.

51. M. Yokota fait observer que le Comité de rédaction sera bien obligé de rouvrir la discussion qui s'est déroulée au sein de la Commission, à moins que celle-ci ne décide s'il convient ou non de maintenir l'expression « pris en flagrant délit ».

52. Le PRÉSIDENT répond que les explications données par certains membres semblent indiquer qu'il y a, dans l'ensemble, accord en faveur de son maintien. Quel que soit, d'ailleurs, le texte adopté par la Commission, il est évident que, dans la pratique, on continuera à appréhender les personnes prises en flagrant délit puisque la police a pour fonction d'assurer le maintien de l'ordre. Le Président propose que l'article 33 soit renvoyé au Comité de rédaction, avec les indications qu'il vient de donner.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 20

541e SÉANCE

Mardi 17 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 40 (TÉMOIGNAGE EN JUSTICE ET DEVANT LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES)

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 40, souligne que le paragraphe 1 énonce

[4] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXXIV (1925), n° 867, p. 60.

un principe admis en droit international. Les conventions consulaires stipulent presque toutes que les membres du personnel consulaire sont obligés de répondre comme témoins dans les affaires civiles ou pénales. Il estime que la même règle s'applique pour la déposition devant les autorités administratives.

2. Les paragraphes 2 et 3 traitent de l'application du principe posé au paragraphe 1. Leurs dispositions sont reprises d'un certain nombre de conventions consulaires et s'inspirent de cette idée générale qu'en recueillant le témoignage d'un fonctionnaire consulaire ou d'un employé de consulat, on doit tenir compte du respect qui leur est dû et ne pas les gêner dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

3. Les règles applicables en la matière que l'on trouve dans les conventions peuvent se classer en quatre grands groupes. Dans le premier, figurent les dispositions analogues à l'article 7 de la Convention consulaire du 12 juin 1928 entre la Belgique et la Pologne [1]. Un fonctionnaire consulaire ou un employé de consulat est assimilé en fait à tout autre témoin sauf que l'autorité judiciaire qui l'invite à comparaître n'est pas autorisée à le menacer d'une sanction pénale en cas de non-comparution. D'ordinaire, le texte prévoit la possibilité de différer la déposition du fonctionnaire consulaire lorsque sa santé ou des nécessités urgentes de service l'empêchent de la faire, mais cette clause n'est rien de plus que l'application d'un principe général au cas particulier.

4. Le deuxième groupe comprend les dispositions qui offrent au consul, au choix, la possibilité soit de se présenter personnellement devant le tribunal, soit de demander à être entendu au consulat ou à sa résidence. La proposition du Rapporteur spécial pour l'article 40 s'inspire de ces dispositions.

5. Dans le troisième groupe de dispositions, qui est un groupe intermédiaire, le consul est autorisé, en cas d'empêchement, à témoigner par écrit. Certaines conventions consulaires ajoutent qu'une déposition ne peut être faite par écrit que dans les cas où la législation de l'Etat de résidence le permet. D'après une variante de cette clause, le tribunal doit prendre soin de ne pas gêner le consul dans l'exercice de ses fonctions officielles et, s'il s'agit d'un chef de poste, il recueille son témoignage au consulat.

6. Une quatrième clause ou clause mixte se trouve dans l'article 15 de la Convention de La Havane de 1928 [2] qui établit une distinction entre affaires civiles et affaires criminelles. Les consuls sont obligés de comparaître personnellement comme témoins dans les affaires criminelles, et la seule réserve est qu'ils doivent être traités «avec tous les égards possibles pour la dignité consulaire et pour les devoirs de la charge». En revanche, il est prévu que dans les affaires civiles, le témoignage sera recueilli à la résidence ou au bureau du consul intéressé.

7. M. ŽOUREK croit que la Commission peut adopter l'une de ces solutions, à l'exception toutefois de la première, qui ne donne aux consuls aucun avantage réel, et de la quatrième, où la distinction établie s'explique pour les caractéristiques particulières à la procédure judiciaire américaine.

8. Le paragraphe 4 de l'article 30 énonce un principe qui, sous des formes diverses, figure dans la plupart des conventions consulaires. Certaines de celles-ci stipulent également qu'un consul a le droit de refuser la délivrance d'un certificat de coutume concernant la législation de l'Etat d'envoi.

9. En ce qui concerne les personnes en droit de bénéficier des dispositions du paragraphe 4, M. Žourek a jugé inopportun d'exclure les employés de consulat parce que tous les membres du personnel consulaire doivent être exemptés de l'obligation de témoigner sur les circonstances ayant trait à l'exercice de leurs fonctions.

10. Il propose de citer, dans le commentaire relatif à l'article 40, les conventions qui énoncent les principes formulés dans les différents paragraphes.

11. A son avis, la Commission devrait se prononcer sur trois points principaux. En premier lieu, l'obligation pour le chef de poste et les membres du personnel consulaire de répondre comme témoins devant les tribunaux et les autorités administratives. Ensuite, la question de savoir si ces personnes doivent bénéficier d'un régime particulier lorsqu'elles témoignent. Enfin, le droit de refuser de déposer et de produire la correspondance dans les cas prévus au paragraphe 4 de l'article 4.

12. M. EDMONDS pense que les dispositions de l'article 40 sont beaucoup trop générales. L'article ne doit viser que les fonctionnaires consulaires; quant aux employés de consulat, ils ne doivent pas avoir le droit de refuser leur témoignage.

13. D'autre part, et c'est beaucoup plus important, l'article ne distingue pas entre les affaires civiles et les affaires pénales. Des dispositions de cette nature ont causé de graves difficultés aux Etats-Unis d'Amérique, car la loi y donne toujours au prévenu le droit d'être confronté avec les témoins à charge. Pour cette raison, les Etats-Unis se sont fait une règle de ne pas signer de convention qui dispense certaines personnes de comparaître en qualité de témoins lors d'un procès criminel.

14. Il préfère la rédaction de l'article 22 du projet de Harvard [3] qui n'exempte les consuls de comparaître comme témoins que dans les affaires civiles. Bien entendu, il n'insiste pas pour qu'on

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXXIII, (1931-1932), n° 2803, p. 30.

[2] *Ibid.*, vol. CLV (1934-1935), n° 3582, p. 310.

[3] Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 341.

emploie les termes mêmes de cette disposition, mais il recommande d'en adopter le principe.

15. M. SANDSTRÖM constate que, d'une façon générale, les membres de la Commission acceptent le principe qui est énoncé au paragraphe 4 du projet d'article 40 du Rapporteur spécial, lequel est aussi formulé dans la première phrase du paragraphe 2 de sa propre proposition (537e séance, par. 41).

16. Ainsi qu'il ressort clairement de son projet, M. Sandström n'approuve pas les clauses du Rapporteur spécial concernant l'obligation pour les membres du personnel consulaire de déposer en qualité de témoins. Il suffit de prévoir que les autorités intéressées doivent s'abstenir de prendre des mesures de coercition contre le consul et que toute difficulté qui se présentera sera réglée par la voie diplomatique. A cet égard, il appelle l'attention sur la décision que la Commission a prise de ne pas dispenser les consuls de comparaître en justice s'ils sont poursuivis pour des actes étrangers à leurs fonctions, et il propose d'adopter la même solution pour le cas où ils seraient cités comme témoins.

17. M. AGO approuve le principe de l'article 40, sous la réserve que les mots « autorités administratives » désignent les juridictions administratives (étant donné que les autres autorités administratives ne peuvent pas citer de témoins).

18. Toute réflexion faite, il accepte que les dispositions des paragraphes 2 et 3 s'appliquent aussi aux employés de consulat. Dans les circonstances envisagées, la plupart des conventions consulaires les assimilent aux fonctionnaires consulaires. Toutefois, les dispositions en question sont trop précises et trop rigides et une formule plus souple, rédigée en termes plus généraux, serait préférable. Il convient de laisser une certaine liberté à l'Etat de résidence pourvu que le but de ces dispositions soit atteint.

19. Passant au paragraphe 4, M. Ago propose d'en rédiger comme suit la première phrase : « Les membres du personnel consulaire ont le droit de se refuser à déposer... » La deuxième phrase lui paraît absolument inutile. La plupart des conventions consulaires se bornent à stipuler que les membres du personnel consulaire ont le droit de refuser de témoigner dans les cas envisagés ; il est bien évident que les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pas prendre de mesures de coercition à l'égard d'un membre du personnel consulaire qui exerce ce droit. Il n'est pas nécessaire non plus de spécifier que les difficultés doivent toujours être réglées par la voie diplomatique.

20. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'il incline à s'associer aux observations faites par M. Ago au sujet du paragraphe 4. Il n'a pas d'objection formelle contre la deuxième phrase, mais, si la première partie en pourrait être utile, la deuxième (qui concerne le règlement des difficultés par la voie diplomatique) est parfaitement superflue.

21. Sir Gerald proposerait toutefois de supprimer, dans la première phrase du paragraphe 3, les mots « en opposant le secret professionnel ou le secret d'Etat ». Il n'est pas nécessaire de spécifier les raisons pour lesquelles un membre du personnel consulaire peut refuser de déposer. En outre, le secret professionnel ou le secret d'Etat peuvent ne pas être les seules raisons d'un tel refus ; très souvent, la raison en est l'inviolabilité des archives ou de la correspondance consulaire.

22. Au sujet des paragraphes 2 et 3, sir Gerald partage, dans une large mesure, le point de vue exprimé par M. Edmonds. Les dispositions de ces paragraphes sont bien trop compliquées et ne sont pas entièrement compatibles avec le principe énoncé au paragraphe 1 — relative à l'obligation des membres du personnel consulaire de répondre comme témoins — principe qui, en soi, est entièrement satisfaisant. On constate, par exemple, que le paragraphe 2 semble offrir au fonctionnaire consulaire ou à l'employé de consultat le choix entre la possibilité d'être entendu au consulat, ou à sa résidence, et celle de se présenter personnellement devant le tribunal. Il n'est pas précisé au paragraphe 3 si le tribunal peut demander au fonctionnaire consulaire intéressé de se présenter devant le tribunal au cas où les circonstances de l'affaire justifient sa comparution. Dans nombre de systèmes juridiques, la comparution personnelle du témoin devant le tribunal est tenue pour essentielle.

23. Pour sa part, sir Gerald ne pense pas que l'on doive faire de distinction quelconque entre les affaires civiles et les affaires pénales en ce qui concerne l'obligation des consuls de répondre comme témoins. Dans les affaires de diffamation, par exemple, qui sont des affaires civiles en droit anglais, il est tout aussi important que dans n'importe quelle affaire pénale que le tribunal voie le témoin, afin que son comportement puisse être étudié et qu'il puisse être interrogé et soumis à un interrogatoire contradictoire par les avocats.

24. En conséquence, sir Gerald propose que la Commission s'inspire des termes employés dans un grand nombre de conventions consulaires et modifie les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 de manière à indiquer que les membres du personnel consulaire sont obligés de répondre comme témoins en justice. Les tribunaux leur témoigneront cependant tous les égards qui leur sont dus et, dans la mesure du possible, ils seront entendus à leur résidence ou à leur bureau.

25. M. PAL souscrit pleinement au principe qui est à la base de l'article 40 et il est disposé à accepter le paragraphe 1 de cet article, sous réserve de l'interprétation mentionnée par M. Ago, à savoir que l'expression « autorités administratives » désigne les tribunaux administratifs ou les autorités administratives expressément habilitées dans l'exercice de fonctions judiciaires, à recueillir des dépositions.

26. Pour ce qui est du paragraphe 4, M. Pal partage les points de vue exprimés par M. Ago et sir Gerald Fitzmaurice au sujet de la deuxième

phrase. Quant à la première phrase, il préférerait un texte semblable à celui du paragraphe 5 de l'article 12 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède [4].

27. M. PAL pense aussi que les paragraphes 2 et 3 sont trop détaillés. Il convient de laisser au tribunal le soin de décider des moyens auxquels il devra recourir pour éviter de gêner le consul dans l'exercice de ses fonctions. Par exemple, un tribunal pourrait fort bien ordonner que le témoignage soit recueilli au consulat, comme dans le cas d'un témoin qui est malade ou qui est dispensé de se présenter devant le tribunal en raison de la dignité qui s'attache à ses fonctions.

28. En conséquence, M. Pal est d'avis que les paragraphes 2 et 3 pourraient être remplacés par une disposition qui s'inspirerait du paragraphe 3 de l'article 13 de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède.

29. M. YOKOTA estime, comme les orateurs qui l'ont précédé, qu'il faudrait supprimer la dernière phrase du paragraphe 4, ou du moins la dernière partie de cette phrase. La disposition en question est semblable à celle du paragraphe 2 de l'article 34, proposé par le Rapporteur spécial, que la Commission a décidé de ne pas maintenir ; il semble donc que les membres de la Commission s'accordent à penser que le projet ne devrait pas contenir de dispositions de ce genre. Passant aux paragraphes 2 et 3, M. Yokota propose de les remplacer par la disposition suivante :

> « 2. S'il s'agit d'un fonctionnaire ou employé consulaire qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence, l'autorité judiciaire ou administrative qui requiert sa déposition doit prendre toutes mesures raisonnables pour éviter de le gêner dans l'accomplissement de ses fonctions officielles et, toutes les fois que cela est possible ou admis, faire le nécessaire pour recueillir cette déposition, oralement ou par écrit, à sa résidence ou à son bureau ».

30. Le détail de la procédure doit être réglé entre les parties intéressés ; M. Yokota pense que son amendement a le mérite d'être plus simple et d'une portée plus générale que les paragraphes 2 et 3 du texte proposé par le Rapporteur spécial. Cet amendement est fondé sur des dispositions similaires énoncées dans plusieurs instruments internationaux, tels que la Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et Costa Rica (article II, 3), la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède (article 13, 3) et le projet de convention consulaire entre le Japon et les Etats-Unis d'Amérique.

31. M. MATINE-DAFTARY pense, comme M. Ago, que les fonctionnaires consulaires sont tenus de répondre comme témoins en justice, et non pas devant les autorités administratives. En second lieu, il estime qu'en ce qui concerne l'obligation du consul de répondre comme témoin, on ne peut traiter de la même façon les affaires civiles et les affaires pénales. S'il s'agit d'une affaire pénale, la déposition doit être faite en présence du jury. Enfin, M. Matine-Daftary pense, comme M. Pal et M. Yokota, qu'il conviendrait de réunir en un seul paragraphe le texte des paragraphes 2 et 3, mais il faudrait, selon lui, prévoir une disposition relative à l'observation, par le fonctionnaire consulaire ou employé de consulat, du délai fixé par l'autorité en question, et la décision d'entendre le consul au tribunal ou ailleurs doit, en tout cas, appartenir à l'autorité judiciaire.

32. Toutefois, la critique la plus importance que M. Matine-Daftary ait à formuler se rapporte au paragraphe 4. Après tout, les attributions d'un fonctionnaire consulaire ou d'un employé de consulat ne sont pas toutes gouvernementales. S'il est possible qu'il agisse en tant que représentant d'un Etat dans le cas d'activités commerciales, ses fonctions d'officier d'état-civil lors de l'enregistrement des naissances, mariages et décès, et celles de notaire, ne mettent pas en jeu des secrets d'Etat. Il convient donc de faire une distinction entre le droit d'un fonctionnaire consulaire de se refuser à déposer dans toute affaire qui pourrait comporter la révélation de secrets d'Etat, et la situation de ce fonctionnaire dans les cas où sa déposition est requise à propos de questions dont il s'est occupé en tant qu'officier d'état-civil ou notaire.

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare, à propos de la question soulevée par M. Ago au sujet de l'expression « autorités administratives », qu'un membre du personnel consulaire peut être invité à déposer non seulement devant un tribunal mais aussi sur des questions relevant du droit administratif. Les questions administratives sont indubitablement du ressort de l'Etat de résidence. Le Rapporteur spécial pense que l'on pourrait interpréter, dans le commentaire, la signification de cette expression.

34. M. BARTOŠ est d'avis qu'il faut maintenir, dans le paragraphe 1, la mention des autorités administratives. A l'appui de cette opinion, il rappelle la procédure administrative qui, après la première guerre mondiale, a été utilement introduite — en Autriche d'abord, puis dans plusieurs autres pays, dont la Yougoslavie — en vue de protéger les droits de l'individu vis-à-vis de l'administration. Selon ce système, les tribunaux administratifs, sans être dotés de la pleine juridiction, avaient le pouvoir de statuer sur les actes commis par les autorités publiques, lesquelles sont tenues de suivre une procédure garantissant les droits de l'individu. Les litiges, toutefois, demeuraient du ressort des tribunaux judiciaires.

35. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Bartoš reconnaît, comme sir Gerald Fitzmaurice et M. Ago, qu'il convient de trouver une formule plus souple. En outre, la commodité du fonctionnaire consulaire n'est pas le seul facteur dont il y ait lieu de tenir compte ; il faut également considérer la nature de la déposition. Il appartient au juge ou au jury de décider, selon les circonstances, si un fonctionnaire consulaire doit se présenter personnel-

[4] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 219.

lement ou non devant le tribunal, et il convient de ne pas oublier non plus les intérêts de l'autre partie au litige. La plupart des conventions consulaires modernes ne donnent pas au fonctionnaire consulaire toute liberté de décider s'il doit faire sa déposition au consulat, à sa résidence ou devant le tribunal. En règle générale, les tribunaux de l'Etat de résidence traitent le fonctionnaire consulaire avec les égards qui lui sont dus ; très souvent, ce dernier est simplement prié de faire sa déposition par écrit. Il paraît donc peu souhaitable d'insister trop sur la faculté du fonctionnaire consulaire de décider s'il doit se présenter personnellement devant le tribunal ou non.

36. Pour ce qui est du principe énoncé au paragraphe 4, encore qu'il soit juste, il n'est peut-être pas exact de dire que des difficultés de cette nature doivent toujours être réglées par la voie diplomatique. Dans la pratique, elles sont souvent résolues à un échelon inférieur, pourvu que la déposition n'entraîne pas la divulgation de secrets professionnels ou de secrets d'Etats. D'autre part, pour ce qui est de certaines des fonctions qui leur sont confiées (même celles qui ne comportent pas l'accès à des secrets d'Etat), les fonctionnaires consulaires sont pratiquement dans la même situation que les autres fonctionnaires publics, qui ne peuvent divulguer les renseignements dont ils ont eu connaissance dans l'exercice de leurs fonctions officielles que selon des règles établies. Le tribunal doit alors demander au gouvernement intéressé, par les voies normales de l'assistance judiciaire ou, le cas échéant, par la voie diplomatique, si, en l'occurence, le fonctionnaire en cause est exempté de l'obligation de témoigner.

37. M. FRANÇOIS estime que le paragraphe 2 du projet d'article 40 présenté par le Rapporteur spécial va trop loin, car, en fait, il laisse au fonctionnaire consulaire lui-même le soin de décider s'il doit faire sa déposition au consulat, à sa résidence ou devant le tribunal. Comme M. Edmonds l'a fait observer, la législation de certains pays ne reconnaît pas les dépositions orales faites en dehors du tribunal. Le Rapporteur spécial a beau citer maintes conventions consulaires à l'appui de cette disposition, ces précédents signifient uniquement que les Etats dont la législation permet de recueillir des témoignages hors le tribunal sont libres d'insérer une disposition à cet effet dans des conventions bilatérales. La Commission ne peut s'attendre à ce que les Etats acceptent tous cette disposition. Par conséquent, si elle figurait dans le projet, certains Etats se verraient obligés soit de ne pas signer la convention finale, soit de modifier tout leur système. La proposition de M. Yokota (voir plus haut par. 29) représente le maximum que la Commission puisse faire. Il est essentiel de stipuler que la décision finale en matière de témoignage appartient à l'autorité judiciaire, et non au fonctionnaire consulaire lui-même.

38. M. TOUNKINE constate que les membres de la Commission sont d'accord sur le principe qu'il faut insérer dans le paragraphe 1 du projet d'article 40. A son avis, il serait préférable d'employer une formule aussi large que possible, prévoyant l'obligation de déposer soit devant les autorités administratives soit devant les tribunaux. Cette obligation une fois énoncée, la question se pose de savoir si l'on peut prendre des mesures coercitives pour obliger les membres du personnel consulaire à témoigner. A ce propos, M. Tounkine estime qu'il convient d'énoncer également dans le paragraphe 1 le principe qui figure dans plusieurs conventions consulaires récentes, et selon lequel les fonctionnaires consulaires ne sauraient faire l'objet de mesures coercitives. Si un fonctionnaire consulaire se refuse à déposer, le différend peut être réglé par la voie diplomatique.

39. Les paragraphes 2, 3 et 4 prévoient des exceptions à la règle formulée au paragraphe 1. M. Tounkine pense que les membres du personnel consulaire ont parfaitement le droit de se refuser à déposer sur des circonstances qui ont trait à l'exercice de leurs fonctions. Cela dit, les exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 semblent avoir un caractère trop technique. Sur ce point, M. Tounkine partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice, de M. Bartoš et de M. François. On pourrait donc amalgamer les deux paragraphes et se servir du texte de M. Yokota, en y ajoutant une disposition précisant que le fonctionnaire consulaire peut déposer soit au consulat, soit à sa résidence, si ce mode de déposition est autorisé par la législation interne de l'Etat de résidence. Enfin, si l'on admet le principe qu'un consul ne peut pas être obligé à témoigner, ce principe s'appliquera à l'ensemble de l'article et la deuxième phrase du paragraphe 4 deviendra superflue.

40. M. SCELLE constate que les membres de la Commission sont d'avis qu'il faut simplifier beaucoup l'article en question, qui n'est guère satisfaisant sous sa forme actuelle. Il ne partage pas l'opinion de M. Tounkine selon laquelle aucune mesure ne peut être prise si un fonctionnaire consulaire se refuse à déposer; il estime au contraire qu'un tel fonctionnaire doit témoigner en personne, notamment dans les affaires criminelles. Le devoir d'un fonctionnaire consulaire consiste non seulement à protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi, mais à collaborer avec l'Etat de résidence en qualité d'agent de liaison; il n'est pas uniquement un défenseur, surtout en matière de juridiction pénale.

41. M. Scelle ne pense pas, comme le fait M. Bartoš, que les juridictions administratives et judiciaires soient comparables. A une époque éloignée, en France, la juridiction administrative était confiée à des ministres-juges; mais, à son avis, les changements survenus depuis lors en droit français constituent un progrès considérable. M. Scelle préfère voir supprimer, dans le paragraphe 1, toute mention des autorités administratives; il est dangereux, en effet, d'insister trop sur l'intervention administrative, laquelle, dans certains pays, peut ressembler à une juridiction policière. M. Scelle estime également que l'article ne doit pas faire mention des secrets d'Etat, car il s'agit là d'une notion périmée. On peut concevoir, à la rigueur, que le personnel des missions

diplomatiques ait accès à des secrets d'Etat qui ne doivent pas être divulgués, mais, à son avis, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas refuser de témoigner à moins qu'il ne s'agisse de divulguer les secrets personnels de ceux dont ils ont à assurer la protection.

42. M. Scelle pense qu'on devrait s'inspirer de la disposition correspondante du projet de *Harvard* — son article 22 — qui est conçue en termes plus généraux, et que le Comité de rédaction dispose de données suffisantes pour donner à l'article en discussion un libellé satisfaisant.

43. M. VERDROSS ne pense pas qu'il suffise de mentionner, dans le paragraph 1, soit uniquement les tribunaux, soit uniquement les autorités administratives. D'après le système autrichien, les tribunaux et les autorités administratives ont un statut comparable en ce sens que les uns et les autres sont chargés d'appliquer la loi. Les règles de procédure sont elles aussi similaires. La seule différence entre eux est que les organes judiciaires sont indépendants, alors que les autorités administratives relèvent des ministères; une décision administrative peut être attaquée en dernière instance devant un tribunal administratif.

44. M. Verdross estime, par conséquent, qu'il convient de mentionner à la fois les tribunaux et les autorités administratives, mais sans les confondre, pour dissiper la crainte que les fonctionnaires consulaires ne soient contraints à déposer devant un organe politique. A cette fin, on pourrait peut-être libeller le texte de la manière suivante : « devant les autorités administratives dont les procédures sont assimilées aux procédures judiciaires ».

45. M. AGO pense, lui aussi, qu'il serait possible de trouver une rédaction acceptable pour le paragraphe 1 qui tienne compte de toutes les possibilités. Toutefois, ce qui importe c'est non pas tant de prévoir toutes les instances judiciaires dans lesquelles le consul pourrait être éventuellement obligé de témoigner, que de sauvegarder la position du consul. Il serait dangereux de mentionner, d'une façon générale, les autorités administratives, car cela pourrait créer une situation incompatible avec la dignité du fonctionnaire consulaire et l'exercice des fonctions consulaires.

46. M. EDMONDS dit qu'il existe, aux États-Unis, de nombreux tribunaux et organes administratifs qui ont le droit de connaître de certains litiges et de prendre des décisions ayant l'autorité de la chose jugée. Par conséquent, l'expression « autorités administratives » peut viser une multitude de personnes et d'organes différents. Pour être plus précis, la Commission pourrait peut-être adopter la suggestion de M. Verdross et limiter l'emploi de cette expression aux organes autorisés à connaître des différends qui leur sont soumis et à statuer sur eux. Les auteurs de l'article 22 du projet de Harvard ont évité cette difficulté en établissant une distinction nette entre l'obligation du fonctionnaire consulaire de témoigner dans les affaires civiles et son obligation de témoigner dans les affaires criminelles. A son avis, le paragraphe 1 sous la forme proposée par le Rapporteur spécial signifie que les membres du personnel consulaire sont tenus de déposer dans toutes les instances judiciaires, quelles qu'elles soient. Mais le libellé de l'article ne précise pas le statut exact des personnes qui seront exemptées de cette obligation. M. Edmonds ne croit pas que cette disposition doive s'appliquer à toutes les personnes employées au consulat. Si la Commission partage cet avis, elle doit le dire expressément dans le projet.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est d'avis que le Comité de rédaction pourrait examiner la suggestion de M. Verdross, lequel a proposé de rendre plus explicite l'expression « les autorités administratives ». Il pourrait également étudier la suggestion de M. Tounkine d'après laquelle il devrait être indiqué que l'on ne peut recourir à des mesures de coercition pour contraindre les membres du personnel consulaire à témoigner; c'est là une règle de droit coutumier. M. Žourek avait inséré une disposition dans ce sens dans son premier projet d'articles consacré aux relations et immunités consulaires [5], mais elle n'est qu'implicite dans le deuxième projet, lequel est plus détaillé. De toute façon, si la Commission accepte de supprimer le dernier membre de phrase du paragraphe 4, ou de fusionner, comme on l'a proposé, les paragraphes 2 et 3 pour les rédiger en termes plus généraux, cette règle, qui se trouve dans un grand nombre de conventions consulaires et est conforme à la pratique générale, devra être énoncée en termes exprès.

48. Sir Gérald FITZMAURICE a déclaré qu'il y a contradiction entre les paragraphes 2 et 3 et l'idée exprimée dans le paragraphe 1; cette objection n'est pas fondée puisque, dans les paragraphes 2 et 3, on se borne à indiquer la marche à suivre pour recueillir les dépositions des membres du personnel consulaire lorsque ceux-ci sont dans l'impossibilité de comparaître comme témoins devant les tribunaux. Il rappelle qu'une disposition qui permettrait aux membres d'un consulat de déposer sans être obligés de comparaître en personne devant le tribunal ne saurait être représentée comme entravant l'exercice de la justice. Dans presque tous les pays, en effet, le code de procédure prévoit des cas où la comparution personnelle du témoin n'est pas indispensable. A titre d'exemples, il cite le recours à des commissions rogatoires ou l'envoi à des juges délégués.

49. En ce qui concerne le paragraphe 4, la Commission a admis que les membres du personnel consulaire peuvent se refuser à déposer sur les circonstances ayant trait à l'exercice de leurs fonctions. M. Žourek ne verrait pas d'inconvénient à ce que l'on supprime les raisons indiquées, à savoir les notes « en opposant le secret profes-

[5] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 115 et 116.

sionnel ou le secret d'État»; mais il se demande s'il serait sage d'éliminer la dernière phrase, car il peut arriver que l'autorité judiciaire insiste pour qu'un membre du personnel consulaire fournisse un témoignage qui, aux yeux de celui-ci, équivaudrait à une déposition sur des circonstances ayant trait à l'exercice de ses fonctions. La phrase ne pourrait être supprimée que si la règle prescrivant que l'autorité doit s'abstenir de toute contrainte est expressément énoncée; dans le cas contraire, le membre du personnel consulaire pourrait encourir une amende ou une autre peine pour refus de témoigner.

50. M. Yokata a proposé de remplacer les paragraphes 2 et 3 par une formule plus concise ; c'est là une suggestion qui mérite de retenir l'attention du Comité de rédaction.

51. M. Edmonds a demandé quelles sont les personnes qui devraient jouir du privilège en question; à ce sujet, M. Žourek ne peut que répéter ce qu'il a dit en présentant l'article, à savoir qu'au nombre de ces personnes sont compris le chef de poste consulaire, les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat, étant donné qu'il n'y a aucune raison de faire une exception pour l'une quelconque d'entre elles. Sur ce point, toutes les conventions consulaires modernes couvrent tous les membres du personnel consulaire, sans exception, notamment la convention conclue entre l'Union soviétique et la Hongrie en 1957 et celle qui a été conclue entre le Royaume-Uni et la Suède en 1952.

52. La plupart des membres de la Commission ayant maintenant fait connaître leur opinion et l'accord s'étant réalisé sur les principes essentiels, M. Žourek pense que l'article 40 pourrait être renvoyé au Comité de rédaction.

53. Répondant à M. Matine-Daftary, le Rapporteur spécial explique qu'il ne serait pour ainsi dire pas possible d'établir, comme il convient, dans le corps même de l'article, la distinction entre le refus de témoigner opposé par un fonctionnaire consulaire qui invoque le secret d'État et le cas où il accepte de témoigner dans une affaire où il a tenu le rôle d'officier de l'état-civil, car l'article doit être un bref énoncé de la règle de droit où l'exposé de telles exceptions n'a pas sa place. Le membre du consulat agit dans les deux cas en sa qualité officielle. Il est cependant peu probable qu'il refuse de témoigner sur une question concernant l'état civil. La question soulevée par M. Matine-Deftary pourrait néanmoins être évoquée dans le commentaire.

54. M. AMADO est persuadé que le projet d'article peut maintenant être renvoyé au Comité de rédaction.

55. Le PRÉSIDENT constate que les trois points sur lesquels le Rapporteur spécial a demandé son avis à la Commission ont été entièrement réglés. Il a été reconnu, premièrement, que les membres du personnel consulaire sont obligés de répondre comme témoins ; deuxièmement, que, dans certains cas, les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat ont le droit de refuser de faire certaines dépositions, comme il est indiqué dans la première partie du paragraphe 4, et, troisièmement, que les fonctionnaires consulaires doivent bénéficier de certains égards en rapport avec leur condition et leur situation. Il appartient au Comité de rédaction d'examiner s'il est possible — comme l'a déjà accepté le Rapporteur spécial — de réunir les paragraphes 2 et 3 en une disposition unique rédigée en termes plus généraux. Le Comité devra également examiner comment doit être interprétée, au paragraphe 1, l'expression « les autorités administratives ». La question soulevée par M. Edmonds sur le point de savoir quels sont les membres du consulat qui sont obligés de répondre comme témoins devant les autorités administratives devra également retenir l'attention. A ce propos, le Président cite l'article 22 du projet de Harvard. Le Comité de rédaction aura encore à examiner s'il est souhaitable d'insérer dans le projet une disposition stipulant qu'aucune mesure de coercition ne peut être prise à l'égard des fonctionnaires consulaires qui se refusent à déposer; on a fait valoir en effet qu'une disposition de ce genre serait peut-être superflue puisqu'elle découle logiquement du droit qu'ont les membres du personnel consulaire de refuser de déposer sur les circonstances ayant trait à l'exercice de leurs fonctions. Peut-être pourrait-on énoncer cette règle à propos du principe général qui figure au paragraphe 1. Les membres de la Commission semblent être d'accord pour admettre que soient supprimés, au paragraphe 4, les mots « en opposant le secret professionnel ou le secret d'Etat ». Le Comité de rédaction ne devra pas oublier que le Rapporteur spécial fera figurer dans le commentaire la remarque faite par M. Matine-Daftary au sujet de la distinction à faire entre les actes accomplis par le consul en qualité d'officier de l'état civil et les actes qu'il accomplit au nom de l'Etat d'envoi. Enfin, le Comité de rédaction pourrait examiner dans quel ordre, il conviendrait de placer le projet d'article 40 par rapport aux projets d'articles 33 et 34. Le Président propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 40 accompagné de ces indications.

Il en est ainsi décidé.

Article 35 (Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour)

56. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 35, déclare que les lois et règlements de presque tous les pays imposent à leurs nationaux et aux étrangers l'obligation de se faire immatriculer auprès des autorités, et que beaucoup de pays exigent des permis de séjour. Dans de nombreux pays, les membres du personnel consulaire qui sont étrangers sont dispensés de ces obligations, pourvu que leurs noms soient notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence qui délivre une carte d'identité spéciale aux personnes se trouvant dans ce cas.

Beaucoup de conventions consulaires contiennent des dispositions analogues à celles de l'article 35 ; c'est le cas notamment de la Convention de 1924 entre l'Italie et la Yougoslavie et de la Convention de 1929 entre la Hongrie et l'Italie. On trouve également des dispositions de ce genre dans des législations et réglementations nationales ; c'est ainsi qu'en Argentine, l'ordonnance nº 4660, en date du 18 mars 1953, et au Pérou, l'ordonnance nº 69, en date du 18 février 1954, prévoient des livrets d'identité consulaires pour les fonctionnaires consulaires de carrière et leurs épouses, et des cartes d'identité pour les autres membres de leurs familles, les membres du personnel honoraire et leurs épouses, ainsi que pour les employés de consulat et leurs proches parents. Puisque la Commission a déjà accepté le principe énoncé dans l'article 21 (*Notification de l'arrivée et du départ*), il serait logique de dispenser les personnes mentionnées dans cet article des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

57. L'expression « sous réserve de réciprocité » se trouve dans un grand nombre de conventions consulaires bilatérales. Elle a son utilité du point de vue psychologique, mais elle a aussi une importance du point de vue juridique puisqu'elle sous-entend que l'Etat de résidence pourrait refuser ce privilège aux ressortissants d'Etats qui ne l'accordent pas sans pour autant violer la convention que la Commission est en train d'élaborer. L'article en question acquerrait de ce fait une vie autonome. Si l'on n'insère pas de clause de réciprocité dans le projet d'article 35, on pourrait en déduire que, dans l'esprit des auteurs du projet, l'Etat de résidence est obligé d'accorder la dispense d'immatricution dans tous les cas, alors que l'Etat d'envoi ne serait pas soumis à une obligation parallèle et serait libre de ne pas accorder la dispense. Toutefois, si la Commission juge que la clause de réciprocité n'est pas désirable, M. Žourek est prêt à la supprimer ; mais, comme elle sera peut-être nécessaire dans d'autres articles, tels que l'article relatif à l'immunité fiscale (l'article 37) et l'article relatif aux franchises douanières (l'article 38), il pourrait être judicieux de la maintenir, au moins provisoirement. On a dit qu'aucune disposition similaire à celle de l'article 35 ne figurait dans le projet d'articles consacré aux privilèges et immunités diplomatiques ; cette objection n'est pas valable puisque les agents diplomatiques jouissent de l'immunité totale de la juridiction de l'Etat accréditaire, alors que les consuls sont soumis à cette juridiction pour autant qu'ils n'en sont pas exemptés par l'effet des dispositions d'une convention internationale.

58. M. AGO approuve le principe énoncé dans le projet d'article 35, bien qu'il soit un peu plus libéral que celui qui figure dans certaines conventions consulaires. Il reconnaît également avec le Rapporteur spécial que si l'on ne trouve pas d'article similaire dans le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, ce n'est pas une raison pour que l'article 35 ne figure pas dans le projet concernant les relations consulaires. Toutefois, la clause de réciprocité doit être supprimée. Elle aurait pour effet d'ôter à l'article son caractère obligatoire et de laisser à chaque Etat la latitude de faire ce qui lui convient. Si la Commission est vraiment d'accord pour admettre que les membres du personnel consulaire doivent bénéficier de la prérogative que l'article 35 a pour objet de leur conférer, et que l'obligation de se faire immatriculer comme étranger et d'obtenir un permis de séjour est incompatible avec la condition de consul, il doit formuler une règle catégorique à cet effet.

59. M. YOKOTA peut approuver le principe qui est à la base de l'article 35, mais il se demande si les mots « pourvu que leurs noms soient notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou auprès de l'office désigné par ce dernier » sont réellement appropriés. Les noms des membres du personnel consulaire, des membres de leur famille et de leur personnel privé doivent naturellement être notifiés à l'Etat de résidence pour que celui-ci sache qu'ils sont exempts des obligations en matière d'immatriculation, mais le bénéfice de cette prérogative ne doit pas leur être refusé du fait de quelque négligence ou omission involontaire de la part d'un employé de consulat chargé de faire la notification. Ce qui importe réellement, c'est de savoir si la personne en question est effectivement membre du personnel consulaire ; dans l'affirmative, la prérogative doit lui être accordée d'office. Ce même point a été débattu à propos d'une disposition analogue qui avait été proposée pour le projet consacré aux relations diplomatiques — on s'était demandé notamment si la notification des noms des membres de la mission diplomatique était la condition *sine qua non* de leur droit aux privilèges et immunités diplomatiques — et à propos de la question de la liste diplomatique. La Commission avait alors décidé que la notification et la liste diplomatique étaient toutes deux souhaitables, mais que ni l'une ni l'autre ne devraient être considérées comme une condition *sine qua non*, ainsi qu'il a été nettement précisé dans le commentaire de l'article 9 et au paragraphe 13 du commentaire de l'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Ainsi donc, ou la condition doit être supprimée ou l'article doit être divisé en deux, la première phrase se terminant par les mots « permis de séjour » et la deuxième commençant par « Leurs noms doivent être notifiés... ».

60. M. FRANÇOIS s'associe aux observations de M. Ago concernant la clause de réciprocité, laquelle doit être supprimée parce qu'inutile ; si on la maintenait à l'article 35, il faudrait la faire figurer dans plusieurs autres articles. Il pense, comme M. Yokota, que l'on pourrait diviser le texte du projet d'article en deux phrases puisqu'il s'agit de deux obligations distinctes. Toutefois, il est superflu d'énoncer la deuxième obligation à l'article 35 puisqu'elle a déjà été adoptée à l'article 21. M. François demande pourquoi le Rapporteur spécial a fait figurer la réserve « pour autant qu'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence » à l'article 35 et dans divers autres

articles, alors que le principe général se trouve énoncé à l'article 42 (*Membres du personnel consulaire ressortissants de l'Etat de résidence*).

61. M. ERIM pense aussi que du point de vue juridique, l'acceptation même de la convention assurera la réciprocité. La clause de réciprocité est donc superflue et, en fait, si on la maintenait, elle ôterait toute force obligatoire à l'article.

62. M. BARTOŠ partage l'opinion des orateurs qui l'ont précédé : la clause de réciprocité est inutile puisque la Commission élabore une convention sur le statut des consuls et qu'il va donc sans dire que ce statut sera respecté par tous les signataires. Il ne faut pas non plus, croit-il, maintenir le membre de phrase « pour autant qu'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence », car la situation des membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de cet Etat sera réglée dans un autre article.

63. Selon la plupart des conventions consulaires, l'Etat de résidence est obligé de délivrer aux membres du personnel consulaire qui ne sont pas ses ressortissants des cartes d'identité spéciales attestant qu'ils sont membres du corps consulaire. Toutefois, le personnel privé ne saurait être exempté de l'obligation de se conformer à la réglementation de l'Etat de résidence. Il conviendrait donc de dire dans le commentaire que les Etats de résidence sont tenus de délivrer des cartes d'identité, mais que ces cartes ne confèrent par elles-mêmes aucun privilège spécial, sauf celui d'être dispensé de demander un permis de séjour, et que tous les privilèges et immunités dont jouissent les membres du personnel consulaire dérivent de la notification qu'ils sont membres du corps consulaire. Dans plusieurs pays, notamment en France, les autorités refusent de délivrer cette carte d'identité à une personne qui à leurs yeux, n'est pas *persona grata*. C'est une sorte d'innovation que le Comité de rédaction pourrait examiner, bien qu'il ne faille pas nécessairement ajouter à l'article lui-même une clause y relative.

64. M. AMADO fait observer que la clause de réciprocité est peut-être indispensable dans les conventions bilatérales, mais qu'elle ne répond à rien dans une convention multilatérale. A son avis, le projet d'article peut dès maintenant être renvoyé au Comité de rédaction.

65. M. TOUNKINE partage de façon générale les opinions exprimées. Il demande au Rapporteur spécial pourquoi il n'a pas repris les mots « faisant partie de leur ménage » qui figurent dans des dispositions analogues du projet ayant trait aux relations diplomatiques, par exemple à l'article 31; il croit que les mots « leur personnel privé » ont un sens trop large.

66. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'il n'insiste nullement pour que l'on maintienne la clause de réciprocité, mais il ne pense pas qu'elle soit superflue parce qu'elle permettrait aux parties à la convention d'éviter d'aller aussi loin que le projet d'article, sans violer pour autant les clauses de l'accord. Elle aurait donc une certaine valeur psychologique.

67. La critique que M. Yokota a formulée à l'égard du dernier membre de phrase en se fondant sur l'analogie qui existe avec la liste diplomatique, n'est pas pertinente. Les privilèges et immunités des missions diplomatiques sont reconnus automatiquement et ne peuvent donc pas être subordonnés à la notification, alors que pour les fonctionnaires consulaires, la Commission établit sur ce point particulier une règle que les Etats n'ont peut-être pas tous acceptée. Les autorités de l'Etat de résidence doivent savoir quels sont les membres du personnel consulaire, et ceux-ci ne sont dispensés de se faire immatriculer que si leurs noms ont été notifiés au Ministère des affaires étrangères. Toutefois, il ne voit pas d'objection à mettre la clause dans le commentaire.

68. M. FRANÇOIS a fait observer avec raison que la situation des membres du personnel consulaire ressortissants de l'Etat de résidence est réglée dans le projet d'article 42, mais on ne sait pas encore si cet article sera adopté. On pourra élucider les points de cette nature plus tard, lorsque la Commission sera saisie de tous les articles.

69. En réponse à M. Tounkine, M. Žourek indique qu'il n'a pas employé les mots « faisant partie de leur ménage » à l'article 35 parce qu'il a jugé qu'une expression plus générale était peut-être préférable. Il n'est pas inconcevable que même un parent d'un membre du personnel consulaire qui séjourne plusieurs semaines dans la famille de ce dernier (et qui ne fait donc pas partie du ménage permanent du fonctionnaire) ait le droit de bénéficier de cette clause. En ce qui concerne l'expression « personnel privé », elle désigne uniquement le personnel privé amené de l'étranger. Il serait peu pratique d'exempter les membres du personnel consulaire et les membres de leurs familles de toute obligation en matière d'immatriculation et de permis de séjour, et de leur imposer cette obligation en ce qui concerne le personnel privé, qui se composera probablement de domestiques. Quoi qu'il en soit, le Comité de rédaction pourrait revoir ce point.

70. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 35 au Comité de rédaction, étant entendu que, quel qu'en soit le libellé définitif, il énoncera le principe selon lequel les membres du personnel consulaire, les membres de leurs familles et leur personnel privé, sont exempts des obligations prescrites par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour. Le Comité de rédaction pourra voir s'il y a lieu d'ajouter une deuxième clause stipulant que les noms de ces personnes doivent être notifiés au Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, mais il devra à cet égard tenir compte des termes de l'article 21. D'une manière générale, les membres de la Commission estiment qu'il convient de supprimer les mots « pour autant qu'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence », étant donné que le projet de convention com-

prendra un article général relatif à la situation des membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. Les membres de la Commission sont d'accord pour éliminer la clause de réciprocité et le Rapporteur spécial n'y voit pas d'objection, mais le commentaire pourra peut-être mentionner la question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 15.

542e SÉANCE

Mercredi 18 mai 1960, à 9 h. 15

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 36 (EXEMPTION DE LA LÉGISLATION SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE)

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente le texte de l'article 36, qui suit de très près l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques et qui a constitué, sous une forme différente, l'article 31 de son premier projet [1]. Il a légèrement modifié les termes de l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques afin d'établir une distinction entre le chef du poste consulaire en tant qu'assuré et en tant qu'employeur. L'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques est peut-être trop condensé ; il établit une règle et admet des exceptions en ce qui concerne les domestiques et employés « s'ils sont eux-mêmes soumis à la législation sur la sécurité sociale de l'Etat accréditaire », mais ne spécifie pas dans quel cas ils sont soumis à cette législation sur la sécurité sociale.

2. Au paragraphe 1 de l'article 36 à l'examen, les mots « les membres du personnel consulaire et les membres de leurs familles » comprennent le chef de poste, les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat, ainsi que les membres de leurs familles. Lorsqu'on revisera les définitions du projet d'article premier, on se servira probablement de termes plus appropriés ; il n'est pas nécessaire d'en discuter à propos de l'article 36. Le paragraphe 2 énonce deux conditions visant le personnel privé au service exclusif des membres du personnel consulaire. De l'avis du Rapporteur spécial, la Commission ne devrait pas aborder des questions de rédaction, mais limiter son examen au point de savoir s'il est souhaitable de faire figurer un tel article dans le projet visant les relations et immunités consulaires.

3. M. VERDROSS accepte le principe exprimé à l'article 36, mais pense qu'il faudrait exclure de ce privilège les membres des familles du personnel consulaire qui exercent une profession dans l'Etat de résidence. On pourrait donc ajouter, après les mots « ressortissants de l'Etat de résidence », le membre de phrase « et n'exercent pas de profession dans l'Etat de résidence ».

4. Sir Gerald FITZMAURICE n'a pas d'objection contre l'inclusion de l'article 36, mais se demande si le projet, sous sa forme actuelle, tient compte d'un problème qui a été discuté de façon détaillée lors de la rédaction de l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques. A cette époque, on avait fait observer que, si un membre d'une mission diplomatique pouvait être exempté de la législation sur la sécurité sociale, il pouvait avoir à son service des personnes assujetties à cette législation, aux termes de laquelle une partie de la contribution est payable par l'employeur. Comme on sait, la Commission avait, dans le commentaire, adopté le point de vue selon lequel le membre de la mission diplomatique ne devait pas, en ce qui concerne ces contributions, être exempté du paiement de la part de l'employeur.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond qu'en fait il est tenu compte de ce problème dans le projet d'article 36. Si un membre du personnel consulaire emploie une personne qui possède la nationalité de l'Etat de résidence ou qui y est établie définitivement, il doit, en tant qu'employeur, verser la part de la contribution payable par l'employeur conformément à la législation sur la sécurité sociale en vigueur dans cet Etat. Si un membre du personnel consulaire fait venir de l'étranger une personne faisant partie de son ménage qui n'a pas la nationalité de l'Etat de résidence, il sera exempté de la législation sur la sécurité sociale de cet Etat, sauf dispositions contraires d'un accord bilatéral conclu entre les deux Etats. Toutefois, aux termes du paragraphe 3, même s'il est exempté de ces paiements, la participation volontaire au régime de sécurité sociale n'est pas exclue, pour autant que cette participation soit admise par la législation de l'Etat de résidence.

6. Sir Gerald FITZMAURICE pense qu'il s'agit peut-être simplement d'une question de rédaction, mais il n'est toujours pas convaincu que le texte proposé par le Rapporteur spécial tienne compte de ce problème. Pour qu'il en soit ainsi, il faut maintenir la responsabilité du fonctionnaire consulaire en tant qu'employeur d'une personne qui est assurée à titre obligatoire. Il est vrai que le paragraphe 2 n'étend pas l'exemption au personnel privé qui possède la nationalité de l'Etat de résidence ou qui est établi définitivement dans cet Etat, mais c'est la responsabilité de l'employeur à l'égard de ce personnel qu'il y a lieu de mention-

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 115.

ner expressément comme exception à l'immunité énoncée au paragraphe 1. Il en est fait mention dans le texte de l'article 31 du projet relatif aux immunités diplomatiques.

7. M. SANDSTRÖM appuie le point de vue exprimé par sir Gerald Fitzmaurice. Il propose que le Comité de rédaction en tienne compte.

8. M. ERIM approuve le principe de l'exemption. Toutefois, la question soulevée par M. Verdross mérite un examen attentif avant que la Commission ne renvoie le projet d'article au Comité de rédaction. On pourrait simplifier le texte actuel en se bornant au principe selon lequel les membres du personnel consulaire et les membres de leurs familles ne sont pas assujettis à la législation sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat de résidence. M. Erim est du même avis que sir Gerald Fitzmaurice et M. Sandström. On pourrait traiter de tous les membres du personnel consulaire, privé ou non, dans un seul paragraphe qui leur offrirait le même choix — et, en raison des dispositions du paragraphe 3, il s'agit d'un choix, plutôt que d'une exemption. Comme l'a justement fait observer M. Verdross, il n'y aurait d'exception à la règle que dans le seul cas où les membres de la famille du personnel consulaire exerceraient une activité dans l'Etat de résidence.

9. M. YOKOTA maintient que la question soulevée par sir Gerald n'est pas traitée dans le texte actuel. Il est sous-entendu au paragraphe 2 que la législation sur la sécurité sociale ne s'applique pas au personnel privé, alors qu'aux termes de l'article 31 du projet relatif aux immunités diplomatiques, les membres de la mission et les membres de leurs familles sont tenus de se conformer à la législation sur la sécurité sociale en ce qui concerne leurs domestiques. Dans le projet d'article 36 présenté par le Rapporteur spécial, ils sont exemptés même en ce qui concerne leur personnel privé. Il semble que, de l'avis de la Commission, ils ne devraient pas l'être. Le Comité de rédaction devrait reprendre la rédaction de cet article.

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que l'objet de l'article est de garantir l'exemption de la législation sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat de résidence aux membres du personnel consulaire en ce qui les concerne personnellement, mais non pas en tant qu'ils sont employeurs de domestiques et de personnel soumis à cette législation ; l'article 31 du projet relatif aux immunités diplomatiques contient une disposition de ce genre. Le paragraphe 2 prévoit une exception équivalente à celle qui est énoncée à l'article 31 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques. Le Rapporteur spécial paraît croire que l'exception formulée à l'article 31 du projet en question a une portée plus grande que le paragraphe 2 du projet d'article 36 en discussion, où il est sous-entendu que les membres du personnel consulaire ne sont pas exemptés du paiement de la contribution de l'employeur pour les domestiques ou les employés qui possèdent la nationalité de l'Etat de résidence ou qui y sont établis définitivement.

11. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) confirme l'interprétation donnée par M. Padilla Nervo. L'exemption conférée par l'article 31 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques est soumise à une exception visant l'emploi de domestiques qui sont eux-mêmes assujettis à la législation sur la sécurité sociale en vigueur dans l'Etat de résidence, mais cet article ne fournit aucun critère qui permette de déterminer quelles sont ces personnes. La formule employée est très générale. Le Rapporteur spécial pensait que les deux conditions énoncées au paragraphe 2 du projet d'article 36 indiqueraient clairement que, dans les cas où une de ces deux conditions étaient remplies, les membres du personnel consulaire étaient tenus de verser la contribution de l'employeur. L'exemption interviendrait dans le cas du personnel que l'on a fait venir de l'étranger, mais ce personnel aurait la faculté de contribuer bénévolement, conformément au paragraphe 3. Si cela n'est pas suffisamment clair, on pourrait insérer au paragraphe 1 un membre de phrase tel que « sous réserve des dispositions du paragraphe 2 ». La disposition que propose M. Verdross est acceptable, bien qu'aucune disposition similaire ne figure à l'article 31 du projet ayant trait aux relations diplomatiques ; toutefois, pour éviter qu'une telle disposition ne soit interprétée comme s'étendant à des activités non rémunérées, il conviendrait de spécifier qu'il doit s'agir d'une activité lucrative.

12. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer, au sujet de la proposition de M. Verdross, que l'on reconnaît aux fonctionnaires consulaires certains privilèges et immunités s'ils ne se livrent pas au commerce ou à d'autres activités lucratives. Cela est également valable pour les membres de leurs familles et pour les personnes faisant partie de leur ménage, bien que le terme « ménage » ait une portée très large. Au paragraphe 11 du commentaire de l'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, la Commission a déclaré notamment qu'elle n'a pas voulu aller jusqu'à préciser le sens de l'expression « membre de la famille », mais qu'elle a entendu indiquer qu'il doit s'agir de liens étroits ou de conditions spéciales.

13. M. EDMONDS approuve l'énoncé du principe, mais il estime que l'objection soulevée par sir Gerald Fitzmaurice doit être examinée de façon approfondie. En outre, le nombre de phrase « établi définitivement dans l'Etat de résidence », que l'on trouve au paragraphe 2, est beaucoup trop vague. On pourrait en effet se demander, d'une part, si une personne est jamais établie définitivement dans sa résidence ou dans sa profession, d'autre part, à qui il appartient de décider que quelqu'un est établi de façon définitive. Il arrive souvent qu'à partir des mêmes données de faits concernant la résidence, des tri-

bunaux différents concluent différemment. Le Comité de rédaction devrait s'efforcer d'exprimer l'idée en termes plus précis.

14. M. SANDSTRÖM n'est pas certain que le paragraphe 2 du projet du Rapporteur spécial corresponde bien exactement à l'exception énoncée dans l'article 31 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Quelques différences pourraient résulter des dispositions d'une convention bilatérale ou de la législation du pays, et d'autres personnes intéressées pourraient également être soumises à la législation sur la sécurité sociale de l'Etat de résidence. C'est pourquoi il lui paraît difficile d'accepter le projet du Rapporteur spécial dans sa teneur actuelle. La suggestion de M. Verdross a soulevé une difficulté beaucoup plus grande. Peut-on dire qu'une personne appartenant à la famille d'un membre du personnel consulaire fait partie du ménage de celui-ci si elle exerce une activité rémunérée? Cela dépend beaucoup des circonstances. Si une personne exerçant une profession a d'autres personnes à son service, elle peut fort bien être tenue de payer les cotisations de sécurité sociale pour ces personnes, puisqu'il n'y a aucune raison de les priver des avantages de la législation sur la sécurité sociale. La suggestion de M. Verdross n'est donc pas entièrement acceptable.

15. M. BARTOŠ fait observer qu'il se pose ici une question d'ordre pratique qui, depuis un certain temps, cause beaucoup de difficultés. Il est arrivé, par exemple, que des consuls qui avaient à leur service du personnel local refusent, en arguant de l'immunité, de verser pour ce personnel la part des cotisations de la sécurité sociale, qui incombe à l'employeur. En revanche, les consulats des Etats-Unis en Yougoslavie versent de leur plein gré, uniquement pour faire preuve de bonne volonté et sans qu'il y ait pour eux d'obligation légale, la part incombant à l'employeur des cotisations de sécurité sociale de leur personnel yougoslave. Ce paiement n'est pas fait directement à l'Administration de l'assurance sociale, mais par l'intermédiaire de l'employé assuré. De même, une convention spéciale établie sur la base de la réciprocité et couvrant ce point particulier a été signée avec le Royaume-Uni. Néanmoins, ce sont là des exceptions. C'est pourquoi le projet de la Commission doit, pour des raisons d'ordre pratique, prévoir que les consuls ne seront pas dispensés du versement de la part des cotisations de sécurité sociale qui incombe à l'employeur. Cette règle serait en conformité avec le principe général selon lequel les fonctionnaires consulaires doivent respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence.

16. A propos de la suggestion de M. Verdross, M. Bartoš dit que la disposition proposée est acceptable, mais qu'elle devait être complétée par une clause se rapportant non seulement aux membres des familles du personnel consulaire qui exercent une activité rémunérée, mais encore à ceux qui exercent d'autres activités soumises à l'assurance obligatoire en vertu, par exemple, de conventions internationales du travail. L'orateur pense notamment aux pilotes d'avion amateurs, aux personnes qui se livrent à certains sports dangereux, voire à celles qui s'entraînent de leur propre gré à des exercices périlleux. Il conviendrait donc d'ajouter à la formule proposée par M. Verdross les mots « ou d'emplois ou activités soumis à l'assurance obligatoire ». Toutefois, on ne saurait rentrer dans tous les détails dans le corps même du texte; ce serait trop compliqué.

17. Le paragraphe 2 du Rapporteur spécial est satisfaisant, dans l'ensemble, mais il devrait contenir une réserve telle que « sauf disposition contraire prévue par un accord bilatéral spécial »; ou encore, on pourrait mentionner dans le commentaire la possibilité de prévoir une réglementation différente par accord bilatéral. Le personnel privé qui est uniquement au service de membres du personnel consulaire et n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence ne doit être exempté des cotisations de sécurité sociale que si un accord a été conclu à cet effet entre les Etats intéressés. Il ne serait pas souhaitable que ce personnel fût privé de la protection du régime de sécurité sociale.

18. La clause relative à la participation volontaire au régime de sécurité sociale (paragraphe 3) est généralement acceptable, mais il conviendrait de prévoir que, au moins pour ce qui est de l'assurance-maladie, les autorités locales doivent être tenues d'accepter une telle participation. Il est arrivé que des personnes soient acculées à une situation critique, surtout en cas d'urgence, dans les pays où les médecins n'ont pas de clientèle privée et où les membres du personnel consulaire, ne pouvant participer au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence, se sont trouvés ainsi dans l'impossibilité d'être admis dans un hôpital pour y être traités. C'est une règle du droit coutumier que les étrangers sont admis à bénéficier de l'assistance médicale dans les cas d'urgence. M. Bartoš ne sait pas si cette règle peut être énoncée dans le projet, mais le Rapporteur social ne doit pas en méconnaître l'existence.

19. M. ERIM fait observer que les points soulevés par M. Bartoš risquent de susciter plus de difficultés qu'il n'était prévu dans l'élaboration de l'article 36. Il ne suffirait sans doute pas de charger le Comité de rédaction de préparer un projet qui suivrait exactement l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques. En effet, cet article 31 est rédigé en termes très généraux, alors qu'actuellement il semble que, dans le projet d'articles concernant les relations consulaires, il faille tenir compte des situations évoquées par M. Bartoš et M. Verdross. C'est pourquoi la Commission devrait régler le point principal qui est le suivant : est-il souhaitable d'insérer un article de ce genre dans le projet d'articles visant les relations et immunités consulaires? La Commission est prête à accepter certains privilèges et certaines immunités pour les agents consulaires aussi bien que pour les agents diplomatiques. Dans le cas présent, elle s'efforce de dispenser les consuls de corvées qui risqueraient

de gêner le bon exercice des fonctions consulaires, et elle pourrait peut-être aussi s'occuper de certains cas exceptionnels du genre de ceux que M. Bartoš vient de mentionner. Le projet d'articles doit donc ou être complet ou stipuler qu'en ce qui concerne la législation sur la sécurité sociale, les membres du personnel consulaire sont libres de choisir, et qu'ils pourront participer ou ne pas participer au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence, les détails devant être réglés par accord entre les Etats intéressés.

20. M. VERDROSS déclare que les questions soulevées par M. Bartoš sont de la plus haute importance. Il faut distinguer nettement entre le cas où le consul paie pour lui-même des cotisations de sécurité sociale, et le cas où il verse ces cotisations pour une autre personne. En Autriche, par exemple, la cotisation est versée moitié par l'employeur et moitié par l'employé. Si le consul n'est pas dans l'obligation de payer la moitié incombant à l'employeur, la personne qui est à son service ne bénéficiera pas de la protection assurée par le régime de sécurité sociale. Le Rapporteur spécial pourrait peut-être insérer un autre paragraphe concernant ce point, et rédigé à peu près comme suit : « l'exemption visée aux paragraphes 1 et 2 ne se réfère pas aux charges de sécurité sociale existant en faveur du personnel n'ayant pas la nationalité de l'Etat d'envoi ». Quant au point soulevé par M. Bartoš au sujet de l'assurance-maladie, il est réglé dans le paragraphe 3, puisque, aux termes de cette disposition, le consul lui-même a la faculté de participer volontairement au régime de la sécurité sociale de l'Etat de résidence.

21. M. BARTOŠ appelle l'attention de M. Verdross sur la réserve formulée au paragraphe 3, à savoir que la participation volontaire n'est pas exclue, « pour autant qu'une telle participation est admise par la législation de l'Etat de résidence ». Or, certains Etats n'autorisent une telle participation que si l'intéressé est établi définitivement sur le territoire de l'Etat de résidence.

22. M. AGO fait observer qu'il serait donné satisfaction à M. Verdross si la Commission revenait au système adopté dans l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques. Le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction devraient établir le nouveau texte en se fondant sur ce système. Néanmoins, la structure et les termes de l'article 31 sont susceptibles d'amélioration. Ainsi, on devrait dire « exemptés des obligations prévues par la législation sur la sécurité sociale », car il est incorrect de dire « exemptés de la législation sur la sécurité sociale ». La réserve concernant les domestiques et employés qui figure dans l'article même ne correspond pas exactement à ce qui est dit dans le commentaire ; on ne sait pas très bien si ce sont les domestiques qui sont exemptés des obligations en question ou si ce sont les membres de la mission. M. Bartoš a mentionné un certain nombre de circonstances spéciales. Mais il est certain que la Commission doit se borner à codifier des règles générales ; sans quoi, elle devra entrer dans les plus petits détails et aller même jusqu'à examiner si les activités auxquelles le consul peut se livrer à titre de passe-temps favori doivent ou ne doivent pas être englobées dans le projet d'articles.

23. M. PAL pense que, puisque la Commission approuve le fond de l'article 36 et a jugé qu'il serait bon de le remanier en s'inspirant du texte de l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques, l'article en question devrait être renvoyé au Comité de rédaction. Le Rapporteur spécial s'est déclaré d'accord, dans l'ensemble, avec sir Gerald Fitzmaurice, mais a estimé que son propre texte réglait la question de façon adéquate. Le Comité de rédaction devrait accorder une attention toute particulière au point soulevé par sir Gerald et apprécier aussi bien les besoins de la situation que ses possibilités inhérentes, facteurs sur lesquels sir Gerald a appelé l'attention. Mieux vaut, évidemment, rédiger un texte plus clair que de courir le risque de différences d'interprétation qui ne feraient qu'alimenter la controverse. Toutes les questions restant à régler sont donc des questions de rédaction.

24. M. AMADO constate que M. Ago vient de ramener la Commission au problème essentiel qu'il faut trancher et qui est de savoir, comme l'a fait observer sir Gerald Fitzmaurice, si les membres du personnel consulaire sont tenus de verser des cotisations au titre de la sécurité sociale.

25. La discussion a porté sur un grand nombre de détails secondaires, et il est grand temps, à son avis, que la Commission décide de renvoyer l'article au Comité de rédaction. A cet égard, M. Amado estime que les critiques qui ont été exprimées au sujet de la rédaction de l'article 31 du projet consacré aux relations diplomatiques sont tout à fait justifiées.

26. M. ERIM reconnaît, lui aussi, que le texte de l'article 31 du projet concernant les relations diplomatiques a besoin d'être amélioré.

27. D'autre part, il estime indispensable de permettre aux membres du personnel consulaire de participer volontairement au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence.

28. M. TOUNKINE souligne que les questions de sécurité sociale sont extrêmement complexes ; si la Commission insérait dans le projet des dispositions détaillées à ce sujet, il est probable qu'un grand nombre d'Etats ne seraient pas en mesure de l'accepter.

29. Par conséquent, le projet de la Commission devrait traiter de deux questions de principe. En premier lieu, il faudrait prévoir un système permettant aux personnes visées dans le projet de bénéficier des prestations de sécurité sociale. Or, les membres du personnel consulaire ainsi que les employés de consulat et le personnel privé venant de l'Etat d'envoi bénéficient ordinairement de la législation sur la sécurité sociale dudit Etat. Il est donc normal que ces personnes soient exemptées des obligations résultant de la législation sur la

sécurité sociale dans l'Etat de résidence. En second lieu, la Commission devrait résoudre la question des obligations naissant de l'emploi de personnel local qui ne bénéficie pas de la législation sur la sécurité sociale de l'Etat d'envoi.

30. Le texte du Rapporteur spécial tient suffisamment compte de ces deux points, et, comme M. Pal l'a fait observer, la Commission s'est mise d'accord sur les principes énoncés dans l'article 36. Les suggestions faites par M. Verdross et d'autres membres de la Commission peuvent donc être renvoyées au Comité de rédaction.

31. Le PRÉSIDENT note que tous les membres de la Commission acceptent de renvoyer l'article 36 au Comité de rédaction, en lui suggérant de rédiger cet article en termes analogues à ceux de l'article 31 du projet ayant trait aux relations diplomatiques et en lui transmettant les autres suggestions qui ont été faites. La Commission s'est mise d'accord sur les points suivants : la règle énoncée au paragraphe 1 de l'article 36 ; l'obligation, pour les membres du personnel consulaire, de verser, du chef des employés locaux et du personnel privé recrutés sur place, les contributions dues par les employeurs en vertu de la législation sur la sécurité sociale de l'Etat de résidence ; ...la possibilité de participer volontairement au régime de la sécurité sociale de l'Etat de résidence.

32. En l'absence d'objection, le Président considérera que la Commission approuve le renvoi de ces questions au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 37 (IMMUNITÉ FISCALE)

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente le texte révisé de l'article 37 :

« 1. L'Etat de résidence est tenu, sous réserve de réciprocité, d'exonérer les membres du personnel consulaire ainsi que les membres de leurs familles de tous impôts et taxes, personnels ou réels, perçus par l'Etat de résidence ou par l'une quelconque de ses subdivisions territoriales, sauf :

a) des impôts indirects incorporés dans le prix de marchandises ou de services ;

b) des impôts et taxes sur les biens immeubles privés, situés sur le territoire de l'Etat de résidence, à moins que le membre du personnel consulaire ne les possède pour le compte de son Gouvernement aux fins du consulat ;

c) des droits de succession perçus par l'Etat de résidence ou l'une quelconque de ses subdivisions territoriales, sous réserve des dispositions de l'article 44 concernant la succession relative aux biens d'un membre du personnel consulaire ou d'un membre de sa famille ;

d) des impôts et taxes sur les revenus qui ont leur source dans l'Etat de résidence ;

e) des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus ;

f) sous réserve des dispositions de l'article 26, des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre. »

34. L'expression « membres du personnel consulaire » qui figure dans le texte comprend aussi bien les chefs de poste consulaire que le personnel subordonné ; elle sera remplacée par une expression appropriée lorsque l'article premier concernant les définitions aura été revu et complété.

35. M. ŽOUREK fait observer que, sauf quelques légères modifications de rédaction, son texte revisé de l'article 37 est analogue à celui de l'article 32 du projet concernant les relations diplomatiques. A ce propos, il rappelle qu'au cours de la période allant de 1919 à 1939, on affirmait couramment que le droit international général ne reconnaissait pas aux consuls le privilège de l'immunité fiscale. En fait, nombreux sont les Etats qui accordent cette immunité, et les conventions consulaires récentes prouvent qu'elle est entrée dans la pratique des Etats. M. Žourek cite, à ce propos, les conventions consulaires que le Royaume-Uni a conclues avec la France (1951), la Norvège (1951), la Suède (1952) et un certain nombre d'autres pays, ainsi que les conventions conclues par l'Union soviétique avec la Hongrie (1957), la Tchécoslovaquie (1957), la République populaire de Chine (1959) et d'autres pays. On pourrait donc conclure en toute certitude que le principe énoncé dans le paragraphe 37 est une règle de droit international qui devrait figurer dans le projet.

36. L'expression « sous réserve de réciprocité » a été insérée dans le texte pour donner aux Etats une plus grande liberté d'action lors de la conclusion d'accords bilatéraux. M. Žourek est disposé à supprimer ces mots si la majorité de la Commission y est opposée ; il estime toutefois que, si l'on maintenait ce membre de phrase, il y aurait plus de chances pour que les Etats acceptent les dispositions de l'article 37.

37. M. BARTOŠ demande au Rapporteur spécial si son texte doit être interprété comme signifiant que les membres du personnel privé du consul qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi n'auront pas droit au bénéfice de l'immunité fiscale dans l'Etat de résidence. Il n'a aucune objection à ce que ces personnes soient exclues du bénéfice de l'immunité, mais, dans la pratique, il serait difficile aux autorités fiscales de fixer le montant des impôts dus par ces personnes, du fait qu'elles ignoreront les clauses du contrat entre le consul et le membre de son personnel privé qu'il a fait venir de l'Etat d'envoi.

38. En outre, M. Bartoš voudrait savoir si l'expression « impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus » qui figure à l'alinéa *e*) de l'article 37 vise les services rendus à un consulat.

39. Enfin, il demande au Rapporteur spécial de préciser le sens de l'alinéa *f*) de l'article 37.

40. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que la première question de M. Bartoš soulève un point

assez délicat ; si la Commission le désire, il est disposé à élargir la portée de l'article en incluant également le personnel privé.

41. Répondant à la deuxième question, il indique que l'alinéa *e*) de l'article 37 vise les taxes (autres que des impôts) représentant la contrepartie de services particuliers rendus au consul par l'Etat de résidence ou par ses services publics.

42. Quant au troisième point soulevé par M. Bartoš, M. Žourek explique que la clause « sous réserve des dispositions de l'article 26 » a pour but de préciser que, si l'Etat d'envoi ou le chef de poste consulaire acquiert des locaux destinés à loger le consulat, les droits d'enregistrement, qui sont très élevés dans certains pays, ne seraient pas dus au titre de cette transaction.

43. M. BARTOŠ remercie le Rapporteur spécial de ses explications, et il n'insiste pas sur le point qu'il a soulevé dans sa première question. Quant au deuxième point, à moins de préciser que les impôts et taxes mentionnés à l'alinéa *e*) de l'article 37 se rapportent à des fournitures ou des travaux effectués, la disposition pourrait anéantir complètement le bénéfice fiscale.

44. Pour ce qui est du troisième point, M. Bartoš tient à formuler une réserve sur la question de savoir si l'acquisition de biens immeubles par l'Etat d'envoi ou par le chef de poste consulaire est une opération imposable. La règle du droit international est que l'Etat d'envoi et le chef de poste consulaire ne sont pas exonérés du paiement des droits et taxes dus au titre d'une telle acquisition ; ils ne sont exonérés que des impôts dus au titre de l'utilisation des locaux en question.

45. M. ERIM critique la clause de réciprocité ; une telle règle, à son avis, ne serait justifiée que si l'article constituait une innovation. En fait, l'article 37 énonce une règle qui figure dans un grand nombre de conventions consulaires et qui est reconnu par la pratique des Etats.

46. Quant à l'imposition des revenus ayant leur source dans l'Etat de résidence, M. Erim n'est pas certain que le texte de l'alinéa *d*) de l'article 37 prévoie tous les cas possibles et il appelle l'attention du Comité de rédaction sur le texte beaucoup plus détaillé du paragraphe 5, alinéa *b*) de l'article 16 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède.

47. M. FRANÇOIS sait gré au Rapporteur spécial de ne pas insister en faveur de la clause de réciprocité.

48. Les mots « ainsi que les membres de leurs familles » ne figurent pas à l'article 32 du projet consacré aux relations diplomatiques. Toutefois, ce texte contient un article 36 qui énumère les personnes bénéficiant de privilèges et immunités. M. François voudrait savoir si le Rapporteur spécial a l'intention d'insérer une disposition analogue dans le projet concernant les relations consulaires.

49. Il remercie le Rapporteur spécial d'avoir ajouté la disposition qui constitue l'alinéa *f*) de l'article 37 : il n'existe plus, de la sorte, de disparité avec l'article 32 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. M. François croit toutefois que la plupart des Etats exemptent les consuls des taxes et droits mentionnés dans cette clause. A cet égard, il indique qu'aux Pays-Bas on interprète la règle comme signifiant que les consuls étrangers ne sont pas tenus d'apposer des timbres fiscaux néerlandais sur les documents qu'ils délivrent. Toutefois, les personnes produisant ces documents devant une autorité judiciaire ou autre sont obligées d'y apposer ces timbres à leurs frais. Il serait heureux de connaître l'opinion du Rapporteur spécial sur ce point.

50. M. AGO estime que les dispositions de l'article 32 du projet relatif aux immunités diplomatiques sont trop limitatives. Néanmoins, appliquées aux consuls, elles paraissent trop libérales. Par exemple, l'article 37 du Rapporteur spécial prévoit que seules les transmissions par décès sont passibles d'impôts ou de droits. Or, d'autres transmissions de biens peuvent également être imposables, et il n'y a pas, semble-t-il, de raison d'exonérer les membres du personnel consulaire du paiement de ces droit de mutation.

51. La clause commençant par les mots « à moins que », à l'alinéa *b*) de l'article 37, n'est pas satisfaisante non plus. Si un Etat juge à propos de posséder des biens non pas sous son nom mais par l'intermédiaire d'un consul, il doit accepter les conséquences fiscales de sa décision.

52. En conclusion, il faudrait demander au Comité de rédaction de formuler la disposition relative à l'immunité fiscale des consuls en termes moins libéraux que ceux qui sont employés pour les agents diplomatiques.

53. M. MATINE-DAFTARY approuve le principe énoncé à l'article 37, mais il propose d'en rédiger la clause initiale de manière à viser « tout ou partie des impôts et taxes... ».

54. Il prie le Rapporteur spécial de préciser le sens donné au mot « réels » dans le contexte « impôts et taxes, personnels ou réels ». Comme l'alinéa *b*) de l'article 37 prévoit une exception pour les impôts et taxes sur les biens immeubles, on ne voit pas clairement quels autres impôts désigne l'expression « impôts réels ».

55. Sir Gerald FITZMAURICE, répondant à l'observation de M. Ago, indique que la restriction qui figure à l'alinéa *b*) de l'article 32 du projet concernant les relations diplomatiques (« à moins que l'agent diplomatique ne les possède... ») a été ajoutée parce que, dans certains pays, les Etats étrangers ne peuvent pas, en tant que tels, être propriétaires d'immeubles. Dans ces cas, l'usage est que l'Etat étranger achète les biens soit au nom de sa banque nationale, soit au nom de son ambassadeur. Il n'y a aucune raison, semble-t-il, de ne pas adopter une disposition analogue pour les locaux consulaires.

56. M. TOUNKINE estime que le principe énoncé à l'article 37 est valable. La Commission adopterait la bonne solution en faisant figurer dans sa codification une disposition conforme à la

pratique actuelle, qui est d'exempter d'impôt les membres du personnel consulaire.

57. Le point signalé par M. Ago a été relevé par sir Gerald Fitzmaurice. M. Tounkine cite, à ce propos, le cas de deux propriétés situées à Long Island (Etat de New York), que l'Union soviétique a acquises au nom de son représentant auprès de l'Organisation des Nations Unies, par ce que la *lex rei sitae* ne permet pas qu'une puissance étrangère soit propriétaire d'un immeuble sur le territoire de l'Etat. Bien que les propriétés en question soient enregistrées au nom du représentant intéressé, on n'ignore pas qu'elles appartiennent à l'Union soviétique.

58. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. François, fait valoir qu'il serait difficile d'insérer dans le projet concernant les relations consulaires, un article analogue à l'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Certaines immunités consulaires, telles que l'inviolabilité personnelle, ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires consulaires. D'autres s'appliquent à la fois aux fonctionnaires consulaires et aux employés de consulat, ainsi qu'aux membres de leurs familles. Enfin, certains autres privilèges s'étendent au personnel privé. Il a donc jugé préférable de préciser, dans chacun des articles, les personnes qui sont en droit de bénéficier de ses dispositions.

59. L'alinéa *f*) de l'article 37 signifie qu'un fonctionnaire consulaire ou un employé de consulat qui est partie à un contrat normalement soumis au droit de timbre local ou au droit d'enregistrement devra payer ce droit. La question est toute différente quand il s'agit d'un contrat signé au consulat et destiné à prendre effet, uniquement dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers ; cet acte ne sera passible d'aucun droit de timbre percevable en vertu de la législation de l'Etat de résidence.

60. Sir Gerald Fitzmaurice et M. Tounkine ont donné les explications voulues en réponse à l'observation de M. Ago concernant l'alinéa *b*) de l'article 36. Pour ce qui est de l'alinéa *e*), on peut étendre la portée de la clause de manière à viser les services particuliers fournis par l'Etat de résidence, l'une de ses subdivisions territoriales ou un service public.

61. Quant à l'amendement proposé par M. Matine-Daftary (« d'exonérer... de tout ou partie des impôts et taxes »), il lui serait difficile de l'accepter car il permettrait à l'Etat de résidence de limiter exagérément l'immunité fiscale des consuls étrangers.

62. En réponse à la question posée par M. Matine-Daftary au sujet du mot « réels », il indique que les termes « personnels ou réels » se rapportent à la distinction entre les impôts directs sur les immeubles et les impôts directs auxquels les personnes sont assujetties.

63. Le PRÉSIDENT pense que, sauf objection, l'article 37 peut être renvoyé au Comité de rédaction avec les observations faites au cours du débat ; le Comité de rédaction verra également si l'on peut rendre l'exemption fiscale un peu moins libérale, comme l'a proposé M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 38 (FRANCHISES DOUANIÈRES)

64. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 38, expose qu'en le rédigeant il a pris pour base les franchises douanières minimales qui sont prévues dans les conventions consulaires. Les franchises stipulées aux alinéas *a*) et *b*) sont généralement admises, mais celles qui sont énoncées à l'alinéa *c*) sont plus controversées. Dans certains pays, les articles mentionnés à l'alinéa *c*) sont admis en franchise dans les six mois qui suivent l'arrivée de l'intéressé, dans d'autres, le délai est d'un an. Il a estimé que les franchises minimales qui sont énumérées dans le projet seraient acceptables pour tous les Etats.

65. En fait, les membres du consulat bénéficient souvent des mêmes franchises que les membres des missions diplomatiques, et la Commission, qui s'occupe non seulement de la codification mais aussi du développement progressif du droit international, peut proposer une disposition suivant laquelle, aux fins des privilèges douaniers, les fonctionnaires consulaires seraient assimilés à ceux des missions diplomatiques. Toutefois, la Commission peut juger préférable que cette question soit l'objet de conventions bilatérales plutôt que d'un instrument multilatéral. Si l'on estime que l'article 38 doit s'inspirer de la disposition correspondante du projet relatif aux immunités diplomatiques, on peut faire valoir que seuls les Etats ayant ratifié la future convention seront liés par cet article. Toutefois, en rédigeant son texte, M. Žourek n'a pas cru pouvoir y insérer une clause d'une telle portée; il a en effet estimé que le projet d'une convention multilatérale devait contenir des règles acceptables pour tous les Etats. Quoi qu'il en soit, la Commission est libre de modifier son texte.

66. M. EDMONDS approuve le principe de l'article 38. Néanmoins, les termes de l'alinéa *b*) sont trop limitatifs, et il serait peut-être préférable d'employer une rédaction qui vise tout ce qui est nécessaire pour l'exercice des fonctions consulaires, y compris des articles importants comme les automobiles. Pour ce qui est de l'alinéa *c*), il vaudrait mieux dire « les articles destinés à l'usage personnel des membres du personnel consulaire... » que « les biens et effets personnels ». Enfin, M. Edmonds estime que la fixation d'un délai pour l'importation en franchise des objets personnels est incompatible avec le principe général de la franchise.

67. M. BARTOŠ partage l'opinion de M. Edmonds. En pratique, les moyens de transport sont d'une grande importance pour le consulat, et le mobilier destiné à la résidence des membres du personnel consulaire doit être également exempté. En conséquence, on pourrait étendre la portée de l'alinéa *b*) de manière à viser ces articles.

68. L'usage de fixer un délai de trois, puis de six mois pour l'importation en franchise d'objets usagers est périmé. Par exemple, un membre du personnel consulaire peut se marier et avoir besoin d'un mobilier neuf pour une résidence plus spacieuse ; un fonctionnaire consulaire transféré, par exemple, d'Extrême-Orient en Europe devra envoyer son mobilier par mer, et rien ne garantit que ce dernier parviendra à son nouveau poste dans un délai de six mois à compter de son arrivée. En outre, la clause selon laquelle les biens et effets personnels doivent être importés en provenance de l'Etat d'envoi est parfaitement inutile ; ce qu'il faut, c'est que ces biens soient importés pour l'usage des membres du personnel consulaire. Enfin, la disposition devrait aussi viser le personnel de service et les domestiques privés des fonctionnaires consulaires qui ne sont pas membres de leur famille.

69. M. MATINE-DAFTARY estime, comme M. Bartoš, qu'il est inutile de mentionner le délai d'importation et la réserve stipulant que les biens et effets personnels doivent provenir exclusivement de l'Etat d'envoi. Il est, en outre, d'avis que les membres du personnel consulaire doivent bénéficier des mêmes franchises douanières que les membres des missions diplomatiques. Le seul point sur lequel doit porter la distinction entre les deux catégories de fonctionnaires en ce qui concerne l'application des règlements douaniers est la clause de réciprocité qu'il convient de prévoir dans le projet concernant les relations consulaires. En conséquence, il faudrait aligner cet article sur l'article 34 du projet relatif aux immunités diplomatiques, étant donné en particulier que le mot « objets » qui a été utilisé dans le paragraphe 1 de ce dernier article est beaucoup plus général que l'énumération du projet du Rapporteur spécial.

70. M. ERIM fait observer que la clause de réciprocité n'est pas applicable aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 38, mais qu'elle pourrait s'appliquer à l'alinéa *c*). Il partage l'avis des orateurs pour qui cette dernière disposition devrait être développée ; si on le faisait, la clause de réciprocité pourrait avoir une certaine valeur. Par ailleurs, il signale à l'attention de la Commission le paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, aux termes duquel la franchise douanière est accordée sur les objets importés exclusivement pour l'usage personnel du fonctionnaire intéressé, et il signale que, dans ce même article, l'alinéa *b*) du paragraphe 3 contient une réserve aux termes de laquelle l'exemption de droits de douane ne s'étend pas aux objets importés en vue de la vente ou à d'autres fins commerciales. Si la Commission décidait de développer l'article 38, elle devrait ajouter une réserve analogue.

71. M. PAL met en lumière la différence entre le paragraphe 1 de l'article 34 du projet relatif aux immunités diplomatiques et la phrase introductive de l'article 38 du projet du Rapporteur spécial. Si la Commission décide de conserver le membre de phrase « Sous réserve de réciprocité, sont admis en franchise de douane et de toutes autres taxes », elle devra ajouter un alinéa s'inspirant de l'alinéa *d*) de l'article 17, paragraphe 3, de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, afin de compenser l'effet de l'omission de la clause qui figure dans le projet relatif aux immunités diplomatiques et selon laquelle la franchise douanière doit être accordée suivant les dispositions de la législation de l'Etat accréditaire.

72. M. YOKOTA estime, comme M. Erim, que le principe de la réciprocité ne doit pas s'appliquer dans le cas des alinéas *a*) et *b*). Tous les objets destinés à l'usage d'un consulat appartiennent et servent au gouvernement de l'Etat d'envoi, et non aux membres du personnel consulaire. En conséquence, les objets mentionnés dans ces deux alinéas sont exemptés de droits de douane en application des règles en vigueur du droit international. Toutefois, les biens et effets personnels dont il est fait mention à l'alinéa *c*) sont la propriété des membres du personnel, et il n'est pas encore de pratique générale de leur appliquer la franchise douanière. M. Yokota appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 2 du commentaire de l'article 34 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, où il est dit que cette exemption a été considérée comme fondée sur la courtoisie internationale. Cette partie de la disposition est donc *de lege ferenda*. Il en est ainsi à plus forte raison dans le cas des membres du personnel consulaire. Aussi faudrait-il subordonner cette disposition au principe de la réciprocité si on entend l'énoncer comme une règle de droit international. Autrement, un Etat qui n'accorderait pas la franchise douanière sur les biens personnels des membres du personnel consulaire se rendrait coupable de violation d'une règle du droit international, et il est peu probable qu'une majorité d'Etats s'accommodent d'un pareil état de choses. Il conviendrait dès lors de maintenir la clause de réciprocité en tant qu'elle s'applique à l'alinéa *c*).

73. M. VERDROSS déclare que, si l'on ne peut considérer encore l'exemption de droits de douane sur les biens personnels comme étant de pratique courante, la Commission peut néanmoins l'accepter, d'autant plus que le projet de Harvard, élaboré en 1932, énonce ce principe dans son article 25. Pour M. Verdross, les termes très généraux dans lesquels cet article est rédigé semblent couvrir toutes les éventualités possibles, mais, si la Commission tient à employer une formule plus large, il ne s'y opposera pas. Néanmoins, il estime, comme M. Bartoš, que l'on devrait supprimer la mention du délai de six mois et la stipulation précisant que les objets importés doivent provenir exclusivement de l'Etat d'envoi. Il indique en outre que les usages auxquels sont destinés les articles importés en franchise de douane doivent être précisés avec un peu plus de clarté.

74. M. AGO estime comme M. Edmonds que l'alinéa *b*) est par trop restrictif et que l'on doit

en élargir le sens de manière à englober des objets importants tels que les moyens de transport. De toute façon, les énumérations sont à redouter, et il reconnaît avec M. Matine-Daftary qu'il vaudrait mieux reprendre la rédaction de l'article 34 du projet relatif aux immunités diplomatiques.

75. En ce qui concerne l'alinéa *c*), il est d'accord avec les orateurs qui ont insisté pour que l'on supprime la mention du délai limite et la stipulation portant que les objets importés doivent provenir de l'Etat d'envoi, et avec ceux qui sont d'avis de donner à cet article une rédaction se rapprochant davantage de celle de la disposition correspondante relative aux agents diplomatiques. Il pense néanmoins que l'expression « membres du personnel consulaire » a peut-être une portée un peu trop large. Le Rapporteur spécial a dit au cours du débat sur les définitions que cette expression englobait également le personnel de service ; or, il ne faut pas oublier qu'aux termes du projet concernant les relations et immunités diplomatiques, le personnel de service des missions diplomatiques n'a pas droit à la franchise douanière.

76. Enfin, M. Ago ne pense pas que la clause de réciprocité s'applique à l'une quelconque des dispositions de l'article 38. La notion de réciprocité joue bilatéralement; si l'on applique la réciprocité dans le cas particulier, il s'ensuivra une grande diversité de pratique. La Commission devrait donc poser une règle de droit international et éviter d'introduire inutilement une cause de complication grave.

77. M. SANDSTRÖM estime que les membres du personnel consulaire devraient bénéficier des mêmes franchises que les agents diplomatiques puisque les conditions de vie des deux catégories de fonctionnaires sont identiques, de même que les difficultés auxquelles ils se heurteraient si la franchise n'était pas accordée. On devrait donc rédiger le projet d'article 38 sur le modèle de l'article 34 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Toutefois, si la Commission décide de maintenir la rédaction du Rapport spécial, il serait bon de suivre la suggestion de M. Pal et d'ajouter une clause reprenant quant au fond les dispositions de l'alinéa *d*) du paragraphe 3, de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède.

78. Il conviendrait peut-être aussi d'ajouter les mots : « Toutefois, les articles importés comme échantillons de produits commerciaux et destinés uniquement à être exposés dans les locaux d'un consulat, puis à être réexportés ou détruits, ne seront pas considérés comme exclus du bénéfice de l'exemption prévue dans le présent article », qui figurent à l'alinéa *b*) du paragraph 3 de l'article 17, de la Convention entre le Royaume-Uni et la Suède) ; néanmoins, M. Sandström ne présente pas de proposition formelle sur ce point, car il est possible que la Commission ne veuille pas rédiger une disposition aussi complexe.

79. M. FRANÇOIS comprend parfaitement que le Rapporteur spécial ait hésité à donner au projet d'article 38 une rédaction trop proche de celle de la disposition correspondante du projet d'articles consacré aux relations diplomatiques. Il importe de ne jamais oublier les raisons pratiques qui justifient l'octroi de diverses exemptions. Ainsi, l'admission de boissons alcooliques en franchise de douane est prévue dans le cas des agents diplomatiques, mais ne l'est pas dans le cas de membres du personnel consulaire (article 38). La différence s'explique par le fait que cette exemption est étroitement liée aux obligations sociales des agents diplomatiques. Cependant, les consuls généraux des grandes villes ont aussi des obligations de cet ordre et, s'il est vrai que l'octroi de la franchise douanière sur ce point à tous les membres du personnel consulaire risquerait de donner lieu à des abus, les chefs de poste devraient cependant bénéficier de cette facilité. Le Rapporteur spécial devrait examiner s'il est possible d'insérer une disposition concernant l'admission de boissons alcooliques en franchise de douane pour les chefs de poste seulement.

80. M. TOUNKINE, tout en étant d'accord, en principe, sur l'article 38, est d'avis de l'aligner davantage encore sur la disposition correspondante du projet concernant les relations diplomatiques. Certes, les différences entre agents diplomatiques et fonctionnaires consulaires sont grandes, mis cela ne suffit pas à justifier un tel écart entre les deux textes. Le Comité de rédaction pourra certainement en modifier les termes en conséquence, mais M. Tounkine tient à signaler, à propos de la phrase d'introduction, un point qui lui paraît important. Dans l'article 34 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, la phrase introductive du paragraphe 1 stipule expressément que l'exemption de droits de douane doit être accordée suivant les dispositions de la législation de l'Etat accréditaire; cette clause, qui a fait l'objet d'une discussion approfondie au moment de l'examen du projet visant les relations diplomatiques, devrait figurer également dans l'article 38. M. Tounkine partage l'avis des orateurs qui ont insisté pour que l'article 38 ne contienne pas de dispositions exagérément détaillées, et il approuve les remarques formulées par M. Bartoš et par M. Verdross touchant l'alinéa *c*).

81. M. BARTOŠ, revenant sur les observations de M. Yokota, déclare qu'à son avis, la Commission doit distinguer entre les règles de droit international énoncées aux alinéas *a* et *b*) et l'exemption qui fait l'objet de l'alinéa *c*), laquelle est fondée sur la courtoisie internationale. La Commission a pour tâche de codifier les règles positives du droit international, mais elle doit aussi proposer des règles *de lege ferenda*.

82. Il n'est pas de l'avis de M. Ago qui trouve que l'expression « membres du personnel consulaire » est d'allure trop générale. Tout en convenant que le membre de phrase dans lequel figure cette expression doit être rédigé en des termes se rapprochant davantage de ceux du projet concernant les relations diplomatiques, il estime

que le nombre des personnes qui doivent jouir de la franchise douanière doit être aussi élevé que possible.

83. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que, dans le paragraphe 1 de l'article 34, du projet concernant les relations diplomatiques, la formule « suivant les dispositions de sa législation » est trop restrictive en ce qu'elle tient compte de la législation de l'Etat de résidence, mais n'accorde pas l'importance voulue à la pratique de cet Etat.

84. A propos de l'idée émise par M. François au sujet de l'importation de boissons alcooliques en franchise de douane par les consuls, il signale que, dans les missions diplomatiques et les consulats, ainsi qu'aux Nations Unies, il est d'usage que les approvisionnements nécessaires soient achetés au nom de l'institution intéressée, puis distribués aux fonctionnaires considérés comme ayant des obligations sociales. C'est en général le chef de poste qui est chargé d'assurer une répartition adéquate des quantités achetées.

85. Enfin, comme M. Bartoš, il estime que tout projet de convention internationale élaboré par la Commission doit à la fois représenter une codification des règles de droit en vigueur et un projet pour le développement du droit international.

86. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'il ne semble pas y avoir de désaccord fondamental sur les alinéas *a*) et *b*). Il est heureux de constater que les membres de la Commission souhaitent élargir les termes de l'alinéa *c*); cependant, si l'on remplace sa formule restrictive par les termes employés dans l'article 34 du projet concernant les relations diplomatiques, divers objets tels que les boissons alcooliques, le tabac et les bijoux seront couverts par cette disposition, alors que l'importation en franchise de douane de ces objets risque d'être limitée par les dispositions de la législation de l'Etat de résidence, tout au moins dans le cadre des contingents annuels.

87. En ce qui concerne les catégories de personnes pouvant bénéficier des franchises douanières, M. ŽOUREK fait observer qu'il est impossible de faire des distinctions dans un article de caractère général. Au surplus, le personnel de service des missions diplomatiques fait l'objet d'une définition à part dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques alors qu'il n'est pas établi de distinction de ce genre dans le projet qui vise les relations consulaires. M. Žourek estime enfin que l'article a été examiné de façon approfondie et qu'il est maintenant prêt à être soumis au Comité de rédaction.

88. Le PRÉSIDENT, résumant le débat sur l'article 38, constate que la Commission est tombée d'accord sur le principe énoncé dans l'article, mais qu'elle a demandé au Rapporteur spécial de suivre de plus près le libellé de la disposition correspondante du projet concernant les relations diplomatiques et de remplacer l'énumération par des expressions plus générales. La Commission est, dans l'ensemble, d'avis de supprimer la mention du délai de six mois et la réserve stipulant que les biens personnels des consuls doivent provenir exclusivement de l'Etat d'envoi. La Commission a enfin estimé que pour empêcher tous abus éventuellement dans l'application de l'alinéa *c*), on devrait insérer une réserve analogue à celle qui figure dans l'article 34 du projet concernant les relations diplomatiques, à savoir « suivant les dispositions de la législation [de l'Etat accréditaire] ». Il propose de renvoyer l'article 38 au Comité de rédaction, accompagné des indications qu'il vient de donner.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 5.

543e SÉANCE

Jeudi 19 mai 1960, à 9 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 39 (EXEMPTION DES PRESTATIONS PERSONNELLES)

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 39 de son projet, rappelle qu'il correspond à l'article 33 du projet concernant les relations et immunités diplomatiques. L'alinéa *a*) de l'article 39 prévoit que les membres du personnel consulaire, les membres de leurs familles et le personnel privé doivent être exemptés de toute prestation personnelle comme celles auxquelles les nationaux de l'Etat de résidence sont assujettis en cas d'événements graves, ainsi que de tout service d'intérêt public, tel que la participation à un jury ou d'autres obligations similaires. Ce paragraphe vise également l'exemption du service militaire.

2. La clause qui figure à l'alinéa *b*) vise l'exemption des charges militaires matérielles — notamment les réquisitions, contributions et logements militaires — et se fonde sur des dispositions analogues contenues dans un grand nombre de conventions consulaires.

3. L'un et l'autre paragraphe stipulent que, pour bénéficier de cette exemption, les intéressés ne doivent pas être ressortissants de l'Etat de résidence. Bien que le projet contienne un article distinct, l'article 42, où figurent des dispositions générales relatives à la situation des membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, il a paru souhaitable, sinon indispensable, de faire figurer cette clause dans l'article 39. D'ailleurs, les personnes appartenant à cette catégorie font également l'objet de disposi-

tions expresses dans certains articles du projet ayant trait aux relations diplomatiques, quoique ce dernier contienne une disposition générale qui les concerne.

4. M. YOKOTA appelle l'attention de la Commission sur la divergence qui existe entre le projet consacré aux relations consulaires et celui ayant trait aux relations diplomatiques en ce qui concerne les catégories de personnes devant bénéficier de l'exemption prévue. Aux termes de l'article 39, l'exemption est accordée non seulement aux fonctionnaires consulaires, mais également au personnel de service et aux domestiques privés, selon la définition des « membres du personnel consulaire » qui est donnée à l'article premier. Or, l'article 33 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, interprété à la lumière de l'article 36 du même projet, n'accorde cette exemption qu'aux agents diplomatiques et aux membres du personnel administratif et technique de la mission : l'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques exclut expressément du bénéfice des dispositions de l'article 33 les membres du personnel de service et les domestiques privés. Il semble donc, ou bien que la Commission a eu tort de ne pas accorder l'exemption aux membres du personnel de service et aux domestiques privés des missions diplomatiques, ou bien que le texte du Rapporteur spécial va trop loin en accordant cette exemption au personnel de service et au personnel privé des consuls.

5. M. BARTOŠ déclare que le but essentiel de l'exemption prévue à l'article 39 est d'empêcher la désorganisation des services consulaires qui résulterait de l'assujettissement des membres du personnel consulaire à des prestations personnelles ou à des services d'intérêt public. Que ce soit le consul ou son chauffeur qui doive réparer un pont ou une route détruits à la suite d'un désastre naturel, et pour cela délaisser ses fonctions officielles, la gêne qui en résultera pour l'activité du consulat sera tout aussi grave. Par conséquent, l'exemption doit être accordée au plus grand nombre possible de personnes employées au consulat ou ayant des rapports avec lui.

6. Les autorités yougoslaves compétentes considèrent également que les ressortissants de l'Etat de résidence employés dans un consulat étranger doivent être exemptés de toute prestation personnelle et de tout service d'intérêt public, excepté le service militaire. On peut certes soutenir que le statut des ressortissants de l'Etat de résidence doit être régi par les lois dudit Etat, mais du fait que ces ressortissants sont attachés à un consulat étranger, on doit leur accorder le bénéfice de l'exemption. Le fonctionnement régulier du consulat doit primer toutes autres considérations.

7. Poursuivant son examen de l'article, M. Bartoš, fait observer qu'il ne ressort pas nettement de l'alinéa *b*) quels sont, en fait, les bénéficiaires de l'exemption ; il n'y est pas précisé non plus si l'exemption devra être étendue aux locaux consulaires ou aux résidences des membres du personnel consulaire. Si l'on veut exempter le consulat lui-même des obligations dont il s'agit, il faut le dire expressément. C'est là, toutefois, une question qui peut être réglée par le Comité de rédaction, tandis que la question de savoir quelles sont les catégories de personnes qui bénéficieront de l'exemption doit être tranchée par la Commission elle-même.

8. M. VERDROSS estime que le principe énoncé dans l'article est acceptable, surtout à la lumière des observations faites par M. Bartoš. Pour ce qui est de l'alinéa *b*), toutefois, il est peut-être inutile de mentionner les logements militaires, car les réquisitions ont pour but non seulement de permettre aux autorités de se procurer des logements militaires mais encore de satisfaire à d'autres besoins de l'armée.

9. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Yokota, propose qu'en élaborant le texte de l'article 39 du projet sur les relations consulaires, la Commission ne s'aligne pas de trop près sur l'article 33 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Comme M. Bartoš l'a dit, il faut essentiellement tenir compte du but de l'exemption accordée, et ce but est d'éviter toute désorganisation des services consulaires. Quel que soit le membre du personnel consulaire appelé à remplir les obligations dont l'article 39 cherche à l'exmpter, les inconvénients qui en résulteraient pour le consulat seraient tout aussi graves. D'ailleurs, l'exemption ne représenterait qu'un désavantage négligeable pour l'Etat de résidence, qui pourrait facilement trouver quelqu'un pour remplacer le membre du personnel consulaire, alors que les inconvénients pour l'Etat d'envoi seraient considérables si l'exemption n'était pas accordée. Par conséquent, l'équité exige que l'exemption soit accordée à tous les membres du personnel consulaire, y compris les membres du Personnel privé qui ont été amenés dans l'Etat de résidence en vue de faciliter l'exercice des fonctions consulaires.

10. Le point que M. Bartoš a souligné au sujet de l'alinéa *b*) pourrait être examiné en détail dans le commentaire. Les membres du personnel consulaire et leurs familles, ainsi que le personnel privé, seraient, bien entendu, exemptés des obligations qui y sont spécifiées en ce qui concerne les locaux consulaires ou leurs résidences ; par contre, les personnes qui louent des locaux à un membre du personnel consulaire ne pourront pas réclamer le bénéfice d'exemption.

11. Répondant à M. Verdross, M. Žourek souligne qu'en vertu de la législation de certains pays, la réquisition n'est pas nécessaire pour obtenir des logements militaires. Si elle peut être un moyen d'obtenir des logements, elle peut également être un moyen d'obtenir des approvisionnements ou des moyens de transport : l'obligation de loger des militaires peut être imposée indépendamment de toute réquisition. En tout cas, c'est là une question qui peut être réglée par le Comité de rédaction ; le point essentiel, en ce qui concerne cet article, est de savoir quelles sont les personnes qui ont droit à l'exemption.

12. M. TOUNKINE exprime des doutes quant à l'opportunité d'étendre l'exemption à des catégories

de personnes autres que celles mentionnées dans le projet d'article 39 du Rapporteur spécial. C'est ainsi que les domestiques privés qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ne devraient pas bénéficier du privilège.

13. M. ERIM juge acceptable le principe énoncé à l'article 39, mais il fait observer que le point soulevé par M. Yokota n'a pas été définitivement réglé. L'article 39 va beaucoup plus loin que la disposition correspondante du projet concernant les relations diplomatiques, notamment si l'on considère que la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 36 de ce dernier projet donne à l'Etat accréditaire une certaine latitude en matière d'octroi de l'exemption ; l'article 39 du projet sur les relations consulaires ne laisse pas cette faculté à l'Etat de résidence.

14. M. YOKOTA précise qu'il n'a pas voulu critiquer l'article 39, mais appeler simplement l'attention sur les divergences qui existent, à cet égard, entre le projet concernant les relations diplomatiques et celui qui a trait aux relations consulaires. Au reste, en ce qui concerne l'article 38, que la Commission a renvoyé au Comité de rédaction, une grave erreur a été commise lorsqu'on a exonéré des droits de douane les biens et effets personnels de tous les membres du personnel consulaire ; en effet, le personnel de service et les domestiques privés des missions diplomatiques ne bénéficient pas d'une telle exemption. La Commission devrait revenir sur sa décision concernant l'article 38.

15. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que les préoccupations de M. Yokota ne sont guère fondées. S'il est vrai que l'article 34 du projet ayant trait aux relations diplomatiques ne prévoit pas expressément que le personnel de service des missions diplomatiques bénéficie de la franchise douanière, en fait, ce dernier profite de l'exemption par l'intermédiaire du chef de la mission. Pour sa part, M. Žourek ne voit pas pourquoi un employé de chancellerie devrait bénéficier de l'exemption alors qu'un chauffeur n'en bénéficierait pas. En tout cas, le Comité de rédaction recherchera une solution satisfaisante en ce qui concerne l'article 38 ; il s'agit d'énoncer une règle qui soit conforme à la pratique.

16. Le PRÉSIDENT, constatant que certains membres de la Commission voudraient voir accorder l'exemption prévue à l'article 39 à un aussi grand nombre de personnes que possible afin d'empêcher toute désorganisation du fonctionnement de l'ensemble des services consulaires, propose de renvoyer l'article au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 41 (ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ)

17. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que l'objet de cet article, pour lequel l'article 35 du projet concernant les relations diplomatiques a servi de modèle, est d'empêcher l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat de résidence appliquant le *jus soli* par des enfants nés sur le territoire de cet Etat et issus de parents qui sont membres du consulat, ainsi que l'acquisition automatique de la nationalité, du fait du mariage avec un ressortissant de l'Etat de résidence, par une femme qui est membre du personnel consulaire. Le Rapporteur spécial aurait préféré de restreindre la portée de cet article aux enfants nés dans les pays appliquant le *jus soli*, mais il a décidé ensuite de ne pas s'écarter du texte de l'article correspondant du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Comme aucun gouvernement n'a formulé d'observations sur ce point à propos du projet concernant les relations diplomatiques, il pense que cet article peut être renvoyé au Comité de rédaction.

18. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose d'ajouter au commentaire de l'article 41 un passage indiquant que ce texte s'écarte de la tendance suivie par la législation d'un grand nombre de pays, ainsi que des principes dont s'inspire la Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité, signée à La Haye le 12 avril 1930. Selon la législation d'un grand nombre d'Etats qui appliquent le *jus soli*, les personnes qui ne relèvent pas de la juridiction de ces Etats sont seules à ne pas être considérées comme ressortissants lorsqu'elles sont nées sur le territoire de ces Etats. On pourrait citer à cet égard les lois des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France. L'article 12 de la Convention de La Haye est ainsi conçu :

> « Les dispositions légales relatives à l'attribution de la nationalité d'un Etat en raison de la naissance sur son territoire ne s'appliquent pas de plein droit aux enfants dont les parents jouissent des immunités diplomatiques dans le pays de la naissance.
>
> « La loi de chaque Etat doit permettre que, dans le cas où des enfants de consuls de carrière ou de fonctionnaires d'Etats étrangers chargés de missions officielles par leurs gouvernements possèdent deux nationalités par suite de leur naissance, ils puissent être dégagés, par voie de répudiation ou autrement, de la nationalité du pays où ils sont nés, à condition toutefois qu'ils conservent la nationalité de leurs parents »[1]

19. Le principe dont s'inspire l'article 41 est raisonnable puisqu'il assimile les fonctionnaires consulaires aux agents diplomatiques et représente un progrès par rapport à la Convention de La Haye de 1930, mais si l'on ne donne pas d'explication, il pourrait sembler que l'on n'a pas tenu compte des dispositions de cette convention. Le Comité de rédaction pourrait établir son texte en se fondant sur la première phrase du commentaire de l'article 35 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques.

20. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 41 au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

---

[1] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXXIX (1937-1938), n° 4137, p. 102.

ARTICLE 42 (MEMBRES DU PERSONNEL CONSULAIRE RESSORTISSANTS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant le texte de l'article 42, déclare que la nomination de ressortissants de l'Etat de résidence à des fonctions consulaires étrangères est subordonnée au consentement de cet Etat. Pour définir le statut de ces personnes, tout au moins d'une manière générale, le Rapporteur spécial s'est inspiré, pour l'article 42, du texte de l'article 37 du projet concernant les relations diplomatiques. Après une discussion approfondie, la Commission avait décidé que les agents diplomatiques ressortissants de l'Etat de résidence doivent jouir de l'immunité de juridiction à raison des actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. La même règle devrait s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux fonctionnaires consulaires dans l'exercice de leurs fonctions, puisque les actes officiels qu'ils accomplissent sont effectivement des actes de l'Etat d'envoi.

22. En ce qui concerne les autres membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, le Rapporteur spécial a jugé qu'il ne pouvait aller plus loin que de proposer au paragraphe 2 que l'Etat de résidence ait la faculté, mais non le devoir, d'accorder certaines facilités.

23. M. VERDROSS pense qu'au paragraphe 1, il conviendrait d'insérer le mot « officiels » après le mot « actes », afin que le texte soit conforme à celui des articles antérieurs. A son avis, le paragraphe 2 n'ajoute absolument rien au texte et devrait être supprimé.

24. M. YOKOTA ne voit pas pour quelles raisons la deuxième phrase du paragraphe 1 et la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 37 du projet concernant les relations diplomatiques n'ont pas été insérées dans l'article 42 du projet ayant trait aux relations consulaires. Il faudrait, en particulier, y introduire un passage concernant les privilèges et immunités dont doivent jouir, en raison de la dignité qui s'attache à leurs fonctions, les membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ; il conviendrait de le faire ne serait-ce que pour encourager l'Etat de résidence à prendre des mesures raisonnables en vue d'éviter des atteintes à la personne, la liberté ou la dignité de ces fonctionnaires. De même, il y faudrait une disposition garantissant ce personnel contre une immixtion dans leurs fonctions officielles. Comme l'a fait observer M. Verdross, le paragraphe 2 de l'article 42 serait pratiquement inutile sans une telle disposition.

25. M. AGO déclare qu'en raison du caractère général des termes dans lesquels est rédigé l'article 34, il doute sérieusement de l'utilité de l'article 42 ; toutefois, si la Commission estime que la situation des fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence doit faire l'objet d'un article spécial, il ne soulèvera pas d'objection.

26. M. Ago doute également qu'il soit souhaitable d'insérer le mot « officiels » après le mot « actes », dans le texte de l'article 42 ; en effet, comme il l'a déjà observé à propos de l'article 34, lorsqu'un consul accomplit certains actes dans l'exercice de ses fonctions, il accomplit des actes pour lesquels il jouit de l'immunité, et lorsqu'il n'agit pas en tant que consul, il agit en tant que particulier et, comme tel, il ne peut invoquer l'immunité. La limitation aux « actes officiels » introduirait donc dans le texte un élément d'incertitude.

27. M. ERIM estime que l'article 42, loin d'être superflu, serait utile. Toutefois, sous sa forme actuelle, le paragraphe 1 appelle des objections. Il accorde aux fonctionnaires consulaires qui y sont visés l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions ; or, certains employés de consulat, définis à l'alinéa *i*) de l'article premier du projet concernant les relations consulaires, pourraient être appelés à exécuter dans un consulat des travaux administratifs, techniques ou analogues, par exemple tenir un registre. Si un tel employé se rendait coupable d'une infraction aux lois de l'Etat de résidence en exerçant une fonction consulaire, il ne serait pas couvert par le paragraphe 1 de l'article 42. En modifiant ce paragraphe, il conviendrait d'insister, non sur la personne, mais sur la fonction qu'elle exerce.

28. M. MATINE-DAFTARY demande si c'est intentionnellement que le Rapporteur spécial a employé des termes différents pour l'article 34 et l'article 42. On ne voit pas clairement si les mots « ne sont pas justiciables » doivent signifier la même chose que les mots « bénéficient de l'immunité de juridiction ». M. Matine-Daftary pense, comme M. Verdross, qu'il y aurait lieu d'insérer le mot « officiels » après le mot « actes », au paragraphe 1 de l'article 34.

29. M. BARTOŠ rappelle qu'il s'était opposé à ce que l'on reconnaisse comme agent diplomatique d'un autre Etat un ressortissant de l'Etat de résidence, ce qui ne l'a pas empêché, lorsque la Commission examina l'article 37 du projet concernant les relations diplomatiques, d'être de la minorité qui estimait qu'un agent diplomatique ressortissant de l'Etat de résidence devait jouir de tous les privilèges et immunités dès lors que sa qualité d'agent était reconnue. La situation est entièrement différente en ce qui concerne les fonctionnaires consulaires : de l'avis de M. Bartoš, il convient en effet d'admettre le principe selon lequel les ressortissants de l'Etat de résidence peuvent être agents consulaires d'un Etat étranger. C'est pourquoi M. Bartoš est obligé d'adopter, tant du point de vue théorique que sur le plan pratique, une position diamétralement opposée, en principe, à celle qu'il avait prise à l'égard des dispositions du projet consacré aux relations diplomatiques, notamment en ce qui concerne le fait de jouir de privilèges et immunités consulaires égaux à ceux dont se prévalent les consuls ressortissants de l'Etat d'envoi.

30. M. Bartoš pense, comme M. Ago, qu'il n'est

pas souhaitable d'employer les termes « actes officiels », car il serait extrêmement difficile de faire une distinction entre les actes officiels et les actes privés des fonctionnaires consulaires. Il s'agit, en fait, d'actes accomplis dans l'exercice de fonctions requises par le service.

31. Passant au texte du paragraphe 2, M. Bartoš déclare que l'immunité devrait être accordée pour tous les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Une fois admis qu'une personne est en droit d'exercer des fonctions consulaires, l'Etat de résidence doit faire preuve d'une certaine considération à son égard. Il faut donc, ou bien faire passer le texte du paragraphe 2 dans le commentaire, ou bien ajouter une nouvelle phrase, semblable à la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 37 du projet relatif aux immunités diplomatiques, faisant porter l'accent sur la fonction, et non sur la personne. Si la Commission a estimé qu'il était nécessaire d'ajouter cette phrase pour assurer le fonctionnement satisfaisant d'une mission diplomatique, ces raisons sont également valables pour un projet dont le but est d'assurer la bonne marche des services consulaires.

32. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme M. Ago, que le paragraphe 1 est peut-être superflu. Il convient de demander au Comité de rédaction si, du point de vue purement rédactionnel, ce paragraphe est nécessaire, compte tenu de l'existence de l'article 34. On ne peut vraiment soutenir que l'article 42 soit nécessaire dans le projet concernant les relations consulaires du fait qu'on a fait figurer l'article 37 dans le projet concernant les relations diplomatiques, car si les agents diplomatiques jouissent d'une immunité personnelle totale, un fonctionnaire consulaire, qu'il s'agisse d'un ressortissant de l'Etat d'envoi ou d'un ressortissant de l'Etat de résidence, jouit de l'immunité de juridiction à raison des seuls actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, mais non à raison des actes accomplis à titre personnel. Etant donné que ce principe est également applicable aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et à ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, aucun régime spécial n'est nécessaire pour ces derniers. Il suffirait d'un simple renvoi à l'article 34. Si le paragraphe 1 est inutile, le paragraphe 2 l'est également. Les fonctionnaires consulaires jouissent naturellement de certaines immunités autres que l'immunité de juridiction, par exemple l'exemption des prestations personnelles, stipulée à l'article 39. Toutefois, l'article 39 exclut expressément de cette exemption les membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. L'article 42, par contre, ne traite que de l'immunité de juridiction, et il est donc d'une nature totalement différente de celle de l'article 39.

33. M. SANDSTRÖM, pense comme sir Gerald, que l'article 42 est inutile dans son ensemble.

34. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Yokota, explique qu'il n'a pas reproduit dans le texte de l'article 42 la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 37 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques parce qu'elles n'apporterait rien de plus au contexte; quant à la deuxième phrase du paragraphe 2 de ce même article 37, elle est vague et n'apporte rien de nouveau non plus. Il n'insiste pas pour que soit maintenu le paragraphe 2 de l'article 42, qui n'énonce aucune règle juridique et pourrait fort bien être placé dans le commentaire.

35. Il ne peut admettre que le bénéfice des dispositions de l'article 42 soit étendu aux employés de consulat, comme l'a suggéré M. Erim, car la Commission ne peut, dans le projet visant les relations consulaires, aller au delà des limites qu'elle a déjà fixées dans le projet qui a trait aux relations diplomatiques.

36. Quant à la différence entre les termes employés dans l'article 34 et ceux qui ont été utilisés dans l'article 42, elle découle de la technique même de la rédaction juridique. Dans l'article 34, il a fallu définir ce que l'on entend par immunité de juridiction; une fois cette définition posée, on a pu utiliser une formule plus concise dans l'article 42.

37. On a dit que l'expression « actes officiels » ne devrait pas être utilisée dans l'article 34 ; l'argument est valable pour cet article, comme il l'est pour tous ceux visant les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence ; toutefois, en ce qui concerne ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, l'expression « actes officiels » est nécessaire. M. Žourek rappelle l'affaire *Bigelow* (citée dans le document A/CN.4/131, première partie, paragraphe 50), dans laquelle la décision judiciaire reposait sur l'interprétation des mots « acte officiel ». Tout en reconnaissant que cette expression ne doit pas être utilisée dans les autres articles, il estime qu'elle pourrait être maintenue dans le cas particulier de l'article 42, du moins jusqu'au moment où les gouvernements auront eu l'occasion de formuler leurs observations à ce sujet.

38. M. FRANÇOIS estime, comme le Rapporteur spécial, que l'on doit utiliser l'expression « actes officiels » dans l'article 42. M. Ago doit savoir qu'il n'y a là rien de nouveau, puisqu'elle a été utilisée au paragraphe 1 de l'article 37 du projet consacré aux relations diplomatiques. Si cette expression ne figure pas dans l'article 42, on pourra interpréter les mots « dans l'exercice de leurs fonctions » comme signifiant « pendant qu'ils exercent leurs fonctions », ce qui n'est pas dans l'intention des auteurs. On ne saurait dire, par exemple, qu'un consul qui, au volant de sa voiture, renverse et tue un piéton alors qu'il se rend au bureau, accomplit un acte « officiel » (bien que l'accident se produise à un moment où le consul est en service officiel). C'est précisément pour couvrir des cas de ce genre que la Commission a inséré le mot « officiels » après le mot « actes » au paragraphe 1 de l'article 37 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Il serait illogique que la Commission admette aujourd'hui que ce mot a été utilisé à tort et qu'elle le supprime dans les articles visant les relations consulaires.

39. M. AGO répond que si l'on devait adopter l'expression « actes officiels » dans l'article 34, M. François aurait raison de dire que sa justification réside dans le souci d'assurer une certaine confor-

mité entre l'article 42 du projet à l'étude et l'article 37 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Si M. Ago a critiqué l'emploi de cette expression, ce n'est pas tant dans l'article 42 que dans l'article 34, qui a été renvoyé au Comité de rédaction. Il continuera à s'opposer au maintien de l'expression « actes officiels » dans ce dernier article même au Comité de rédaction. L'argument qu'a fait valoir M. François vient corroborer les raisons qui existent de ne pas employer cette expression dans l'article 34. Les fonctionnaires consulaires accomplissent rarement des « actes officiels », mais ils se trouvent souvent exercer des fonctions consulaires. Dans certaines conventions consulaires, on trouve l'expression « agissant à titre officiel », ce qui, en d'autres termes, lie l'immunité à la fonction, non à l'acte. Toutefois, il serait peut-être plus approprié de reprendre la discussion de ce point à propos de l'article 34.

40. M. YOKOTA ne partage pas l'avis de sir Gerald Fitzmaurice selon lequel l'article 42 serait inutile. Il est bien certain qu'aux termes du projet d'article 33, les fonctionnaires consulaires jouissent de l'immunité, mais les opinions diffèrent quant au genre d'immunité dont il s'agit. Pour le Rapporteur spécial, c'est l'inviolabilité personnelle, mais pour d'autres membres de la Commission c'est l'immunité de juridiction. Cependant, tous les membres sont d'accord pour estimer que les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être mis en état d'arrestation ou de détention. Si l'on supprime l'article 42, les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence bénéficieront des dispositions de l'article 33, alors que les agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire seront exclus du bénéfice de l'article 27 du projet aux immunités diplomatiques.

41. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que la rédaction du paragraphe 1 de l'article 33 exclut expressément les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence du bénéfice des dispositions de cet article. Son argument reste donc valable. Le paragraphe 1 de l'article 42 fait réellement double emploi, puisqu'il traite d'une question qui est déjà couverte par l'article 34 : l'immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires, quelle que soit la nationalité du consul. Tous les membres de la Commission sont d'accord sur ce point.

42. M. Ago s'est élevé avec raison contre l'emploi de l'expression « actes officiels ». Il est regrettable que la Commission l'ait fait figurer dans l'article 37, paragraphe 1, du projet ayant trait aux relations diplomatiques, car la présence de cette expression annule totalement l'immunité de juridiction, étant donné qu'un acte véritablement officiel pourrait difficilement — de par sa nature même — constituer une infraction pénale au regard de la législation locale. Le mot « officiels », si son emploi est accepté, restreindra considérablement la portée de l'article 42. Si un consul qui se rend en automobile chez un ressortissant du pays d'envoi (dans l'exercice de ses fonctions, bien entendu) conduit trop vite, cela est sans doute regrettable, mais personnellement, le consul ne doit pas pouvoir être l'objet de poursuites. Si l'immunité du conseil cessait parce que le fait de renverser un piéton, même dans l'exercice de fonctions consulaires, n'est pas, en soi, un acte officiel, elle cesserait dans tous les cas d'infraction aux règles de la circulation, même sans gravité.

43. M. YOKOTA reconnaît qu'il s'est trompé lorsqu'il a cité l'article 33; il persiste cependant à croire que l'article 42 doit être maintenu, parce que les autres articles du projet concernant les relations consulaires ne font pas de distinction expresse entre les consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence et ceux qui ne le sont pas. Il mentionne à ce propos l'article 37 relatif à l'immunité fiscale et l'article 38 relatif aux franchises douanières.

44. M. PAL s'oppose à ce que l'on supprime l'article 42 sans un examen plus approfondi. Avant de prendre une telle décision, la Commission devrait comparer avec soin le plan du texte actuel et celui du texte qui figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques. La comparaison de quelques articles idoines ne manquerait pas de révéler que le maintien d'une disposition comme celle de l'article 42 est nécessaire. Dans le projet consacré aux relations diplomatiques on trouve plusieurs articles qui prévoient l'exclusion des ressortissants de l'Etat de résidence du bénéfice de tel ou tel privilège, et d'autres qui ne la stipulent pas expressément pour ce qui est de la disposition pertinente. Une clause d'ordre général relative aux ressortissants de l'Etat de résidence était donc nécessaire. Un examen attentif du projet concernant les relations consulaires révélerait une situation similaire : certains articles mentionnent — et excluent — les ressortissants de l'Etat de résidence de façon expresse, alors que d'autres sont rédigés en termes plus généraux. L'article 42 est donc nécessaire pour couvrir le cas particulier des fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

45. En ce qui concerne l'expression « actes officiels », M. Pal rappelle que la Commission, lors de sa dixième session (463e séance, par. 49), a adopté par 9 voix contre 2, avec 4 abstentions, précisément le texte soumis au dernier moment par M. Ago pour l'article 37 du projet concernant les relations diplomatiques.

46. M. AGO intervient pour déclarer qu'à ce moment-là sa proposition était une ultime solution de compromis, relative à la situation très spéciale des diplomates qui ont la nationalité de l'Etat de résidence.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) persiste à penser que sir Gerald Fitzmaurice a tort de vouloir insister pour faire supprimer le projet d'article 42. Celui-ci traite d'une catégorie spéciale de fonctionnaires consulaires, alors que l'article 34 vise tous les membres du consulat. On s'attend à ce qu'un article du genre de l'article 42 figure dans

le projet. Comme l'a montré le débat sur les mots « actes officiels », l'immunité dont jouissent les membres du personnel consulaire qui sont ressortissants de l'État d'envoi doit être plus large que celle qui est accordée aux membres qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. On peut néanmoins renvoyer à plus tard la décision définitive, et peut-être serait-il bon que le Comité de rédaction examine s'il y a des raisons valables pour fusionner les articles 34 et 42.

48. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer le projet d'article 42 au Comité de rédaction qui devra examiner si le paragraphe 1 est superflu et présenter à la Commission une recommandation sur ce point. Si le Comité de rédaction décide finalement de maintenir un article sur cette question dans le projet, il devra examiner s'il est opportun d'ajouter les mots qui ont été suggérés par plusieurs membres de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 43 (DURÉE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONSULAIRES)

49. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présentant l'article 43, indique que, certaines modifications de pure forme mises à part, l'article est analogue aux deux premiers paragraphes de l'article 38 du projet concernant les relations diplomatiques.

50. Le paragraphe 1 de l'article 43 porte qu'une personne ayant droit aux privilèges et immunités consulaires en bénéficie dès son entrée dans l'Etat de résidence ou, s'il le trouve déjà sur le territoire de ce dernier, au moment de sa nomination, dès que celle-ci a été notifiée.

51. Le paragraphe 2 de l'article 43 stipule que les privilèges et immunités consulaires cessent normalement au moment où la personne qui en bénéficie quitte le territoire du pays de résidence ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été imparti. La dernière phrase du paragraphe énonce le principe important selon lequel l'immunité subsiste sans limitation de durée pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires.

52. M. VERDROSS constate que les principes formulés à l'article 43 font partie du droit international général. Toutefois, le Rapporteur devrait examiner la possibilité de prévoir le cas où un consul est révoqué parce qu'il a commis un délit. Dans cette hypothèse, il n'y a pas, semble-t-il, de raison de stipuler que les privilèges et immunités subsisteront pendant un délai raisonnable à compter de la fin des fonctions consulaires.

53. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) remercie M. Verdross de lui avoir signalé ce cas particulier, mais celui-ci se présentera très rarement. Il a l'intention de soumettre un article séparé pour régler la question de la renonciation aux immunités consulaires. Peut-être la question de la révocation d'un consul qui a commis un délit pourrait-elle y être mentionnée, mais M. Žourek ne voit pas d'inconvénient à rechercher avec le Comité de rédaction s'il est possible d'en traiter à l'article 43.

54. Le PRÉSIDENT annonce que, sauf objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 43 au Comité de rédaction en le priant d'examiner la question soulevée par M. Verdross.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 44 (SUCCESSION RELATIVE AUX BIENS D'UN MEMBRE DU PERSONNEL CONSULAIRE OU D'UN MEMBRE DE SA FAMILLE)

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que le texte de l'article 44 s'inspire du paragraphe 3 de l'article 38 du projet ayant trait aux relations diplomatiques; il en a fait un article séparé parce qu'il se rapporte à l'exemption des droits de succession plutôt qu'à la durée des privilèges et immunités. L'exemption des droits de succession dans l'hypothèse prévue à l'article 44 se justifie parfaitement; l'Etat de résidence n'est pas fondé à percevoir des droits de succession sur les biens meubles laissés sur son territoire par un consul ou un membre de sa famille qui est décédé.

56. On peut s'en remettre au Comité de rédaction du soin de décider si la question traitée à l'article 44 doit faire l'objet d'un article séparé et de déterminer la place où cet article doit figurer.

57. M. SCELLE estime que le mieux est de placer les dispositions du projet d'article 44 après l'article 38 *(Franchises douanières)*. Le but essentiel de cette clause est de permettre d'exporter hors du territoire de l'Etat de résidence les biens meubles en question, à l'exception de ceux qui ont été achetés dans le pays et dont l'exportation est interdite.

58. Sir Gerald FITZMAURICE trouve ambigus les mots « dans un tel cas » qui figurent dans la deuxième phrase de l'article, et il prie le Rapporteur spécial d'en indiquer le sens.

59. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que les mots en question se rapportent à l'éventualité du décès d'un membre du personnel consulaire ou d'un membre de sa famille, visée dans la première phrase, et ont pour but de relier la seconde phrase à la première.

60. M. SCELLE fait observer que le sens du texte français serait peut-être plus clair si l'on faisait commencer la deuxième phrase par les mots « En ce cas » (« En ce cas, il ne sera prélevé de droit successoraux que sur les biens... »).

61. M. SANDSTRÖM appelle l'attention sur le paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 38 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, qui explique comme il convient le sens de la disposition.

62. Le PRÉSIDENT estime que l'article peut être renvoyé au Comité de rédaction avec ces explications. En l'absence d'objection, il considérera que la Commission est de cet avis.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 45 (DEVOIRS DES ETATS TIERS)

63. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'il a ajouté l'article 45 pour répondre au désir de la Commission de faire figurer dans le projet concernant les relations consulaires, toutes les fois que ce sera possible, des dispositions analogues à celles du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

64. Le paragraphe 1 de l'article 45 énonce le principe selon lequel les Etats tiers sont tenus de faciliter le passage des fonctionnaires consulaires sur leur territoire.

65. Comme les membres de la famille des fonctionnaires consulaires ne bénéficient pas de l'inviolabilité, il a fallu rédiger un paragraphe séparé, — le paragraphe 2, — concernant leur traversée du territoire d'un Etat tiers.

66. Le paragraphe 3 se rapporte au passage sur le territoire d'Etats tiers des autres membres du personnel consulaire et de leurs familles, et le paragraphe 4, au transit de la correspondance et des autres communications officielles.

67. L'article 45 n'impose pas aux Etats tiers d'autoriser les fonctionnaires consulaires à traverser leur territoire, mais prévoit simplement que si un fonctionnaire consulaire passe sur celui-ci pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou pour rentrer dans son pays, les privilèges appropriés doivent lui être accordés.

68. M. Žourek pense que les règles formulées à l'article 45 pourront être acceptées par les gouvernements parce qu'elles tendent à faciliter les relations consulaires et répondent donc aux intérêts de tous les Etats.

69. Sir Gerald FITZMAURICE se dit en mesure d'accepter le principe de l'article 45, mais le Comité de rédaction devra en examiner soigneusement le libellé.

70. Par exemple, la clause figurant à la fin du paragraphe 1, selon laquelle l'Etat tiers doit accorder aux fonctionnaires consulaires intéressés « toutes immunités nécessaires pour permettre leur passage ou leur retour » ne peut signifier qu'une chose, à savoir que le fonctionnaire devra bénéficier d'une immunité totale pendant son passage. L'Etat tiers lui accordera alors une inviolabilité plus complète que celle dont il jouit « en vertu des présents articles » et qui est mentionnée dans la partie précédente de la même phrase.

71. Une difficulté à peu près semblable se rencontre à propos du paragraphe 2. Il peut sembler étrange que dans un projet ne conférant aucun privilège ou immunité dans l'Etat de résidence aux membres de la famille des fonctionnaires consulaires, figure une disposition qui paraît leur donner une immunité plus ou moins complète pendant qu'ils traversent un Etat tiers.

72. Sir Gerald admet sans réserve que des facilités doivent être accordées aux personnes mentionnées à l'article 45 pour leur passage ou leur retour, mais peut-être la meilleure expression du principe se trouve-t-elle au paragraphe 3 qui stipule qu'un Etat tiers ne doit pas entraver le passage de ces personnes sur son territoire. Une clause de cette nature suffit parfaitement.

73. M. FRANÇOIS est également d'avis que les dispositions des paragraphes 1 et 2 vont trop loin, car elles semblent exclure toute possibilité d'arrestation des intéressés. Il ne saurait accepter un texte qui octroie à ces personnes, pendant leur passage sur le territoire d'un Etat tiers, des immunités plus étendues que celles dont elles jouissent dans l'Etat de résidence. Il faudrait supprimer ces paragraphes où, tout au moins en modifier complètement la rédaction.

74. M. BARTOŠ approuve l'idée énoncée à l'article 45, mais, comme plusieurs des orateurs qui l'ont précédé, il estime que les paragraphes 1 et 2 paraissent faire peser plus d'obligations sur l'Etat tiers que sur l'Etat de résidence. L'Etat tiers intéressé ne peut pas être tenu de renoncer, par exemple, à son droit d'arrêter une personne pour une infraction précédemment commise sur son territoire, ni de renoncer à son droit de juridiction alors que l'Etat de résidence lui-même conserverait ce droit à l'égard du consul. Ce serait imposer à l'Etat tiers des obligations plus rigoureuses en matière de relations consulaires qu'aux Etats de résidence ou d'envoi intéressés.

75. Le paragraphe 3 est rédigé en des termes plus satisfaisants puisqu'il précise que les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel consulaire et des membres de leurs familles. L'idée est excellente : il faut prévoir une sorte de droit de passage sur le territoire des Etats tiers, sous réserve du devoir de respecter leur législation. Tout ce que l'on peut demander à l'Etat tiers c'est de ne pas empêcher les relations consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence en gênant le passage des fonctionnaires consulaires.

76. Le PRÉSIDENT dit que la Commission paraît approuver le principe énoncé à l'article 45, à condition qu'il ne vise pas à imposer à l'Etat tiers des obligations plus étendues que celles de l'Etat de résidence; la Commission semble également penser que l'Etat tiers est seulement tenu de ne pas entraver le passage des fonctionnaires consulaires intéressés, ce qui n'implique aucune renonciation à une compétence née de faits antérieurs au passage. En l'absence d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 45 au Comité de rédaction sous cette réserve.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 46 (DEVOIR DE RESPECTER LES LOIS ET LES RÈGLEMENTS DE L'ÉTAT DE RÉSIDENCE)

77. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que l'article 46 énonce le devoir des consuls de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence et de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Il est évident qu'on ne leur demande pas de se conformer à des règle-

ments qui iraient à l'encontre de leurs privilèges et immunités consulaires, tels que des dispositions législatives tendant à les assujettir à des prestations personnelles.

78. Les dispositions de l'article 46 s'inspirent de celles du paragraphe 1 de l'article 40 du projet consacré aux relations diplomatiques. Quant aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 40, aux termes desquelles toutes les affaires officielles dont une mission diplomatique est chargée doivent être traitées avec le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire, elles ne peuvent naturellement pas s'appliquer aux consuls, qui, par définition, sont en contact avec les autorités locales.

79. En ce qui concerne, le paragraphe 3 de l'article 40 du projet ayant traité aux relations diplomatiques, M. Žourek a soigneusement examiné s'il serait opportun d'insérer les dispositions de ce paragraphe dans le projet concernant les relations consulaires, mais il est parvenu à la conclusion que celles-ci ne sont pas applicables à la situation des consuls. Lorsqu'il s'agit d'une mission diplomatique, il est évident que les locaux de celle-ci ne doivent pas être utilisés à des fins autres que l'exercice des fonctions de la mission, mais la situation des consuls est entièrement différente. Certains consuls, tels les consuls honoraires, peuvent se livrer à l'exercice d'une profession lucrative. En outre, c'est actuellement une pratique courante pour les consulats de permettre l'installation dans leurs locaux de bureaux hébergeant des services d'information ou de voyages. Pour toutes ces raisons, M. Žourek a pensé qu'il serait préférable de n'insérer dans l'article 46 qu'une disposition générale.

80. M. ERIM remercie le Rapporteur spécial des explications qu'il a données, mais il estime qu'il est nécessaire de faire figurer dans le projet une disposition qui stipulerait, ne serait-ce qu'en termes généraux, le devoir de l'Etat d'envoi de ne pas permettre l'utilisation des locaux consulaires à des fins inconciliables avec les fonctions consulaires. Une disposition de ce genre est indispensable, car, aux termes de l'article 25, l'Etat de résidence est tenu de reconnaître l'inviolabilité des locaux consulaires et de garantir cette inviolabilité. En contrepartie de ce privilège, l'Etat d'envoi devrait veiller à ce que les locaux ne soient pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions du consulat.

81. A ce propos, M. Erim appelle l'attention de la Commission sur les dispositions de l'alinéa *b*) de l'article 32 du projet de Harvard qui stipulent que l'Etat d'envoi ne doit pas autoriser son consul à profiter de sa position particulière pour se livrer à des activités quelconques n'ayant pas de rapport avec l'exercice de ses fonctions consulaires. En fait, la Commission pourrait examiner s'il serait souhaitable d'insérer dans le projet des dispositions analogues à celles qui figurent aux alinéas *a*) et *c*) de l'article 32 du projet de Harvard, aux termes desquelles l'Etat d'envoi ne doit pas permettre à son consul d'abuser de sa position en protégeant des fugitifs poursuivis par la justice.

82. M. BARTOŠ rappelle que l'article 46 énonce une règle existante du droit international positif. Il soulève, toutefois, la question de savoir si un consul est tenu de respecter les dispositions législatives de l'Etat de résidence qui seraient en conflit avec les règles du droit international régissant le statut des consuls. Sur ce point, il existe deux thèses différentes. Selon la première, le consul est tenu de respecter la législation locale, quitte à prendre les mesures voulues pour que la protestation nécessaire soit faite à l'échelon diplomatique. D'après la seconde, le consul a le droit de ne pas tenir compte des dispositions législatives locales qui seraient en conflit avec les règles applicables du droit international.

83. Le devoir du consul de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence s'entend de manière différente, selon qu'il s'agit de consuls de carrière ou de consuls honoraires. Un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat de résidence a le droit de se livrer à des activités politiques comme tout autre citoyen, mais, bien entendu, il ne peut invoquer sa qualité de consul étranger à cette occasion. Selon M. Bartoš, il faut laisser aux Etats le soin de réglementer, conformément à leur droit interne et à leur constitution, la manière dont ces personnes peuvent exercer leurs droits politiques en tant que citoyens.

84. Quant à la question soulevée par M. Erim, M. Bartoš appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 1 de l'article 56 qui énumère les privilèges et immunités des consuls honoraires. L'inviolabilité des locaux consulaires, mentionnée à l'article 25, ne figure pas dans cette énumération. Il s'ensuit que cette inviolabilité ne saurait être invoquée par les consuls honoraires. On ne peut donc pas se fonder sur elle pour imposer à ces derniers des obligations semblables à celles qui figurent au paragraphe 3 de l'article 40 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

85. M. Bertoš rappelle que, lorsque la Commission a examiné l'article 25, il a signalé l'existence de consulats mixtes, gérés à la fois par des consuls de carrière et des consuls honoraires, et aussi l'installation fréquente, à l'heure actuelle, dans les locaux consulaires, de bureaux hébergeant des services d'information ou de voyages, des salles de lecture, etc. Il espère que ces questions seront réglées quelque part dans le projet lors de sa rédaction définitive.

86. M. YOKOTA fait observer que, sous la forme adoptée par la Commission, l'article 25 relatif à l'inviolabilité des locaux consulaires est conçu en termes presque identiques à ceux de l'article 20 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. C'est pourquoi il est fortement partisan, comme M. Erim, de l'insertion d'une disposition analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 40 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, afin d'empêcher que les locaux consulaires ne soient utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions du consulat. Il

s'agit d'une sauvegarde plus nécessaire dans le cas des locaux consulaires que dans le cas des locaux diplomatiques. Sous cette réserve il est disposé à accepter le projet d'article 46.

87. M. TOUNKINE, note que les rapports entre le droit international et le droit interne, dont M. Bartoš vient de parler, posent une question très vaste qui n'est soulevée qu'incidemment dans l'article 46. Il ne pense pas que la Commission soit appelée à régler les nombreux problèmes de droit international que les différents projets d'articles posent incidemment.

88. Il n'a pas d'objection particulière contre la proposition tendant à insérer dans le projet une disposition analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 40 du projet consacré aux relations diplomatiques. Il est aussi d'avis que la Commission devrait examiner, dans une certaine mesure, la question des activités qui sont exercées dans les locaux consulaires et qui n'ont aucun rapport avec les fonctions consulaires, telles que l'exploitation d'un office de tourisme.

89. M. Tounkine rappelle qu'au cours d'une séance précédente (530e séance, par. 7), M. Bartoš a dit qu'une pratique, qui a son origine en Union soviétique et que certains pays de démocratie populaire ont adoptée par la suite, consistait à créer des consulats qui sont également le siège de missions commerciales, mais que dans la convention consulaire qu'elle a conclue avec l'URSS, la Yougoslavie ne reconnaissait pas l'inviolabilité des locaux utilisés à cette fin. M. Tounkine tient à faire observer qu'aucune pratique de ce genre n'existe; bien au contraire la pratique constante est d'installer les missions commerciales de l'URSS ailleurs que dans les consulats. De plus, il ne connaît pas de convention consulaire comme celle qu'a citée M. Bartoš et il présume que celui-ci a voulu se référer à certains accords relatifs aux missions commerciales. Ces accords prévoient l'immunité diplomatique des locaux affectés aux missions commerciales de l'URSS.

90. M. BARTOŠ précise que l'accord qu'il a mentionné est celui que la Yougoslavie et l'URSS ont signé en 1940.

91. Sir Gerald FITZMAURICE se déclare, lui aussi, en faveur de l'insertion d'une disposition analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 40 du projet consacré aux relations diplomatiques.

92. Quant au devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence, il est évident qu'un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat de résidence n'y est pas tenu dans tous les cas. Lors de la rédaction du texte définitif de cette disposition, on doit prendre soin de préciser que les consuls honoraires ne sont tenus à ce devoir que lorsqu'ils exercent leurs fonctions consulaires; en tant que citoyens privés de l'Etat de résidence, ils jouissent des droits politiques habituels.

93. L'article soulève, toutefois, un autre point qui mérite de retenir l'attention. A la différence des fonctions qu'exerce l'agent diplomatique, les fonctions du consul exigent qu'il s'occupe de questions intérieures. Il est donc souhaitable de préciser que si le consul a le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence, c'est sans préjudice de l'exercice des fonctions consulaires normales ayant trait à des questions d'administration intérieure.

94. Le PRÉSIDENT constate que le principe énoncé à l'article 46 semble ne soulever aucune objection. Trois suggestions, toutefois, ont été faites. Premièrement le Comité de rédaction devrait examiner la possibilité d'insérer un paragraphe analogue au paragraphe 3 de l'article 40 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Deuxièmement, le Comité de rédaction est invité à formuler le devoir de non-immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence de telle sorte que ce devoir soit limité, pour les consuls honoraires, aux actes accomplis par eux en leur qualité de consuls. Troisièmement, le devoir en question ne saurait s'opposer à l'exercice des fonctions consulaires normales ayant trait aux questions d'administration intérieure.

95. En l'absence d'objections, le Président considérera que la Commission accepte de renvoyer au Comité de rédaction l'article 46 en même temps que ces trois suggestions.

Il en est ainsi décidé.

96. Le PRÉSIDENT annonce qu'il a reçu une réponse à la lettre que la Commission l'avait autorisé à envoyer au Président de la Cour internationale de Justice (537e séance, par. 59) pour le prier d'ajourner les débats auxquels M. Žourek devait assister. Le Président de la Cour a fait savoir que l'affaire qui exigeait sa présence ne viendrait pas cette fois devant la Cour et que, par conséquent, M. Žourek n'aura pas à se rendre à La Haye.

La séance est levée à 13 h. 5.

544e SÉANCE

Vendredi 20 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale sur la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile (A/CN.4/128)

[Point 6 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, qui prie la Commission de procéder, dès qu'elle le jugera souhaitable, à la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile.

2. A ce propos, le Président rappelle qu'une proposition faite à la Sixième Commission par le représentant de Cuba, lors de la quatorzième session de l'Assemblée générale, et tendant à ce que la Commission donne priorité à la codi-

fication de cette question (A/CN.4/128 par. 3) n'a pas été accueillie favorablement et a été retirée. Il invite les membres de la Commission à présenter des observations sur le choix du moment approprié à l'examen de cette question.

3. Sir Gerald FITZMAURICE pense qu'il est inutile que la Commission prenne une décision quelconque à ce sujet, si ce n'est de noter le fait évident qu'elle ne sera pas en mesure d'examiner la question à la présente session. Il n'est pas recommandable que la Commission s'engage à aborder cette matière à une date future déterminée, car elle pourrait ensuite se trouver dans l'impossibilité de s'en occuper à l'époque fixée.

4. Le PRÉSIDENT déclare que s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission a décidé de ne pas aborder ce sujet à la présente session et que la question du choix du moment opportun resterait ouverte.

Il en est ainsi décidé.

Résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale sur l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques (A/CN.4/126)

[Point 7 de l'ordre du jour]

5. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale, qui prie la Commission d'entreprendre, dès qu'elle le jugera bon, l'étude de la question du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, et de faire à ce sujet les recommandations qu'elle estimera appropriées.

6. La question des eaux et baies historiques semble soulever le même problème que celle du droit d'asile; la Commission ne serait guère en mesure de l'examiner à la présente session.

7. M. FRANÇOIS déclare que la question des eaux historiques diffère de celle du droit d'asile en ce qu'il est généralement reconnu que la première doit être étudiée par la Commission. La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a adopté, le 27 avril 1958, la résolution VII, par laquelle elle demandait à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies de prendre des dispositions pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques [1], et, conformément à cette demande, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1453 (XIV), aux termes de laquelle elle prie la Commission d'entreprendre l'étude de cette question. La Commission a donc le devoir de procéder à cette étude.

8. Il appartiendrait, évidemment, à la Commission de décider (peut-être après que sa composition aura été déterminée par l'Assemblée, en automne 1961) à quelle date elle abordera l'examen de cette question. Il est indispensable, toutefois, que la Commission dispose d'une documentation détaillée à ce sujet. L'expérience a montré qu'une ample documentation était nécessaire pour des études de ce genre et aussi qu'il fallait beaucoup de temps pour la réunir. M. François propose, en conséquence, que la Commission prie l'Assemblée générale d'inviter les Etats à envoyer au Secrétariat toute la documentation disponible au sujet des eaux historiques, y compris les baies historiques, qui sont soumises à leur juridiction, et d'indiquer le régime qu'ils revendiquent pour ces eaux et baies historiques.

9. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'il ne peut accepter la méthode préconisée par M. François. La question du régime des eaux et baies historiques est une question de droit et une question de principe; il ne s'agit pas d'étudier une question de fait, ni de déterminer les revendications des divers Etats. A son avis, la tâche de la Commission n'est pas de se prononcer, quant au fond, sur une longue liste de revendications des Etats relatives à des baies ou à des zones maritimes déterminées, considérées comme baies historiques ou eaux historiques. La tâche de la Commission est d'isoler et de déterminer les principes sur la base desquels des revendications de cet ordre peuvent être formulées. Si ces principes sont ultérieurement adoptés par l'Assemblée générale ou par un autre organisme faisant autorité, ils pourront servir à fonder les revendications des Etats ou à régler des différends relatifs aux eaux et baies historiques.

10. Il est peu vraisemblable que les gouvernements aident la Commission à formuler des principes dans ce domaine; ils auraient plutôt tendance à présenter des revendications déterminées au sujet du caractère historique de certaines eaux et baies. C'est pourquoi sir Gerald est convaincu que la Commission a intérêt à déterminer d'abord les principes relatifs à cette question, pour inviter ensuite les gouvernements à présenter des observations au sujet de ces principes. Si les gouvernements désirent illustrer leurs observations en mentionnant des revendications déterminées, ils pourront évidemment le faire à ce moment-là.

11. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que si la Commission juge nécessaire de s'adresser aux gouvernements pour obtenir des renseignements ou de la documentation se rapportant à des faits, elle a tous pouvoirs pour demander au Secrétaire général de recueillir ces informations. Il n'est pas nécessaire de renvoyer la question à l'Assemblée générale.

12. M. Liang estime toutefois que les difficultés auxquelles on se heurte dans ce domaine ne sont pas liées aux données dont on dispose sur les faits, mais plutôt à la nature des problèmes qui sont en jeu. Le premier de ces problèmes résulte de ce que la distinction entre baies et eaux historiques est quelque peu incertaine. Lors de la préparation de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, le Secrétariat avait préparé un mémorandum (A/CONF.13/1 [2]), qui traitait de façon assez exhaustive la question des baies historiques. Toutefois, la signification exacte

[1] *Conférence des Nations Unies sur led roit de la mer, Documents officiels*, vol. II: Séances plénières (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II), p. 163.

du terme « eaux historiques » est sujette à controverse, et les discussions que l'Assemblée générale a consacrées à cette question n'ont guère apporté d'éclaircissements importants. Peut-être, si la Commission entreprenait l'étude de cette question et nommait un rapporteur spécial, pourrait-elle en délimiter la portée et établir une distinction nette entre les termes employés. On pourrait, après cette étude préliminaire, demander aux gouvernements de fournir des renseignements. M. Liang pense qu'à l'heure actuelle, il n'est pas utile de s'adresser aux gouvernements ; faute d'un questionnaire détaillé, les gouvernements auraient de la difficulté à répondre, et la Commission recevrait sans doute des exposés contenant des revendications relatives à certaines eaux, considérées comme eaux historiques. Pour ces raisons, M. Liang est porté à croire que la Commission ferait mieux de définir et délimiter la portée de sa tâche, et de déterminer la nature de ce travail, avant d'adresser aux gouvernements des demandes de documentation.

13. M. PAL déclare que, lorsque la Commission, conformément à son statut, aura désigné un rapporteur spécial chargé de l'étude de ce sujet, ce rapporteur procédera à une étude préliminaire et, par suite, sera à même d'indiquer à la Commission quel genre de renseignements il conviendrait, le cas échéant, de demander aux Etats. Mais on ne pourra faire cela que si la Commission est prête à examiner la question sans tarder, dans quel cas elle devrait, pour commencer, désigner un rapporteur spécial. Toutefois, si la Commission n'aborde pas immédiatement l'examen de cette question, il est prématuré de se demander s'il convient de s'adresser aux gouvernements pour obtenir des informations quelconques. En fait, il ne serait pas conforme à la procédure normalement suivie par la Commission de demander si tôt aux gouvernements de fournir des renseignements.

14. Au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission, lors de la quatorzième session de l'Assemblée générale, le représentant de l'Arabie saoudite avait proposé de demander aux gouvernements de fournir au Secrétariat tous renseignements pertinents sur les eaux historiques relevant de leur souveraineté; il a ajouté : « La Commission du droit international serait ensuite invitée à préparer un projet de code, compte tenu des opinions exprimées et des données rassemblées » [3]. L'Assemblée n'a pas suivi cette suggestion et a simplement renvoyé la question à la Commission. Il n'y a pas de raison pour que la Commission, en procédant à l'étude de la question, ne se conforme à sa procédure normale indiquée par sir Gerald Fiztmaurice, alors président de la Commission, dans la réponse qu'il a faite sur la suggestion du représentant de l'Arabie Saoudite, lors des débats à la Sixième Commission [4].

15. M. FRANÇOIS pense qu'il ne s'est peut-être pas exprimé de façon tout à fait claire. Il admet sans peine que la Commission n'a pas pour tâche de prendre de décisions sur des revendications précises portant sur des questions de fond. Néanmoins, afin de déterminer les principes qui sont à la base du problème des eaux et des baies historiques, compte tenu du droit coutumier international en vigueur, la Commission doit établir quelles sont les baies considérées comme historiques et pour quelles raisons elles le sont. Seuls les renseignements fournis par les gouvernements peuvent permettre à la Commission de connaître les règles du droit coutumier international concernant les eaux historiques.

16. Pour cette raison, M. François estime que la première mesure à prendre doit consister à recueillir des informations et une documentation. A ce propos, il pense, comme le Secrétaire, qu'il n'est pas nécessaire pour cela de s'adresser à l'Assemblée générale et que la Commission peut elle-même demander au Secrétaire général de réunir les données nécessaires. Toutefois, l'expérience a montré que la Commission a besoin de plus de cinq ans pour achever ses travaux sur un sujet donné, quel qu'il soit, et qu'il est donc particulièrement souhaitable que la Commission mette à profit le temps dont elle dispose jusqu'à l'automne de 1961 pour exécuter certains travaux préparatoires. La Commission serait ainsi en mesure d'aborder son travail, quant au fond, lors de sa session de 1961 et pourrait espérer le mener à terme au cours de la période de cinq ans qui s'ouvrirait alors.

17. M. YOKOTA, faisant état des remarques présentées par le Secrétaire, pense que la Commission devrait, pour l'instant, limiter son étude au régime des baies historiques, question qui a fait l'objet d'un excellent mémorandum préparé par le Secrétariat. A ce propos, il rappelle à la Commission que, lors de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en 1958, la délégation japonaise a proposé l'insertion d'une disposition contenant une définition des baies historiques dont la teneur s'inspirait dudit mémorandum [5]. Lorsque la Commission aura achevé son étude de cette question, elle pourra entreprendre l'étude des eaux historiques, et cette façon de procéder correspondrait à peu près à ce que l'on a fait pour les questions des missions diplomatiques et de la diplomatie *ad hoc*. C'est pourquoi M. Yokota propose à la Commission d'inviter le Secrétariat à poursuivre ses travaux sur la question des baies historiques. Le Secrétariat pourrait soumettre à la Commission, dans un an ou deux, un nouveau mémorandum, qui servirait de base à l'étude préliminaire que la Commission consacrerait à cette question.

18. M. AGO estime, comme M. François, que la Commission ne doit pas laisser passer deux ans sans rien faire à ce sujet. Il serait donc bon que

[3] *Ibid.*, vol. I ; Documentation préparatoires, p. 1 à 37.

[3] *Documents officiels de l'Assemblée générale, Quatorzième session*, Sixième Commission, 644e séance, par. 9.

[4] *Ibid.*, par. 15.

[5] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. III : Première Commission (publication des Nations Unies, no de vente : 58.V.4, vol. III), p. 263.

le Secrétariat poursuive ses études et qu'il fournisse à la Commission un exposé plus précis de la situation en ce qui concerne le régime juridique des eaux et des baies historiques.

19. Il est, bien entendu, également d'avis qu'il appartient à la Commission de s'informer de ce que sont les règles du droit international coutumier en la matière, mais il ne saurait admettre que ces règles puissent découler des revendications des Etats en tant que telles. La revendication d'un Etat ne peut être admise comme contribuant à la formation d'une règle de droit internationale que si elle a reçu un certain degré d'acquiescement de la part d'autres Etats. M. Ago estime à ce propos qu'il ne serait pas judicieux de demander aux gouvernements de préciser leurs revendications sur des eaux ou des baies historiques. Les gouvernements pourraient en effet être tentés, par mesure de prudence, de protéger leur position en présentant toutes leurs revendications, y compris peut-être des revendications tout à fait nouvelles, de manière à ne pas préjuger leur position lors d'une conférence à venir. Des réponses de ce genre auraient peu de valeur du point de vue de l'activité de la Commission. Il est donc à souhaiter que le Secrétariat continue ses travaux sur une base strictement juridique sans demander aux gouvernements de lui communiquer des données de fait.

20. M. VERDROSS approuve la suggestion de M. François, mais avec la réserve que M. Ago vient de formuler; il existe chez les juristes un assez fort courant d'opinion suivant lequel il n'existe pas de règle de droit international général concernant le régime des baies historiques : chaque baie historique aurait son régime propre et serait régie par des règles spéciales qui lui sont particulières. S'ils ont raison, il sera impossible de formuler des principes généraux en la matière et il faudra réunir une documentation sur les baies historiques qui existent actuellement. Evidemment, M. Verdross ne pense pas que l'on doive dès maintenant demander des renseignements aux gouvernements.

21. M. AMADO saurait gré au juriste qui pourrait lui expliquer quel est le régime exact des eaux historiques et aussi quelle est la règle de droit coutumier en matière de baies historiques ou, comme M. Verdross vient de le dire, quelles sont les diverses règles de droit coutumier pour les diverses baies historiques.

22. La situation spéciale dont quelques Etats jouissent en ce qui concerne certaines baies est indiscutablement un fait historique, mais personne ne peut dire si la position de ces Etats est sanctionnée par le droit international. Les données de fait ne manquent pas en la matière, mais ce qui manque manifestement ce sont les règles applicables. La rareté des ouvrages ou articles consacrés à ce sujet a été soulignée par bien des orateurs au cours des débats qui ont eu lieu à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Parmi les problèmes que soulève la question des baies historiques il y a celui de la prescription acquisitive en droit international maritime, qui est très délicat.

23. Pour ces raisons et parce que la question a de multiples prolongements politiques, M. Amado pense qu'il faut l'aborder avec beaucoup de circonspection. Le plus simple serait peut-être que la Commission rassemble des éléments d'information. A ce propos, il ne pense pas non plus que l'on doive demander des renseignements aux gouvernements, car il y a des chances que ceux-ci se bornent à fournir au Secrétariat les données de fait qu'ils estiment de leur intérêt de communiquer.

24. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la question des eaux historiques n'a pas encore été délimitée. Il appelle l'attention de la Commission sur l'étude consacrée par le Secrétariat aux baies historiques et qui figure dans les documents préparatoires élaborés à l'intention de la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (voir plus haut par. 12), selon laquelle c'est d'« eaux historiques » qu'il est de plus en plus question et non de « baies historiques ». En outre, depuis quelques années, on a proposé de considérer comme eaux historiques, aux fins de la pêche, des zones marines où la pratique de la pêche dans des eaux lointaines se fonde sur un usage ancien. Le passage auquel M. Liang vient de se référer ne fait que donner une idée du flou qui entoure la question; c'est pourquoi le premier soin de la Commission pourrait être de définir le rapport entre les baies historiques et les eaux historiques et de délimiter l'étendue des eaux historiques. Lors du litige relatif aux pêcheries qui a opposé le Royaume-Uni et la Norvège, on a parlé d'eaux historiques à propos de baies historiques; il semble qu'il y ait un certain degré d'accord sur le régime juridique des baies historiques, mais la notion d'eaux historiques reste très controversée, en particulier du fait que ces eaux sont revendiquées comme faisant partie non seulement de la mer territoriale mais encore des eaux intérieures. La Commission pourrait en conséquence commencer par poser certains principes fondamentaux en ces matières, et le Secrétariat tâcherait ensuite de se procurer la documentation nécessaire.

25. M. SCELLE estime, comme M. François, que la Commission ne devrait pas perdre de temps et qu'elle doit décider des premières mesures à prendre. Il partage, d'autre part, l'avis de M. Ago et de M. Amado, et pense qu'il ne serait pas souhaitable de commencer par demander aux gouvernements de faire connaître leurs opinions et leurs revendications, car les renseignements communiqués seraient d'ordre politique et non juridique ou scientifique.

26. M. BARTOŠ a quelque expérience de ce que peut représenter le rassemblement de données recueillies auprès d'un certain nombre de sources gouvernementales sur la question des eaux historiques. La Commission, qui n'a pas la compétence d'un tribunal en pareille matière, ne saurait passer au crible les revendications des Etats sur diverses

catégories d'eaux historiques. Avant de décider s'il est possible de codifier le droit international sur cette question, il faudra consacrer beaucoup de temps à réunir la documentation nécessaire. M. Bartoš reconnaît avec M. Verdross que l'on peut difficilement prétendre qu'il existe un ensemble de règles de droit international sur cette question, mais on ne saurait dire non plus qu'il n'en n'existe pas. Il se rallie donc aux vues exposées par M. François, M. Ago et M. Scelle ; tout en étant personnellement assez pessimiste quant aux possibilités de codification, M. Bartoš estime que la Commission devrait, sans perdre de temps, se conformer aux instructions de l'Assemblée générale. Il y aurait peut-être une solution transactionnelle qui consisterait à désigner un rapporteur provisoire, qui étudierait la question en collaboration avec le Secrétariat pendant deux ans.

27. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, estime qu'au stade actuel, même l'élaboration d'un plan de travail constitue une décision formelle que la Commission n'est pas en mesure de prendre. Il est, lui aussi, d'avis de ne pas demander de renseignements aux gouvernements, car en fournissant ces données, les gouvernements auraient tendance à fixer leur attitude en la matière et seraient peu disposés à accepter les propositions de la Commission. La seule solution semble donc être d'inviter le Secrétariat à réunir une documentation sur la question des baies historiques, la Commission n'étant engagée sur aucune question de fond.

28. M. HSU ne pense pas que la Commission doive se laisser trop influencer par le fait que ses membres sont réélus tous les cinq ans, d'autant que le cas de non-réélection n'est que l'une des diverses éventualités qui peuvent priver la Commission d'un rapporteur spécial. A son avis, la Commission pourrait désigner dès maintenant plusieurs rapporteurs spéciaux pour la codification des principes et des règles de droit international relatifs au droit d'asile et pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques. Elle pourrait demander à M. Sandström de s'occuper de la première de ces questions et à M. François de traiter la seconde. Si ces deux membres étaient disposés à assumer la responsabilité de ces travaux, la Commission n'aurait pas à attendre deux ans pour prendre une décision ; toutefois, s'ils refusaient, elle devrait différer ses travaux sur les deux questions.

29. M. MATINE-DAFTARY fait observer que la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale donne à la Commission toute latitude d'entreprendre l'étude de la question des eaux historiques dès qu'elle le jugera bon. Le point essentiel est le choix du moment où il doit être procédé à cette étude. Or, la Commission, telle qu'elle est actuellement constituée, a encore une session et demi devant elle. Rien ne l'empêche, par conséquent, de préparer le terrain pour les membres qui seront élus en 1961. La meilleure solution serait donc de demander au Secrétariat de faire des recherches et de préparer la documentation. La sagesse du Secrétariat est une garantie que l'enquête serait effectuée de façon à ne pas susciter des réclamations de la part des gouvernements.

30. M. SANDSTRÖM est d'avis, lui aussi, que le Secrétariat devrait être invité à effectuer les travaux de recherche nécessaires.

31. M. SCELLE indique qu'en règle générale, la Commission ne consulte les gouvernements que lorsqu'elle a déjà élaboré un document. M. Ago a justement souligné les inconvénients qu'il y aurait à demander aux gouvernements quelles sont leurs prétentions et accommoder par la suite les articles à ces prétentions.

32. M. AMADO partage l'avis de M. Scelle. Il fait observer en outre que le Commission a pour mandat d'étudier le régime juridique des eaux historiques. Il n'y a donc aucune raison de demander aux gouvernements de communiquer d'avance des renseignements sur la situation de fait qui existe dans leurs pays.

33. M. ERIM voit quatre façons différentes de résoudre le problème. La première consiste à s'abstenir de toute action jusqu'à ce que la Commission ait été reconstituée en automne 1961. La seconde serait de laisser au Secrétariat le soin de préparer la documentation préliminaire et d'élaborer par la suite un plan de travail sur la base des données ainsi réunies. La troisième méthode qui a été suggérée consiste à envoyer immédiatement aux gouvernements un questionnaire les invitant à donner leur avis et à dire quelle est leur législation en la matière. Enfin, la quatrième solution serait d'adopter la suggestion de M. Hsu tendant à nommer immédiatement deux rapporteurs spéciaux chargés d'étudier, l'un la question du droit d'asile et l'autre celle des eaux historiques.

34. Selon M. Erim, il n'y a aucun argument décisif pour l'adoption de la première méthode, puisque la Commission est tenue de se conformer à la résolution de l'Assemblée générale et qu'il lui reste encore la moitié de la session en cours et la session de 1961. Quant à la deuxième suggestion, le Secrétariat devrait, certes, préparer une documentation, mais la Commission ne saurait se contenter de lui confier les travaux de recherche ; elle devrait elle-même prendre les décisions qui s'imposent. M. Erim pense que la troisième suggestion est prématurée, et il appuie, par conséquent, la proposition de M. Hsu tendant à nommer immédiatement des rapporteurs spéciaux.

35. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres sur le fait que la Commission ne s'occupe pour l'instant que de la question de l'étude du régime juridique des eaux historiques (point 7 de l'ordre du jour).

36. M. FRANÇOIS reconnaît qu'il pourrait être dangereux de demander des renseignements aux gouvernements, car on risque de les voir adopter des positions rigides. Cela dit, il ne partage pas l'avis de M. Scelle ni de M. Amado, selon lesquels la Commission ne devrait jamais commencer des

travaux sur un sujet donné par une demande de renseignements adressée aux gouvernements. Il n'y a rien d'étrange ni de dangereux à demander aux gouvernements de communiquer des renseignements sur leur législation nationale ; la Commission a suivi cette méthode lorsqu'elle a abordé l'étude du régime de la mer territoriale et de la haute mer. La question du régime juridique des eaux historiques est importante, puisque les revendications de certains Etats peuvent avoir des répercussions sur l'ensemble des travaux des conférences sur le droit de la mer. Tant que la Commission ne se sera pas prononcée sur la validité de ces revendications, le succès de telles conférences serait compromis, et c'est pourquoi la Commission ne devrait pas laisser la question trop longtemps en suspens.

37. Enfin, M. François ne croit pas, contrairement à ce que pensent M. Hsu et M. Erim, qu'il soit pratique de nommer un rapporteur spécial un an avant le renouvellement de la Commission.

38. M. EDMONDS rappelle qu'habituellement la Commission nomme un rapporteur spécial chargé d'étudier une question particulière et de lui soumettre des propositions fondées sur la pratique généralement reconnue des Etats, telle que ses recherches lui ont permis de la déterminer, ou encore sur des principes dont il recommande l'adoption aux fins du développement progressif du droit international. En ce qui concerne les eaux historiques, la difficulté réside dans le fait qu'il ne semble pas y avoir de règles établies de droit international en la matière, bien que, peut-être, il ne soit pas tout à fait exact de dire qu'il n'y a pas de règle du tout. Dans ces conditions, le Secrétariat ou un rapporteur spécial peut constater cet état de choses et rechercher quels sont les principes dont l'adoption pourrait être recommandée aux fins du développement progressif du droit international. Demander aux gouvernements ce qu'ils considèrent comme étant leurs eaux historiques serait les inciter à prendre irrévocablement position, et cela aurait pour conséquence d'obliger la Commission à admettre des principes tirés de décisions prises par les gouvernements d'après des normes très variables et dans des conditions très différentes.

39. La Commission n'est pas nécessairement tenue d'agir immédiatement puisque la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale a invité celle-ci à « entreprendre l'étude de la question dès qu'elle le jugera bon ». Or, il pourrait y avoir plusieurs raisons pour que la Commission ne juge pas opportun d'entreprendre dès maintenant l'étude en question : il y a le fait qu'elle a encore plusieurs questions à son ordre du jour dont l'étude n'est pas achevée, le fait que son renouvellement doit intervenir dans un avenir prochain et, enfin, que la question des eaux historiques ne présente pas une importance aussi capitale que certaines autres dont l'examen lui a été confié. La Commission pourrait faire valoir ces motifs de ne pas entreprendre immédiatement l'étude qui lui a été demandée et dire qu'elle abordera la question des eaux historiques dès que le moment sera opportun. Si, toutefois, l'on pense que la Commission est tenue de prendre d'ores et déjà une décision en matière, elle doit alors charger le Secrétariat ou un rapporteur spécial de procéder à une étude préliminaire et de lui en soumettre le résultat sous forme de rapport.

40. M. SCELLE regrette de ne pouvoir partager l'avis de M. François. Le Secrétariat prépare d'habitude une documentation préliminaire, notamment, une complication des lois et règlements existant sur une question particulière. Demander aux gouvernements comment ils interprètent leurs lois et règlements serait quelque peu superfétatoire. M. Scelle maintient donc que le Secrétariat devrait effectuer les travaux préliminaires nécessaires avant qu'un rapporteur spécial soit nommé et avant que la Commission elle-même aborde l'étude de la question. Si la Commission consultait les gouvernements dès le début, elle tomberait dans l'erreur de susciter des débats politiques, au lieu de rester sur le terrain scientifique et juridique où elle doit cantonner ses travaux.

41. M. AMADO estime que M. François est allé trop loin en revenant aux travaux de la Conférence sur le droit de la mer. La question du régime juridique des eaux historiques et, notamment, celle des baies historiques, n'a jamais fait très étroitement partie des travaux de la Conférence et n'a certainement déterminé ni le succès de la première ni l'échec de la seconde. La question du régime juridique des eaux historiques a été introduite dans les débats au dernier moment ; elle n'est qu'une question purement marginale. Au moment où la Commission préparait ses rapports sur le régime de la haute mer et celui de la mer territoriale [6], le Rapporteur spécial avait présenté une étude fondée sur une vaste documentation et des sources diverses. Par contre, la documentation dont on dispose sur la question des eaux historiques est fort insuffisante. Certes, la Commission est tenue par la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale qui l'invite à entreprendre cette étude « dès qu'elle le jugera bon ». Dans ces conditions, la Commission peut parfaitement juger utile de procéder à l'étude en question, mais elle doit se conformer à l'adage « festina lente » ; la question ne présente aucune urgence particulière. Par conséquent, la première mesure consisterait à demander au Secrétariat de réunir la documentation nécessaire. La Commission pourrait procéder par la suite à l'étude de cette documentation et dire ainsi qu'elle a effectivement « entrepris » l'étude qui lui a été demandée. Un certain manque d'empressement est compréhensible, puisqu'il ne s'agit guère d'une question qui demande à être réglée de toute urgence, et même si l'on admet, bien entendu, que la Commission n'est nullement tenue de n'entreprendre que les études les plus urgentes. Il faut reconnaître, cependant, que la

[6] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1956.V.3, vol. II), p. 1-104.

question des eaux historiques n'est pas de celles qui préoccupent le plus les juristes à l'heure actuelle. On devrait donc laisser au Secrétariat le soin de procéder aux premiers travaux en la matière.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que le Secrétariat est évidemment tout disposé à procéder à une enquête préliminaire sur le régime juridique des baies historiques. Toutefois, le Secrétariat a déjà signalé, au paragraphe 8 du mémorandum qu'il a préparé pour la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, que l'expression « baies historiques » avait une portée générale. On invoque des titres historiques non seulement sur des baies, mais aussi sur des espaces maritimes qui n'ont pas le caractère de baies, telles, par exemple, les étendues d'eau comprises soit entre les îles des archipels, soit entre ceux-ci et le continent voisin, ainsi que sur des détroits, des estuaires et autres espaces maritimes similaires. Pour couvrir ces espaces, on parle de plus en plus d' « eaux historiques » et non pas de « baies historiques ».

43. Il est généralement reconnu que le terme « eaux historiques » est lui-même sujet à controverse. Outre les notions mentionnées dans le mémorandum, sir Gerald Fitzmaurice a fait observer, dans un commentaire sur l'affaire anglo-norvégienne des pêcheries, que la Cour internationale de Justice avait reconnu qu'un titre historique pouvait se fonder aussi sur un autre élément, à savoir « le droit à certaines eaux qu'un Etat tire, non pas de la revendication historique à proprement parler sur une partie donnée de la mer, mais de l'application historique d'un système de délimitation des eaux territoriales en général, système qu'un Etat est censé avoir acquis le droit d'employer, même s'il est contraire à d'autres égards au droit international, en raison d'un long usage et d'une longue pratique, et de l'acquiescement, ou tout au moins de la non-opposition, d'autres Etats [7]. C'est en raison du caractère vague de ce terme que le Secrétariat a éprouvé des hésitations lorsqu'il a été appelé pour la première fois à exprimer un point de vue sur la possibilité de réunir une documentation relative aux eaux historiques. En fait, le régime juridique des eaux et des baies historiques est un problème marginal, par comparaison à d'autres questions telles que celle des relations et immunités diplomatiques.

44. Le PRÉSIDENT croit comprendre que la majorité des membres de la Commission estime que certaines mesures doivent être prises immédiatement, à condition qu'elles n'aillent au delà d'une invitation au Secrétariat à poursuivre les travaux entrepris, conformément aux indications du paragraphe 8 du mémorandum mentionné par le Secrétaire. La Commission demandera donc au Secrétariat de poursuivre ses travaux et envisagera ensuite une étude sur le fond de la question.

Il en est ainsi décidé.

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite**]

[Point 8 de l'ordre du jour]

45. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 8 de l'ordre du jour.

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) mentionne le rapport (A/CN.4/124) qu'il a établi sur les travaux de la quatrième réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes, qui s'est tenue à Santiago (Chili) du 24 août au 9 septembre 1959.

47. Dans le cadre de la collaboration instituée entre la Commission du droit international et le Conseil interaméricain de jurisconsultes, M. Liang avait assisté à la troisième réunion du Conseil, qui s'était tenue à Mexico en 1956 et avait présenté à la Commission un rapport sur les travaux de cette réunion. En 1956 aussi, M. Manuel Canyes, directeur adjoint du Département des affaires juridiques de l'Union panaméricaine, avait assisté à la huitième session de la Commission en qualité d'observateur. Sur l'invitation du Gouvernement du Chili et du Secrétaire de l'Organisation des Etats américains, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, faisant droit à la demande formulée par la Commission en 1956 et réitérée en 1958, a autorisé le Secrétaire de la Commission du droit international à assister à la quatrième réunion en qualité d'observateur. M. Liang a participé à toute la session et tient à dire combien il est reconnaissant des marques d'hospitalité et de courtoisie qui lui ont été prodiguées au cours de son séjour à Santiago.

48. M. Liang a fait, lors de cette quatrième réunion, une déclaration qui est résumée au chapitre III de son rapport. Ce document (A/CN.4/124) porte essentiellement sur les questions qui ont été examinées au cours de la quatrième réunion et qui sont inscrites à l'ordre du jour de la Commission, à savoir les réserves aux traités multilatéraux et les principes de droit international qui régissent la responsabilité de l'Etat. Le Secrétaire de la Commission s'est efforcé de rendre compte, de façon aussi détaillée que possible, des débats du Conseil relatifs à chacune de ces questions, après avoir fait l'historique des travaux consacrés à chacune d'elles par l'Organisation des Etats américains.

49. En ce qui concerne les réserves aux traités multilatéraux, le Conseil a recommandé dans une résolution (A/CN.4/124, par. 94), à la onzième Conférence interaméricaine une série de règles relatives à la procédure à suivre par l'Union panaméricaine dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire. Cette résolution énonce également la « règle panaméricaine » traditionnelle au sujet des conséquences juridiques de la ratification ou

[7] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. I : Documents préparatoires (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. I), p. 30, note 184.

* Reprise des débats de la 532e séance.

de l'adhésion avec réserves, et affirme que la formulation et l'acceptation de réserves sont des actes inhérents à la souveraineté nationale.

50. En ce qui concerne les principes de droit international régissant la responsabilité de l'Etat, le Conseil s'est borné à adopter une résolution relative à la procédure (*ibid.*, par. 140) invitant le Comité juridique interaméricain à poursuivre l'étude de la contribution du continent américain à cet égard. Il convient toutefois d'ajouter que le Conseil a pris soin d'énumérer les bases sur lesquelles le Comité devait poursuivre son travail.

51. Le Conseil n'a pas été en mesure de réserver à ces questions tout le temps voulu. Son programme primitif avait été modifié du fait de l'addition de questions nouvelles, dont certaines étaient urgentes. Il convient donc, pour bien en comprendre la portée, d'examiner ses travaux dans leur ensemble.

52. On peut affirmer que la quatrième réunion du Conseil a permis l'accomplissement d'une quantité considérable de travaux importants. Parmi les 21 résolutions adoptées qui renferment des décisions de fond ou de procédure, les plus frappantes, en raison de la valeur juridique qu'elles représentent pour la codification du droit international, sont un projet de protocole supplémentaire à la Convention de 1954 sur l'asile territorial, un projet de convention relative à l'extradition et, surtout, un projet complet de convention relative aux droits de l'homme, comprenant 88 articles, qui est communiqué au Conseil de l'Organisation des Etats américains pour être soumis à la onzième Conférence interaméricaine (*ibid.*, par. 23 et 24).

53. Le Conseil interaméricain de jurisconsultes a également examiné la question de la collaboration avec la Commission du droit international et a affirmé la nécessité de poursuivre cette collaboration (*ibid.*, par. 159).

54. Le fait qu'il y a quelques jours M. Gómez Robledo, membre du Comité juridique interaméricain, ait assisté aux réunions de la Commission, constitue le gage heureux de cette collaboration constante, dans l'intérêt de la codification et du développement progressif du droit international.

55. Sir Gerald FITZMAURICE remercie le Secrétaire de son rapport instructif. Sans vouloir faire d'observations quant au fond du rapport, il tient à dire que le Conseil interaméricain de jurisconsultes doit être félicité d'un travail dont l'intérêt est indéniable.

56. Le PRÉSIDENT est convaincu que la Commission accueillera favorablement le vœu d'une collaboration soutenue renouvelé par le Conseil et qu'elle a étudié le rapport, et surtout les projets de résolution, avec le plus vif intérêt. Il propose que la Commission prenne acte avec satisfaction du rapport du Secrétaire sur les travaux de la quatrième réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes (A/CN.4/124).

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h. 30.

545e SÉANCE

Lundi 23 mai 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Installation d'un nouveau membre

1. Le PRÉSIDENT, au nom de la Commission, souhaite la bienvenue à Mustapha Kamil Yasseen, qui a été élu à un siège devenu vacant après élection.

2. M. YASSEEN remercie le Président de son accueil. Il dit que la meilleure manière de servir la cause de la paix est de respecter le droit international et le droit national, étant entendu qu'ils doivent reposer sur des assises solides. Participer à l'élaboration du droit international comme le fait la Commission, c'est soutenir de façon discrète mais efficace la cause de la paix. M. Yasseen, très sensible à l'honneur qui lui échoit d'être membre de la Commission, a conscience des difficultés de la tâche complexe qui lui incombe. Il espère mériter la confiance de la Commission.

3. M. MATINE-DAFTARY est particulièrement heureux de s'associer aux paroles de bienvenue que le Président a adressées à M. Yasseen, qui vient d'un pays limitrophe de l'Iran.

Témoignage de sympathie à l'occasion du cataclysme survenu au Chili

4. M. MATINE-DAFTARY exprime à tous les membres latino-américains de la Commission sa sympathie à l'occasion du cataclysme qui vient d'endeuiller le Chili.

5. Le PRÉSIDENT le remercie au nom des membres latino-américains de la Commission pour cette marque de compassion.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 25 (INVIOLABILITÉ DES LOCAUX CONSULAIRES) [*suite**]

6. M. BARTOŠ constate qu'une partie des observations qu'il a présentées à la 530e séance (A/CN.4/SR.530, par. 7) figurent dans le compte rendu sous une forme résumée à l'excès qui peut entraîner des erreurs d'interprétation. A cette séance, il a soutenu le principe selon lequel l'inviolabilité ne doit être accordée aux locaux consulaires que si aucune activité n'y est exercée en dehors des activités consulaires, et la Commission a décidé d'insérer une clause à cet effet dans le

* Reprise des débats de la 530e séance.

projet d'articles. A ce propos, il a cité d'une part, l'exemple de l'Union soviétique et d'autres pays qui parfois exerçaient des activités non consulaires dans des locaux qui étaient normalement ceux d'un consulat — en en faisant, par exemple, le siège de missions commerciales et, d'autre part, celui des pays d'Occident qui, suivant une pratique similaire, rattachaient au consulat des bureaux d'informations ou de voyages, des bibliothèques, des salles de lecture, des salles d'exposition permanente, etc. M. Bartoš n'avait nullement songé à critiquer l'usage ainsi fait de ces locaux, d'autant moins que l'existence de cette pratique n'était aucunement le fait de l'Union soviétique, mais, dans son pays, provenait simplement, dans la plupart des cas, de l'impossibilité de trouver des locaux séparés. M. Bartoš s'était borné à demander que la règle de l'inviolabilité ne s'applique pas à des locaux affectés de la sorte. En Yougoslavie, d'ailleurs, l'Union soviétique a demandé des locaux séparés pour sa mission commerciale. Il n'a pas été dans l'intention de M. Bartoš, assurément, de donner à entendre que la manière de procéder de l'Union soviétique était en aucune façon contraire au droit international. M. Tounkine lui a fait observer qu'il n'existait pas entre la Yougoslavie et l'Union soviétique de convention consulaire réglant cette question particulière; à vrai dire, ces deux Etats ont conclu en 1940 une convention relative au statut des missions commerciales suivant laquelle les locaux consulaires bénéficient de l'immunité, les locaux de la mission commerciale relevant de la juridiction yougoslave.

ARTICLE 47 (JURIDICTION DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose que l'une des principales différences, que la Commission a déjà fait ressortir à plusieurs reprises, entre les agents diplomatiques et les consuls est que les agents diplomatiques jouissent d'une immunité complète de la juridiction de l'Etat de résidence, sauf certaines exceptions, tandis que les consuls sont soumis à cette juridiction si ce n'est pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Il a estimé que la règle devait être énoncée dans le projet concernant les relations et immunités consulaires, car c'est une règle du droit coutumier qui figure dans plusieurs conventions consulaires et qui est formulée à l'article 17 de la Convention de La Havane, entre autres. Même dans les conventions consulaires qui n'énoncent pas la règle expressément, on trouve souvent des clauses qui exemptent les fonctionnaires consulaires de la juridiction de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Il s'ensuit qu'ils ne bénéficient de cette exemption pour aucun de leurs autres actes. Le principe est expressément posé dans la Convention consulaire conclue entre l'Union soviétique et l'Albanie en 1957 (article 7), ainsi que dans celle conclue en 1959, entre l'Union soviétique et l'Autriche (article 7) de même que dans plusieurs autres conventions consulaires. Dans la série de conventions consulaires que le Royaume-Uni a signées il y a quelque temps, on trouve des clauses analogues, d'après lesquelles le consul n'est pas justiciable des tribunaux locaux pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il y aurait une lacune dans le projet ayant trait aux relations consulaires si l'on n'y faisait pas figurer la règle fondamentale qui est énoncée à l'article 47.

8. Il convient de noter que les mots « membres du personnel consulaire » visent tous les membres du consulat, y compris le chef de poste et ses subordonnés, et qu'une expression plus appropriée sera employée lorsque la Commission aura achevé la rédaction des définitions qui figurent dans le projet d'article premier.

9. M. AGO pense comme le Rapporteur spécial que les fonctionnaires consulaires ne sont exempts de la juridiction de l'Etat de résidence que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions consulaires. On l'a dit en termes très clairs à l'article 34, qui s'inspire des conventions consulaires qui définissent les cas où l'immunité de juridiction est accordée. Il va de soi, par conséquent, que pour tous leurs autres actes, les consuls ne sont pas exempts de cette juridiction. L'article 47 est donc superflu, et la meilleure solution serait de le supprimer.

10. De toute manière, dire que les consuls ne sont « pas exempts » d'une juridiction et qu'ils sont « soumis » à une juridiction sont deux choses très différentes. Par exemple, le consul qui commet un délit dans son propre pays est soumis normalement, comme toute autre personne, à la juridiction pénale de ce pays, non à celle de l'Etat de résidence. De la même manière, il est des cas où un fonctionnaire consulaire n'est pas soumis à la juridiction civile de l'Etat de résidence, et ce, comme toute autre personne, sans jouir d'une immunité spéciale. En tout état de cause, l'expression employée à l'article 47 devrait être modifiée.

11. Sir Gerald FITZMAURICE est d'accord avec M. Ago. Si l'article 34 ne figurait pas dans le projet, l'article 47 eût été nécessaire, mais il est superflu de les avoir l'un et l'autre. Le Rapporteur spécial n'a pas exactement cité les conventions consulaires récemment signées par le Royaume-Uni lorsqu'il les a invoquées à l'appui de l'insertion de l'article 47. Elles reposent sur le système dont s'inspire l'article 34, et non sur celui qui est à la base de l'article 47. La situation est parfaitement claire. Tous les étrangers qui se trouvent dans un pays sont automatiquement soumis à la loi de ce pays, à moins qu'ils ne possèdent un titre qui les y soustraie comme c'est le cas pour les agents diplomatiques et, jusqu'à un certain point, pour les consuls. Il en résulte que, sauf dans la mesure où ils en sont expressément exemptés, ils sont de façon automatique soumis à la juridiction de l'Etat de résidence. Il serait même dangereux d'insérer l'article 47 dans le projet, car il peut faire croire qu'une disposition positive est nécessaire pour que les étrangers

soient soumis à la juridiction locale. M. Ago a eu raison de proposer la suppression de l'article.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) croit que les articles 47 et 48 ne devraient pas se trouver dans la section III du projet *(Comportement du consulat et du personnel consulaire à l'égard de l'Etat de résidence)*.

13. Dans sa rédaction actuelle, l'article semble indiquer que si un consul commet une infraction, l'Etat de résidence a le devoir de veiller à ce qu'il soit poursuivi devant ses propres tribunaux. Or, ceci n'est pas toujours exact car l'Etat de résidence invite souvent le coupable à retourner dans l'Etat d'envoi après avoir reçu l'assurance que, suivant la législation de cet Etat, l'acte dont il est accusé est un acte délictueux. Les Etats intéressés agissent souvent ainsi de commun accord pour éviter toute publicité et toute tension dans leurs rapports. Peut-être les termes de l'article 47 sont-ils trop catégoriques et faudrait-il les atténuer.

14. M. SCELLE appuie l'opinion exprimée par M. Ago et par sir Gerald Fitzmaurice. Le projet d'article 47 fait double emploi avec l'article 34, et son libellé est inacceptable. Etant donné que les consuls, du moins les consuls de carrière, sont rarement des ressortissants de l'Etat de résidence, le mot « soumis » est beaucoup trop fort; « passibles » conviendrait mieux.

15. M. AMADO dit que les orateurs qui l'ont précédé ont exprimé exactement sa pensée. Il doute que le mot « assujettis » dans le texte français de l'article 17 de la Convention de la Havane, ou même le mot anglais « subject » corresponde bien à l'intention des auteurs du texte.

16. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que les arguments avancés à l'appui de la suppression de l'article 47 militent, au contraire, en faveur de son maintien. Il ne suffit pas de dire à l'article 34 que les membres du personnel consulaire ne sont pas soumis à la juridiction de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions; cet article est muet en ce qui concerne leurs autres actes. L'article 47 traite, en termes positifs, de cette matière que les auteurs ont longuement étudiée.

17. S'il est vrai que les simples étrangers sont soumis, comme l'a dit sir Gerald Fitzmaurice, à la juridiction locale sauf exemption expresse, un consul, il ne faut pas l'oublier, n'est pas un simple étranger : il est le représentant d'un Etat. Pour que la définition que la Commission donne du statut juridique des consuls soit complète, l'article 47 est nécessaire. La Convention de La Havane vise les deux aspects de la question dans des articles séparés, les articles 16 et 17. La suppression de l'article 47 laisserait une lacune dans le projet ayant trait aux relations consulaires.

18. M. Žourek ne partage pas l'opinion du Secrétaire selon qui les termes de l'article 47 peuvent être interprétés comme obligeant l'Etat de résidence à veiller à ce que le consul coupable soit poursuivi pour le délit commis sur son territoire, car les autorités judiciaires ont une grande liberté d'action et préfèrent souvent ne pas engager de poursuites quand il s'agit d'agents diplomatiques ou de fonctionnaires internationaux. L'article ne peut être interprété qu'à la lumière des règles reconnues du droit pénal international qui, sauf dans des cas exceptionnels, ne permettent pas de punir dans un pays une infraction commise dans un autre.

19. M. MATINE-DAFTARY est d'avis que, tant que l'article 34 subsistera dans sa rédaction actuelle, l'article 47 devra également être maintenu. Mais, si le Comité de rédaction modifiait l'article 34 de manière à stipuler que les consuls ne sont pas justiciables des tribunaux locaux, sauf à raison d'actes qui ne sont pas accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, on pourrait alors supprimer l'article 47.

20. Revenant à un point soulevé par M. Ago, M. Matine-Daftary déclare que le cas d'une infraction pénale commise par le consul sur le territoire de l'Etat d'envoi ne peut être évoqué dans ce contexte. Toutefois, il ajoute qu'en matière civile, rien n'empêche qu'un consul soit traduit par un de ses ressortissants devant un tribunal de l'Etat de résidence.

21. M. AGO pense qu'il importe de ne pas confondre soumission à la loi et soumission à la juridiction. La Commission a déjà admis à propos de l'article 46 que, dès lors, il n'exerce pas de fonctions consulaires, le consul se trouve sur le même plan qu'un étranger quelconque dans le pays de résidence et qu'il est par conséquent soumis à la loi locale. Toutefois, il serait faux de dire qu'il est toujours soumis à la juridiction soit pénale soit civile de l'Etat de résidence. En matière pénale — M. Ago l'a déjà fait observer — l'étranger qui a commis un crime dans son pays est normalement justiciable des tribunaux criminels de son pays, non de ceux d'un pays étranger. De même, si un procès est intenté contre un consul touchant des immeubles qu'il possède dans son pays natal, l'affaire relève de la compétence des tribunaux de ce pays. Dire que les membres du personnel consulaire sont toujours soumis à la juridiction de l'Etat où ils exercent leurs fonctions ouvrirait la porte à des interprétations très dangereuses. Ce qu'il faudrait dire, c'est « ne sont pas exempts de la juridiction... »; Quant à l'article 47, il ne semble pas qu'il soit nécessaire du tout. L'idée qui s'y trouve énoncée pourrait, le cas échéant, être indiquée à l'article 34.

22. M. VERDROSS partage l'avis de M. Ago. Ou bien il faut supprimer l'article 47 et indiquer dans le commentaire que les consuls ne sont pas exempts de la juridiction de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis à titre privé, ou bien, si l'article 47 est maintenu, il faut le compléter par un membre de phrase rédigé à peu près dans les termes suivants : « si la juridiction de cet Etat, s'agissant de tels actes, suit en principe les règles de la procédure internationale en matière de conflits de juridiction ».

23. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que

le Rapporteur spécial a soutenu que le projet serait incomplet dans l'article 47. Pour que l'argument soit valable, il faudrait insérer un bien plus grand nombre d'articles supplémentaires ; en effet, chaque fois qu'une exemption est stipulée, il faudrait introduire un article prévoyant que l'exemption ne s'applique pas aux actes qui ne sont pas accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Mais telle n'est pas la méthode qui a été adoptée par la Commission. Par exemple, dans l'article 33, qui prévoit que les consuls ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive, la Commission n'a pas précisé qu'un fonctionnaire consulaire pourrait être mis en état d'arrestation ou de détention dans tous les cas autres que les cas spécifiés, car cela va de soi.

24. Le Rapporteur spécial a expliqué que le simple étranger est toujours justiciable des tribunaux de l'Etat de résidence, mais il a soutenu que le consul ne relève pas de cette juridiction parce qu'il est le représentant d'un Etat. On pourrait, semble-t-il, déduire de cet argument que, d'une manière générale, le représentant d'un Etat jouit d'une certaine immunité fondamentale ; or, en réalité, seuls les agents diplomatiques jouissent de cette immunité. Les chefs de missions commerciales, qui peuvent parfaitement être de hauts fonctionnaires ou avoir rang de ministre dans leur pays d'origine, ne jouissent d'aucune immunité générale sauf s'ils bénéficient d'une exemption spéciale aux termes d'un accord conclu entre les Etats intéressés. Les fonctionnaires consulaires peuvent être les représentants d'un gouvernement, mais ils n'ont droit à aucune immunité fondamentale, si ce n'est en vertu des règles générales du droit international ou aux termes d'un traité. S'ils jouissent de l'exemption de juridiction dans certains cas déterminés, il s'ensuit que dans tous les autres cas ils n'en jouissent pas et qu'alors, ils sont exactement dans la même situation que n'importe quel autre étranger. Il serait dangereux de maintenir l'article 47, car il risquerait d'être interprété comme voulant dire que des étrangers se trouvant dans une situation spéciale jouissent d'une forme spéciale d'immunité.

25. M. TOUNKINE estime, en principe, comme M. Ago, que l'article 47 doit être supprimé, mais, à son avis, on a exagéré le danger qu'il peut y avoir à le maintenir. En vertu des règles du droit international, les étrangers sont soumis à la juridiction de l'Etat de résidence. Quel danger peut-il y avoir à le déclarer ? L'adjonction proposé par M. Verdross est implicite dans le texte rédigé par le Rapporteur spécial, et elle est analogue à la disposition qui figure dans l'article 17 de la Convention de La Havane. L'omission de l'article 47 ne constituerait pas une lacune dans la convention. On trouve une disposition de ce genre dans certaines des conventions conclues par l'URSS, mais elle ne figure pas dans d'autres. L'absence d'un article de ce genre dans une convention consulaire signifie simplement que, en dehors des cas précis où les fonctionnaires consulaires sont déclarés exempts de la juridiction, ils ne jouissent pas de cette exemption. Il est donc sans importance que l'article 47 soit maintenu ou supprimé.

26. M. PAL ne croit pas que le Rapporteur spécial ait raison de dire que l'absence de l'article 47 constituerait une lacune. Pour que l'exemption ait un sens, il faut admettre que le fait d'exempter les consuls de la juridiction des tribunaux locaux dans certains cas particuliers signifie que dans tous les autres cas l'exemption ne joue pas. Le fait même qu'il faille prévoir des dispositions stipulant l'exemption implique que, faute d'en disposer ainsi, les personnes seraient soumises à la juridiction des tribunaux. Il vaudrait mieux, cependant, énoncer l'exemption de façon négative : l'article doit stipuler que les membres du personnel consulaire sont soumis à la juridiction des tribunaux de l'Etat de résidence sauf à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. La suggestion de M. Verdross n'est pas acceptable ; elle susciterait nombre de difficultés et de conflits de juridiction, surtout dans les affaires civiles.

27. M. HSU est, lui aussi, d'avis que l'article est inutile bien que le principe énoncé soit juste. Le projet de convention consulaire est tout entier l'expression de la tendance actuelle d'après laquelle la différence entre les agents diplomatiques et les consuls ne serait qu'une question de degré. Ainsi donc, comme le projet ayant trait aux relations diplomatiques ne contient aucune disposition analogue à celle de l'article 47, cet article doit être supprimé.

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'il est manifeste que dans les cas où il y a conflit de juridiction, les membres du personnel consulaire ne sont soumis à la juridiction des tribunaux de l'Etat de résidence que pour autant que ces tribunaux soient compétents d'après les règles de la procédure internationale en la matière. De toute évidence, l'article 47 ne signifie pas qu'un consul sera soumis à la juridiction des tribunaux de l'Etat de résidence si ces tribunaux n'ont pas compétence pour connaître de l'infraction commise, et il ne peut pas davantage signifier qu'un procès peut lui être intenté au civil devant les tribunaux de l'Etat de résidence pour des questions relevant de la compétence des tribunaux de cet Etat d'après les règles du droit international privé.

29. Etant donné l'importance du principe en cause, M. Žourek juge indispensable de stipuler, dans quelque article du projet, que les membres du personnel consulaire sont justiciables des tribunaux de l'Etat de résidence ou, si l'on préfère une autre formule, qu'ils ne sont pas exempts de cette juridiction. Pour sa part, M. Žourek n'est pas opposé à la suggestion faite par M. Matine-Daftary, savoir que le principe devrait être exprimé, non pas dans un article distinct, mais dans l'article 34 dont on modifierait la rédaction.

30. M. BARTOŠ dit que le principe énoncé par le Rapporteur spécial dans l'article 47 fait partie

des règles du droit positif international, mais que dans le projet du Rapporteur spécial il est exprimé en termes beaucoup trop catégoriques. D'après les règles du droit international privé, tout étranger peut décliner, dans certains cas, la compétence des tribunaux du pays où il réside. M. Bartoš pense que l'on doit maintenir la disposition prévue dans l'article 47, mais que le Comité de rédaction devrait l'exprimer d'une manière qui soit plus conforme avec la réalité des choses ; une solution consisterait à donner à l'article 47 la rédaction suivante : « Sous réserve des exceptions prévues dans les présents articles et dans les accords internationaux applicables en la matière, ainsi que des règles du droit international, les membres du personnel consulaire ne sont pas, du seul fait de leur condition de consul, exemptés de la juridiction de l'Etat de résidence ».

31. A propos du cas cité plus haut où le consul a commis une infraction pénale dans son pays d'origine, M. Bartoš dit que le caractère de territorialité de la législation pénale, qui est très rigoureux en droit anglo-saxon, est beaucoup moins absolu ailleurs. Le droit pénal d'un grand nombre de pays, y compris certains codes très récents, donne compétence aux tribunaux nationaux pour connaître des crimes et délits commis hors du territoire national dans deux catégories de cas : d'abord, lorsque l'Etat en cause a un intérêt spécial à ce que l'infraction commise soit punie ; ensuite, dans le cas de certains crimes et délits pour lesquels il y a solidarité entre les Etats dans la répression criminelle. Il n'est donc pas tout à fait exact de dire que les tribunaux de l'Etat de résidence n'auront jamais compétence pour connaître d'un crime ou d'un délit commis à l'étranger.

32. En terminant, M. Bartoš suggère de renvoyer l'article 47 au Comité de rédaction, avec instruction de le rédiger en termes moins catégoriques et de veiller à ce qu'il y ait concordance avec les dispositions de l'article 34.

33. M. SANDSTRÖM pense que la suppression de l'article 47 ne laisserait pas de lacune dans le projet de convention. Comme beaucoup d'autres articles, l'article 34 prévoit une exemption — soit, en d'autres termes, une exception, à une règle générale, en faveur des consuls. Il est bien évident qu'en dehors de l'exemption prévue à l'article 34, les règles ordinaires qui régissent la justiciabilité de l'intéressé dans le pays seront applicables.

34. M. ERIM souligne que l'article 47 énonce tout simplement le principe général selon lequel les étrangers sont soumis à la législation du pays où ils se trouvent. Toutefois, cet article, tel qu'il est actuellement rédigé, n'est pas à sa place. Nulle part ailleurs dans le projet il n'est fait mention des droits et devoirs d'un consul en tant que simple étranger. Si l'on veut adopter cette méthode, il faudrait faire figurer en tête du projet un énoncé des droits et devoirs généraux des étrangers et définir ensuite les règles exceptionnelles applicables aux consuls.

35. M. Erim estime, pour conclure, que l'article 47 n'est pas acceptable sous sa forme actuelle ; il approuve cependant la modification que M. Matine-Daftary a suggéré d'apporter à l'article 34.

36. M. AMADO n'approuve pas la suggestion de M. Matine-Daftary. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 34 sont parfaitement claires et n'ont pas besoin d'être interprétées. La règle d'après laquelle les membres du personnel consulaire ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions implique, *a contrario*, qu'à raison de tous les autres actes, ils sont justiciables desdites autorités. Il n'y a absolument aucune raison d'ajouter une disposition pour exprimer ce fait évident. Par conséquent, M. Amado est nettement partisan de la suppression pure et simple de l'article 47.

37. M. YOKOTA appuie sans réserve la proposition tendant à supprimer l'article 47. On a fait valoir que, puisque l'article 34 comporte une dérogation à la juridiction de l'Etat de résidence, il faudrait également énoncer le principe général auquel il est dérogé. A ce propos, M. Yokota fait observer que les articles 37 et 38 prévoient certaines exceptions en matière fiscale et de droits de douane. Néanmoins, la Commission n'a pas jugé nécessaire de formuler, dans une partie quelconque du projet, la règle générale selon laquelle, hormis ces exemptions, les consuls sont assujettis aux impôts et droits de douane normalement perçus dans l'Etat de résidence.

38. M. SCELLE note qu'il y a accord au sein de la Commission en ce qui concerne l'article 47, qui peut donc être renvoyé au Comité de rédaction. Mais ce Comité a pour tâche d'élaborer un texte qui ne comporte pas de stipulations incompatibles les unes avec les autres. Or, tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 47 est inconciliable avec l'article 34. Comme M. Bartoš l'a fait observer, cela vient de ce que l'article 47 énonce le droit de juridiction de l'Etat de résidence en termes beaucoup trop absolus. Il y a, en effet, des cas où l'Etat de résidence n'a aucune juridiction sur un membre du personnel consulaire à raison d'un acte accompli à titre privé.

39. M. Scelle estime en outre que le Comité de rédaction devrait examiner dans quelle partie du projet les articles 46, 47 et 48 seraient à leur place, et aussi le libellé qu'il convient de donner au titre de la section dont il s'agit. La section III est intitulée : « Comportement du consulat et du personnel consulaire à l'égard de l'Etat de résidence » ; or, l'article 48 a trait aux obligations de l'Etat de résidence envers le consulat et ne saurait, par conséquent, être englobé sous un pareil titre.

40. M. Scelle n'a pas d'objection contre les principes énoncés dans les articles 46, 47 et 48, mais il estime que le texte des deux premiers articles n'est pas satisfaisant. L'article 46 est, lui aussi — comme l'article 47 — rédigé en termes

beaucoup trop absolus. Les consuls ne sont pas toujours et dans toutes les circonstances tenus de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Si, par exemple, ces lois et règlements sont en conflit avec le droit international, le consul a le devoir de prendre les mesures nécessaires pour que la question soit examinée à l'échelon diplomatique, en en saisissant soit son Gouvernement, soit son représentant diplomatique.

41. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'il a jugé nécessaire d'énoncer en termes exprès le principe contenu dans le paragraphe 47 parce que ce principe a parfois été contesté dans le passé. Il fait observer que, dans certains cas, la Commission a jugé prudent de faire figurer expressément dans le projet un principe qui est pratiquement incontesté; c'est ainsi que le paragraphe 4 de l'article 29 du projet ayant trait aux relations diplomatiques stipule que l'immunité de juridiction d'un agent diplomatique dans l'Etat accréditaire ne saurait exempter cet agent de la juridiction de l'Etat accréditant — ce qui est l'évidence même.

42. M. Žourek reconnaît, comme M. Scelle, que la question qui fait l'objet de l'article 48 ne rentre pas tout à fait dans le cadre du titre donné à la section ; mais il s'agit là d'un point de rédaction. Ce titre doit donc être modifié par le Comité de rédaction.

43. Pour conclure, M. Žourek pense, lui aussi, que la Commission doit renvoyer l'article 47 au Comité de rédaction en l'invitant à harmoniser son texte avec celui de l'article 34 et aussi à examiner la possibilité d'incorporer ses dispositions dans l'article 34.

44. Le PRÉSIDENT pense que le choix du titre de la section III et de la place à donner aux articles dans le projet peut être déterminé ultérieurement. Quant à l'article 47, il lui semble que tous les membres de la Commission approuvent aussi bien le principe qui y est énoncé que celui qui est exprimé dans l'article 34. La plupart des membres estiment que l'idée contenue dans l'article 47 figure déjà dans l'article 34, mais certains ont été d'avis que tout dépend de la rédaction définitive de ce dernier article. Le Président estime que les débats qui se sont déroulés sont suffisants pour servir de guide au Comité de rédaction. En l'absence d'objections, il considérera par conséquent que la Commission accepte de renvoyer au Comité de rédaction l'article 47, avec les observations y relatives.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 48 (OBLIGATIONS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE DANS CERTAINS CAS SPÉCIAUX)

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 48, indique que celui-ci impose à l'Etat de résidence l'obligation de coopérer d'une manière concrète avec le consulat dans certains cas où il s'agit de questions très importantes pour l'exercice des fonctions consulaires.

46. Le devoir stipulé à l'alinéa *a*) de l'article 48, de notifier au consulat le décès d'un de ses ressortissants, figure dans de nombreuses conventions consulaires. L'une des fonctions consulaires consiste, en effet, à représenter, dans toutes les affaires de succession, les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi ; il importe, par conséquent, au plus haut point que le consul soit informé du décès de l'un de ses ressortissants. En fait, on pourrait dire que les autorités de l'Etat de résidence sont tenues d'informer le consul non seulement du décès d'un de ses ressortissants, mais aussi de l'importance de la succession connue du *de cujus*, et de lui communiquer tous renseignements disponibles concernant l'existence d'un testament ainsi que les noms des héritiers et légataires connus.

47. Les alinéas *b*) et *c*) de l'article 48 stipulent les obligations de l'Etat de résidence dans deux autres cas qui sont souvent mentionnés dans les conventions consulaires.

48. Les trois cas spécifiés à l'article 48 sont les plus importants, mais M. Žourek n'a pas d'objection à ce qu'on y mentionne d'autres cas où l'Etat de résidence est tenu de faciliter l'exercice des fonctions consulaires. Il importe tout particulièrement qu'une convention multilatérale énonce le devoir qui incombe à l'Etat de résidence de notifier à temps au consulat les faits touchant l'exercice des fonctions consulaires et de faciliter ainsi la coopération entre le consulat et les autorités de l'Etat de résidence.

49. M. EDMONDS fait observer qu'à son sens, l'article 48 — comme c'était déjà le cas pour l'article 47 — ne se trouve pas à la place qui convient dans le projet. En ce qui concerne le fond de cet article, M. Edmonds croit que la pratique usuelle dans les conventions consulaires consiste à savoir que la disposition relative au décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi ne s'applique qu'en matière de successions, comme le fait l'article 14 du projet de Harvard. Il y aurait lieu de rendre l'alinéa *a*) plus conforme à cette disposition, faute de quoi la charge imposée aux autorités de l'Etat de résidence serait trop lourde.

50. M. MATINE-DAFTARY, sans avoir d'objection de principe contre l'article 48, estime que l'article 28, qui dispose que l'Etat de résidence doit accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions consulaires, couvre pleinement les trois cas mentionnés. Toutefois, si la Commission désire entrer dans les détails, on pourrait rédiger l'article 48 de façon quelque peu différente. L'Etat de résidence est parfois dans l'impossibilité de remplir les obligations en question, car, si le système d'enregistrement est imparfait, ses autorités peuvent ne pas avoir connaissance du décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi. De même, par suite d'un défaut d'organisation, l'Etat de résidence peut se trouver dans l'impossibilité d'exécuter l'obligation stipulée à l'alinéa *b*); M. Matine-Daftary ne pense pas qu'à cet égard cette disposition offre une valeur pratique quelconque.

51. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Matine-Daftary, déclare qu'à son avis, l'article 28 ne couvre pas les trois cas mentionnés à l'article 48, car sa portée ne s'étend qu'aux demandes d'assistance que le fonctionnaire consulaire adresse aux autorités de l'Etat de résidence.

52. Répondant à M. Edmonds, le Rapporteur spécial fait observer que l'Etat d'envoi doit être informé chaque fois qu'un de ses ressortissants décède dans l'Etat de résidence, non seulement parce que le décès peut avoir des incidences sur la dévolution des biens, mais aussi parce qu'il peut influer sur le statut personnel d'autres ressortissants de l'Etat d'envoi. Il ne faudrait pas non plus exagérer le poids de l'obligation imposée à l'Etat de résidence par l'article 48, car tout décès crée pour les autorités la nécessité de certaines enquêtes en vue de déterminer si le défunt a laissé des biens, s'il a fait un testament et s'il a des héritiers. En conséquence, sauf dans le cas exceptionnel d'un décès survenu à l'insu de tous, les autorités de l'Etat de résidence n'auront aucune difficulté à notifier les décès aux consulats compétents.

53. Quant à la question posée par M. Matine-Daftary au sujet de l'alinéa *b*), le Rapporteur spécial fait observer qu'il s'agit du statut personnel du ressortissant de l'Etat d'envoi. La deuxième variante de l'article 4, concernant les fonctions consulaires, prévoit, au paragraphe 6, la disposition aux termes de laquelle une des fonctions que pourront exercer les consuls consistera à proposer l'institution d'une tutelle ou d'une curatelle, à désigner aux tribunaux la personne du tuteur ou du curateur et à effectuer la surveillance de la tutelle et de la curatelle. L'obligation stipulée à l'alinéa *b*) n'est pas tellement excessive ; en outre, les tribunaux de l'Etat de résidence sont tenus, en tout état de cause, de s'occuper de la nomination des tuteurs ou curateurs pour la tutelle des mineurs et la curatelle des aliénés et autres incapables. Le statut personnel des incapables qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi est régi par la législation de cet Etat et, en l'absence d'un accord bilatéral, le fonctionnaire consulaire est obligé de toutes façons, aux termes de l'article 4, de surveiller la tutelle et la curatelle. En conséquence, la charge que l'article 48 impose à l'Etat de résidence n'est pas aussi lourde qu'il pourrait sembler.

54. M. VERDROSS propose d'insérer dans la phrase introductrice de l'article 48 le mot « notamment » (« Pour faciliter l'exercice des fonctions consulaires, l'Etat de résidence est tenu, notamment : »). Cet amendement a pour objet de préciser que l'énumération qui suit, et qui figure aux alinéas *a*), *b*) et *c*), ne couvre pas tous les cas où l'exercice des fonctions consulaires pourrait être facilité par l'Etat de résidence. D'autre part, on pourrait tenir compte de l'observation de M. Matine-Daftary en ajoutant à la fin de la phrase introductrice les mots « si les circonstances le permettent ».

55. M. SANDSTRÖM dit que le caractère obligatoire de cette disposition ne l'inquiète pas outre mesure, car, après tout, un Etat ne peut guère être obligé de fournir une assistance qui dépasse ses moyens. Toutefois, il ne s'opposera pas à ce que l'on modifie le texte selon les suggestions de M. Matine-Daftary et de M. Verdross. Il semble que le point le plus important soit la place à donner à ce texte dans le projet, et M. Sandström estime qu'il serait le mieux venu en tant qu'illustration de l'article 28. Enfin, il pense qu'il conviendrait d'ajouter à cette série de dispositions la nouvelle disposition proposée par sir Gerald Fitzmaurice concernant les visites des fonctionnaires consulaires aux ressortissants de l'Etat d'envoi qui sont en état d'arrestation.

56. M. MATINE-DAFTARY appuie les amendements proposés par M. Verdross. Il convient de se rappeler que les Etats qui adhèrent à une convention multilatérale n'ont pas tous atteint le même degré de développement. Son propre pays n'aurait aucune difficulté à assumer les obligations en question.

57. M. Matine-Daftary ajoute qu'il peut arriver que la nationalité d'un mineur fasse l'objet d'un litige entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence ; en pareil cas, une notification aux termes de l'alinéa *b*) équivaudrait à une reconnaissance de nationalité. On pourrait obvier à cette difficulté en adoptant la formule de M. Verdross.

58. M. ERIM ne pense pas que le deuxième amendement proposé par M. Verdross permette de résoudre de manière satisfaisante les difficultés qui ont été signalées. Il serait plus sage de suivre l'exemple de l'article 14 du projet de Harvard et du paragraphe 7 de l'article 22 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, aux termes desquels il faut qu'il soit notoire que la personne dont le décès doit être notifié au fonctionnaire consulaire possédait la nationalité de l'Etat d'envoi.

59. Sir Gerald FITZMAURICE ne pense pas que, dans la pratique, les dispositions de l'article 48 soient de nature à créer les difficultés prévues par M. Matine-Daftary. Au surplus, le deuxième amendement proposé par M. Verdross pourrait affaiblir la portée de l'article. L'observation faite par M. Erim paraît fondée ; les autorités de l'Etat de résidence peuvent n'avoir pas connaissance du décès d'une personne déterminée et, si elles en ont connaissance, elles peuvent ne pas savoir qu'il s'agit d'un ressortissant de l'Etat d'envoi. En droit international, aucune obligation absolue ne peut, dans ces conditions, être imposée aux autorités de l'Etat de résidence. En conséquence, toute précision figurant à l'article 48 devrait indiquer qu'il s'agit de renseignements parvenus à la connaissance des autorités de l'Etat de résidence.

60. M. Matine-Daftary a soulevé la question des personnes possédant à la fois la nationalité de l'Etat d'envoi et celle de l'Etat de résidence. Dans ce cas, il ne naîtrait aucune obligation, car si une personne qui possède une double natio-

nalité vit dans l'un des pays intéressés, le principe qui s'applique est que prévaut, en l'occurrence, la nationalité du pays de résidence.

61. M. SCELLE estime que la meilleure place pour les dispositions de l'article 48 pourrait être l'article 4 *(Fonctions consulaires)*, après l'énumération que donnent les deux variantes. Ces dispositions pourraient être introduites par des termes que l'on choisirait en se fondant sur l'article 28.

62. M. YOKOTA estime que l'article doit être rédigé en termes moins catégoriques. C'est ainsi que dans le cas envisagé à l'alinéa *b*), la question de savoir si une personne est mineure, ou ne jouit pas de la pleine capacité juridique, doit être tranchée conformément au droit interne du pays dont l'intéressé est ressortissant. Les dispositions législatives internes relatives à la minorité varient d'un pays à l'autre et, en outre, la question de la pleine capacité pose des problèmes extrêmement complexes. On ne saurait demander aux autorités locales de l'Etat de résidence de connaître la législation interne de tous les pays dont les ressortissants résident sur son territoire, notamment dans les grandes agglomérations urbaines qui comptent un grand nombre d'étrangers. Ce serait donc trop exiger d'elles que de notifier immédiatement au consulat compétent la nomination d'un tuteur ou d'un curateur.

63. M. MATINE-DAFTARY fait observer à sir Gerald Fitzmaurice qu'il n'a pas soulevé le cas de la double nationalité mais seulement les cas où la nationalité de l'intéressé fait l'objet d'une contestation entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

64. Par ailleurs, M. Matine-Daftary est du même avis que M. Scelle en ce qui concerne la place que le texte de l'article doit occuper dans le projet.

65. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte le premier amendement de M. Verdross, mais, pour ce qui est du second amendement, il partage les doutes exprimés par sir Gerald Fitzmaurice ; en multipliant les clauses échappatoires, on risque d'affaiblir le texte. De plus, les autorités de l'Etat de résidence peuvent toujours invoquer l'adage « à l'impossible nul n'est tenu » : si les autorités n'ont pas connaissance du décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, ou ignorent que le décédé était ressortissant dudit Etat, elles ne peuvent évidemment pas être tenues d'adresser une notification au consulat compétent. M. Erim a suggéré que l'exécution de cette obligation soit subordonnée à la connaissance des faits : c'est là une meilleure solution pour écarter toute crainte d'imposer une charge trop lourde aux autorités de l'Etat de résidence.

66. M. ŽOUREK ne partage pas les craintes de M. Yokota au sujet de l'alinéa *b*). Dans la pratique, les autorités qui s'occupent des questions de tutelle et de curatelle peuvent s'adresser au ministère de la justice de leur pays pour obtenir des renseignements sur la législation interne des Etats étrangers en la matière. A cet égard, le projet n'impose aux Etats aucune obligation qu'ils n'aient déjà. Il est encore moins difficile de déterminer si une personne jouit ou non de la pleine capacité, mais la tâche des autorités de l'Etat de résidence consistera simplement à nommer un curateur pour la personne en cause. Au cas où la question se poserait de savoir si un étranger peut être gardé dans l'établissement d'aliénés où il aura été interné, l'Etat de résidence a lui-même intérêt à adresser, aussitôt que possible, une notification au consulat compétent pour éviter de supporter trop longtemps les frais d'internement.

67. M. AMADO, tout en jugeant acceptable, du point de vue de la courtoisie internationale, le second amendement de M. Verdross, estime cependant que l'article reposerait sur des fondements juridiques plus sûrs si l'on adoptait la suggestion de M. Erim. Le texte du paragraphe 7 de l'article 22 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède précise très nettement qu'un fonctionnaire consulaire ne doit être informé des faits que dans les cas où il a la possibilité de prendre telles mesures qui s'imposent. Dans un pays où résident un grand nombre d'étrangers, il est impossible que les fonctionnaires consulaires compétents suivent les déplacements de tous leurs ressortissants, et l'Etat de résidence doit coopérer avec les consulats dans ce domaine. Cela dit, sous la forme présentée par le Rapporteur spécial, l'article est difficilement acceptable, du fait qu'il impose à l'Etat de résidence l'obligation automotique de fournir des renseignements.

68. Le PRÉSIDENT, résumant le débat, note que le Rapporteur spécial a accepté le premier amendement de M. Verdross. D'autre part, les membres de la Commission semblent d'avis que le second amendement de M. Verdross tend à affaiblir l'article, et qu'il serait préférable d'adopter la suggestion de M. Erim sur ce point. La Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède, que M. Amado vient de citer, pourrait être mentionnée dans le commentaire, afin de préciser davantage le sens de l'article. Enfin, on pourrait demander au Comité de rédaction de tenir compte des observations qui ont été faites sur la nécessité d'insérer cet article dans une partie plus appropriée du projet. Le Président propose que l'article soit renvoyé au Comité avec les indications qui précèdent.

Il en est ainsi décidé.

Article 49 (Cessation des fonctions consulaires)

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 49, appelle l'attention de la Commission sur le fait que la cessation des fonctions consulaires fait l'objet d'un article distinct de celui qui est consacré à la rupture des relations consulaires (article 50), car la cessation des fonctions d'un consul ne modifie pas, par elle-même, les relations consulaires entre les Etats intéressés. Les causes principales de la cessation des fonctions des consuls sont énumérées dans un grand nombre de convention consulaires. C'est ainsi que l'article

23 de la Convention de La Havane de 1928, mentionne la suspension des fonctions pour cause de maladie ou de congé, et la cessation pour cause de décès, de retraite, de démission ou de rappel, ainsi que pour cause de retrait de l'exequatur ; l'article 10 du projet de Harvard prévoit, en outre, le cas exceptionnel de la disparition de l'Etat d'envoi ou de l'Etat de résidence. La Commission pourrait examiner s'il y a lieu d'ajouter à l'article 49 un paragraphe précisant que les causes de cessation des fonctions consulaires qui y sont énumérées s'appliquent, sauf la quatrième, aux membres du personnel consulaire aussi bien qu'aux consuls. Elle peut également, si elle le préfère, mentionner ce point dans le commentaire.

70. M. VERDROSS fait observer que si l'on veut que l'article vise tous les membres du personnel consulaire, il conviendrait, au point 1, de commencer par les mots « pour cause de suspension ou ... ». En effet, si les fonctions du chef de poste consulaire pennent normalement fin par le rappel, les autres membres du personnel consulaire peuvent, dans certaines circonstances, être suspendus ou licenciés, par exemple en cas de condamnation pénale.

La séance est levée à 18 heures.

546e SÉANCE

Mardi 24 mai 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN/4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 49 (CESSATION DES FONCTIONS CONSULAIRES) [*suite*]

1. M. EDMONDS estime que le texte et le titre de l'article ne sont pas rédigés de façon assez précise. En réalité, ce n'est pas tant aux fonctions du consul qu'à son statut de consul qu'il peut être mis fin pour les causes mentionnées dans l'article 49. En outre, il faut spécifier, au projet 1, qu'il est mis fin au statut du consul à la date du rappel. Il en va de même du cas prévu au point 2, puisqu'un grand nombre de législations nationales disposent que la démission d'un consul ne devient effective que lorsqu'elle a été acceptée par l'Etat d'envoi. La difficulté a été évitée dans le projet de Harvard, dont l'article 10 prévoit trois cas bien distincts dans lesquels une personne cesse d'être consul. Cette disposition semble plus explicite que l'article 49, et beaucoup plus conforme à la réalité. En ce qui concerne le cas prévu au point 4, M. Edmonds rappelle que dans bien des cas il n'est pas délivré d'exequatur à proprement parler. Il serait plus approprié de rédiger le quatrième point dans les termes suivants : « pour cause de retrait par l'Etat de résidence de son consentement à ce que la personne désignée agisse en qualité de consul ». Les amendements que M. Edmonds suggère ont pour objet d'exposer avec plus de précision les cas où les fonctions d'un consul prennent fin. La plus grande précision s'impose en raison des activités commerciales des consuls et des difficultés qui risqueraient de se produire si la date à laquelle un consul certifie un document venait à être contesté.

2. M. YOKOTA fait observer que, dans l'article premier, le terme consul désigne le chef de poste. L'article 49 ne vise donc que la cessation des fonctions d'un chef de poste ; en revanche, dans l'article 41 du projet concernant les relations diplomatiques qui traite de la cessation des fonctions diplomatiques, il est question des « agents diplomatiques », expression qui, d'après la définition, désigne non seulement le chef de mission, mais encore les membres du personnel diplomatique. A son avis, il faudrait que l'article 49 du projet ayant trait aux relations consulaires soit mis en conformité avec la disposition du projet concernant les relations diplomatiques et qu'il couvre les autres membres du personnel consulaire ou tout au moins les fonctionnaires consulaires.

3. D'autre part, il semble que l'article 49 présente une grave lacune. Aux termes de l'article 20, l'Etat de résidence peut demander que l'Etat d'envoi rappelle un membre du personnel consulaire qui n'est pas acceptable ou mette fin à ses fonctions, selon le cas ; et si l'Etat d'envoi refuse de donner suite à cette demande ou n'exécute pas, dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent, l'Etat de résidence peut refuser de reconnaître à la personne en question la qualité de membre du personnel consulaire. Ce refus constitue donc un autre mode de cessation des fonctions consulaires. Certes, de tels cas ne se produisent pas fréquemment, mais ils ont un effet considérable sur les relations diplomatiques et politiques entre les Etats intéressés, et l'on devrait les mentionner de façon expresse comme il est fait à l'alinéa *c*) de l'article 41 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

4. Enfin, bien que les causes énoncées aux points 2 et 3 soient celles qui motivent le plus souvent la cessation des fonctions consulaires, elles sont si évidentes qu'il est à peine besoin d'en faire mention, d'autant plus que le mot « notamment » figure dans la phrase d'introduction de cet article et que ces deux causes ne sont pas mentionnées dans l'article 14 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

5. Sir Gerald FITZMAURICE partage les craintes de M. Yokota au sujet de la différence de rédaction entre l'article 49 qui fait l'objet de la discussion et l'article 41 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Il rappelle que ce dernier article était primitivement rédigé sous la forme qui a été donnée à l'article 49, mais qu'il a été profondément

modifié en dernière lecture. Une discussion approfondie a eu lieu sur le point de savoir si le décès doit être mentionné au nombre des causes qui mettent fin aux fonctions des consuls, et il a été décidé de façon expresse de l'omettre parce que cela va sans dire. Il pense que l'on pourrait supprimer également la cause indiquée à l'alinéa 5, à savoir la rupture des relations consulaires, car c'est là une circonstance qui ne rentre pas dans le cadre des fonctions consulaires et, à plus forte raison, des fonctions du consul lui-même. De plus, le cas de rupture des relations diplomatiques n'est pas mentionné expressément dans l'article 41 du projet sur les relations diplomatiques au nombre des causes de cessation des fonctions d'un diplomate ; d'autre part, dans le projet ayant trait aux relations consulaires dont la Commission est actuellement saisie, le cas de rupture des relations consulaires est, de toute manière, traité à l'article 50. Enfin, sir Gerald est lui aussi d'avis que l'article devrait couvrir tous les membres du personnel consulaire ; il propose que le Comité de rédaction examine si l'on ne pourrait pas donner à l'article 49 une rédaction reprenant dans les grandes lignes celle de l'article 41 du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

6. M. TOUNKINE pense, comme M. Edmonds, que l'objet de l'article 49 est la cessation des fonctions d'un consul et non la cessation des fonctions consulaires en général.

7. En ce qui concerne le cas mentionné au point 2, il déclare que la démission est une affaire intérieure ne concernant que le fonctionnaire consulaire et l'Etat d'envoi. Si l'Etat d'envoi accepte sa démission, le consul est rappelé, mais si l'Etat ne l'accepte pas, l'Etat de résidence n'a absolument rien à voir à la question. Il serait donc judicieux de supprimer le point 2.

8. Enfin, d'accord sur ce point avec M. Yokota, M. Tounkine estime que les dispositions de l'article devraient s'étendre à tous les membres du personnel consulaire, dont la position n'est pas précisée si l'article ne se rapporte qu'aux chefs de poste. C'est pourquoi M. Tounkine se rallie à la suggestion de sir Gerald Fitzmaurice selon laquelle le Comité de rédaction doit s'efforcer de mettre autant que possible l'article 39 en conformité avec l'article 41 du projet consacré aux relations diplomatiques.

9. M. AMADO pense, comme M. Yokota, que le décès est une cause de cessation des fonctions consulaires trop évidente pour qu'il en soit fait mention dans l'article. Il faut regretter que l'on ait inséré cette disposition, qui confine à l'absurde, dans la Convention de La Havane de 1928.

10. M. MATINE-DAFTARY souligne la contradiction qui existe entre le titre de l'article et la phrase d'introduction. Les fonctions consulaires à proprement parler ne prennent fin que lorsqu'il y a rupture des relations consulaires. Si un consul est rappelé, démissionne ou décède, ou si l'exequatur lui est retiré, sa mission prend fin mais les fonctions consulaires subsistent. C'est pourquoi il serait sans doute mieux de remplacer le mot « fonctions » par le mot « mission ». Il estime également, comme M. Tounkine, que les dispositions de l'article ne doivent pas viser uniquement le chef de poste mais s'appliquer à tous les fonctionnaires consulaires.

11. M. BARTOŠ est d'accord avec les orateurs qui l'ont précédé pour estimer qu'en théorie, on peut distinguer entre les fonctions consulaires et les fonctions du consul. Néanmoins, le Rapporteur spécial avait certaines raisons de rédiger l'article comme il l'a fait. En ce qui concerne le cas mentionné au point 1, M. Bartoš dit que l'Etat d'envoi est tenu de notifier à l'Etat de résidence le rappel d'un consul et que, dans la pratique, le consul continue à remplir ses fonctions tant que l'Etat de résidence n'a pas reçu la notification. Il ne saurait admettre, en outre, que la démission soit toujours une question intérieure. Si, par exemple, le régime d'un pays change brusquement ou progressivement, les consuls désignés par le régime précédent peuvent démissionner sans reconnaître le nouveau régime ou demander au nouveau régime d'accepter leur démission : ce sera, pour ainsi dire, une « démission de protestation ». La démission équivaudra alors à un abandon de fonctions et posera, du moment que les privilèges et immunités consulaires ne seront plus attachés à la personne du consul, un grand nombre de problèmes de droit et de doctrine. Le Rapporteur spécial pourrait examiner s'il est possible de prévoir de tels cas, ou de les mentionner dans le commentaire.

12. Il est un autre point de détail, en rapport avec le cas prévu au point 4, dont il pourrait être fait mention soit dans le texte soit dans le commentaire : c'est le cas d'un consul dont l'exequatur est en règle, mais dont la circonscription consulaire est modifiée soit par l'Etat d'envoi soit par l'Etat de résidence. Il ne sera pas mis fin aux fonctions de ce consul dans la circonscription où il reste en poste, mais ses fonctions risquent de prendre fin en ce qui concerne une partie de circonscription qui a été transférée à un autre fonctionnaire pour des raisons d'ordre administratif.

13. A propos du cas prévu au point 5, M. Bartoš fait observer que s'il va de soi que les fonctions d'un consul prennent fin pour cause de rupture des relations consulaires, il peut cependant y avoir des cas où l'Etat de résidence refusera à l'Etat d'envoi de renouveler l'autorisation d'avoir un consulat dans une ville ou un port donné. Dans ce cas, les fonctions du consul prendront fin parce que le poste cessera d'exister. De même, l'Etat d'envoi peut décider de supprimer un poste donné. Le Comité de rédaction pourrait se prononcer sur le point de savoir si de tels cas doivent être mentionnés dans le commentaire ou si la suppression d'un consulat doit faire l'objet d'un article distinct.

14. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), dit ne pas partager le point de vue de M. Edmonds, à savoir que ce n'est pas aux fonctions du consul qu'il

serait mis fin, pour les causes énumérées à l'article 49, mais que c'est le statut juridique de celui-ci qui prendrait fin. Il souligne que le projet tend justement à dissocier les fonctions et les privilèges, comme il apparaît notamment à l'article 43 relatif à la durée des privilèges et immunités consulaires. Il admet néanmoins qu'il vaudrait mieux que le libellé du titre lui-même comporte l'expression « fonctions des consuls ».

15. En ce qui concerne les causes de cessation, le Rapporteur spécial a indiqué en présentant l'article, que l'énumération n'était pas exhaustive (545e séance, par. 69). Il tient toutefois à faire observer, à l'adresse de ceux qui ont critiqué certaines des causes qu'ils jugeaient évidentes, que la Commission est en train de codifier le droit international en la matière et que l'on trouve, dans tous les codes, des déclarations absolument évidentes. M. Amado lui-même a déclaré que, dans la Convention de La Havane, le décès est prévu comme une des causes de cessation. Une disposition similaire figure dans de nombreux autres textes. Les mêmes arguments sont applicables au cas prévu au point 5, qui traite de la rupture des relations consulaires. Toutefois, si la Commission préfère reléguer les causes évidentes dans le commentaire, le Rapporteur spécial n'y verra pas grand inconvénient.

16. Le Rapporteur spécial a également signalé dans son introduction à cet article que les dispositions avaient trait exclusivement aux consuls ou chefs de poste. S'il est vrai que l'article 41 du projet concernant les relations diplomatiques porte sur une catégorie plus étendue, il convient de se rappeler que les « agents diplomatiques » ne comprennent pas l'ensemble du personnel d'une mission diplomatique. M. Žourek a proposé en outre d'ajouter un paragraphe où il serait indiqué que toutes les causes, à l'exception de celle qui fait l'objet du point 4, sont applicables à tous les membres du personnel consulaire. M. Yokota a fait observer que, comparé à l'article 41 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, l'article 49 présentait le sérieux inconvénient de ne pas couvrir les cas où l'Etat de résidence peut refuser de reconnaître à une personne déterminée la qualité de membre du personnel consulaire si l'Etat d'envoi refuse de se conformer à une demande de rappel ou de cessation des fonctions exercées par cette personne, ou n'agit pas dans un délai raisonnable. Il convient toutefois de se rappeler que l'article 20 — où cette éventualité est envisagée — ne concerne pas les chefs de poste, mais simplement les autres membres du personnel consulaire.

17. M. ŽOUREK croit qu'il serait préférable de traiter dans le commentaire les questions soulevées par M. Bartoš au sujet des points 4 et 5 de l'article 49, puisqu'il s'agit de cas exceptionnels qui ne justifient pas la rédaction d'un article spécial. Enfin, quoiqu'il soit rare, le cas cité par M. Verdross — celui du licenciement d'un membre du personnel consulaire — pourrait être mentionné dans le projet comme cause de cessation; toutefois, le licenciement d'un agent diplomatique n'est pas prévu dans le projet consacré aux relations diplomatiques. Le Comité de rédaction examinera certainement s'il convient d'ajouter une telle disposition.

18. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime satisfaisant le texte de l'article 49 établi par le Rapporteur spécial. Lorsqu'on rédige une convention internationale relative aux privilèges et immunités consulaires, il importe d'étudier les causes de la cessation des fonctions du chef de poste; la cessation de celles des fonctionnaires subalternes est une question d'ordre relativement secondaire. A ce propos, M. Liang tient à faire observer que l'alinéa *c*) de l'article 41 du projet concernant les relations diplomatiques n'est pas absolument justifié, car le paragraphe 2 de l'article 8 de ce projet dispose simplement que l'Etat de résidence peut refuser de reconnaître à la personne intéressée la qualité de membre de la mission. Il n'appartient pas à l'Etat de résidence de décider que les fonctions d'un membre subalterne du personnel doivent prendre fin, car il s'agit là d'un problème interne à résoudre entre l'agent diplomatique, le chef de mission et le Ministère des affaires étrangères de l'Etat d'envoi. Tout ce que peut faire l'Etat de résidence, c'est refuser de reconnaître à la personne en question la qualité de membre de la mission. Par contre, la situation du chef d'un poste consulaire est différente, car les relations entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence sont manifestement en jeu. Les actes émanant de la mission consulaire, telle qu'elle est représentée par le chef de poste, lequel est responsable envers l'Etat de résidence des actes des fonctionnaires subalternes, intéressent cet Etat. De l'avis du Secrétaire de la Commission, il serait préférable de souligner ce point de vue, plutôt que d'élargir la portée de l'article 49 en vue de l'étendre aux membres du personnel consulaire.

19. M. PAL ne peut partager l'opinion du Secrétaire. Dans son contexte actuel, l'article 49 a un double objet : déterminer la validité des activités d'un consul et spécifier la durée des privilèges et immunités de ce fonctionnaire, qui dépend du moment où ses fonctions prennent fin. Les membres du personnel consulaire jouissent des privilèges et immunités consulaires aussi bien que les chefs de poste, et il conviendrait de rédiger l'article 49 de façon à lui donner une portée plus étendue, pareille à celle de l'article 41 du projet consacré aux relations diplomatiques.

20. M. Pal rappelle que dans le texte primitif de l'article 41 [1], on avait mentionné quatre causes de cessation des fonctions, au sujet desquelles 20 et 21 gouvernements qui avaient envoyé des observations n'avaient pas élevé d'objections (A/CN.4/114 et Add. 1-6). Toutefois, lors de la deuxième lecture du projet devant la Commission, on avait fait observer que la quatrième cause

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), art. 34, p. 160.

était superflue et l'on avait proposé, à l'alinéa *c*), un renvoi à l'article 8. Ces modifications ayant été adoptées à l'unanimité, le mieux que puisse faire la Commission est de demander au Comité de rédaction d'adapter l'article 49 du projet ayant trait aux relations consulaires à l'article 41 du projet concernant les relations diplomatiques, tant pour sa portée que dans sa forme.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que M. Pal semble confondre la durée des privilèges et immunités et la durée de l'exercice des fonctions consulaires. Dans son projet, le Rapporteur spécial les a intentionnellement dissociées, parce que les fonctionnaires consulaires commencent à jouir de leurs privilèges et immunités aussitôt qu'ils pénètrent dans le territoire de l'Etat de résidence et continuent à en jouir jusqu'au moment où ils quittent ce territoire, même s'ils ont cessé en fait d'exercer des fonctions consulaires ou de faire partie du consulat. L'article 49 ne se rapporte qu'à la cessation des fonctions consulaires.

22. M. AMADO confirme le point de vue selon lequel un consul jouit de privilèges et immunités précisément en vertu des fonctions consulaires qu'il a mission d'exercer. C'est pourquoi il bénéficie d'immunités aussitôt qu'il pénètre dans le pays de résidence et jusqu'au moment où il le quitte, et cela qu'il exerce ou non ses fonctions à ce moment précis.

23. M. ERIM pense que si le Comité de rédaction doit adapter à l'article 49 du projet concernant les relations consulaires au texte de l'article 41 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, il aurait intérêt à tenir compte du fait que les alinéas *b*) et *c*) de ce dernier article sont, en fait, déjà couverts par les articles 18 et 21 du projet concernant les relations consulaires.

24. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer au Comité de rédaction le projet d'article 49, avec les propositions formulées au cours du débat. Il a été décidé que l'article doit se rapporter, d'une manière générale, à la fin de la mission consulaire, plutôt qu'à la cessation des fonctions consulaires. La majorité des membres de la Commission a décidé, avec l'assentiment du Rapporteur spécial, que cet article doit se rapporter non seulement au chef de poste, mais aussi à tous les fonctionnaires consulaires; toutefois, le Comité de rédaction pourrait tenir compte de l'observation formulée par le Secrétaire. La majorité des membres de la Commission préfère également que le Comité de rédaction s'inspire, dans toute la mesure du possible, de la rédaction et de la structure de l'article 41 du projet consacré aux relations diplomatiques. Si le Comité de rédaction conserve l'énumération donnée dans le projet du Rapporteur spécial, il devra tenir compte des amendements et additions acceptés par ce dernier et notamment, au point 1, de la mention de la suspension des fonctions. Le Comité de rédaction pourrait également examiner s'il est souhaitable d'insérer un article spécial ou une mention dans le commentaire, traitant de la suppression d'un consulat.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 50 (RUPTURE DES RELATIONS CONSULAIRES)

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 50, déclare que cet article énonce un principe universellement reconnu dans tous les traités, anciens et modernes.

26. A propos de la réserve énoncée au début de l'article (« Sauf le cas où l'état de guerre... »), le Rapporteur spécial souligne que, dans le passé, les relations consulaires n'étaient pas modifiées par l'existence d'un état de guerre, et le maintien des consuls à leur poste était justifié, d'autant plus que les risques d'ordre militaire étaient négligeables. Toutefois, depuis la fin du XIX^e siècle, l'existence d'un état de guerre a toujours entraîné la rupture des relations diplomatiques et consulaires, ou du moins le rappel des consuls. On trouve une disposition expresse à cet effet dans certaines conventions consulaires récentes conclues par le Royaume-Uni, notamment avec la Norvège (22 février 1951). L'exception formulée dans cette réserve est conforme non seulement au droit des traités, mais aussi à la pratique courante. C'est à dessein que le Rapporteur spécial a employé le terme « état de guerre », pour éviter l'emploi du terme « guerre », qui n'a pas de signification du point de vue juridique depuis l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales. M. Žourek a évité d'employer l'expression « conflit armé », car tout conflit armé n'entraîne pas la rupture des relations consulaires. Le Rapporteur spécial n'a pas cru nécessaire de traiter la question de savoir quelles étaient les règles de droit international concernant la déclaration de l'état de guerre. L'expression « état de guerre » peut paraître inopportune à l'heure actuelle, mais elle est utilisée aussi bien dans la pratique des Etats que dans la doctrine du droit international. L'état de guerre est à distinguer du conflit armé : dans certains cas, les relations consulaires n'ont pas automatiquement été rompues à la déclaration d'un état de guerre, et l'on pourrait considérer cette déclaration comme un acte distinct de celui qui consiste à rappeler les consuls. Toutefois, du point de vue théorique, il ne peut y avoir de doute que l'existence d'un état de guerre entraîne à la fois la rupture des relations diplomatiques et celle des relations consulaires.

27. M. AGO dit que le Rapporteur spécial a introduit à juste titre dans son projet un article sur la rupture des relations consulaires, mais il estime que le texte de cet article ne vas pas assez loin. Si l'absence d'un article sur la rupture des relations diplomatiques dans le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques constitue une lacune grave, et presque inexplicable, la disposition qui figure dans le projet concernant les relations consulaires ne devrait

pas être simplement rédigée sous forme négative; en d'autres termes, l'article ne devrait pas se borner à disposer que la rupture des relations diplomatiques alors qu'il n'existe pas d'état de guerre n'entraîne pas automatiquement la rupture des relations consulaires. Il conviendrait avant tout d'y insérer une clause qui traitât sous une forme positive de la possibilité de rompre les relations consulaires dans certains cas, et qui indiquât la procédure à suivre. La Commission, qui a adopté le paragraphe 1 de l'article 2, relatif à l'établissement des relations consulaires par voie d'accord mutuel, devrait maintenant poser en principe que les relations consulaires peuvent — pour des motifs très graves, évidemment — être rompues par une décision unilatérale, et qu'une telle décision serait parfaitement légitime en droit international. Si l'on omettait de prévoir une disposition à cet effet, l'on pourrait en inférer que la rupture des relations consulaires par un acte unilatéral serait une violation de l'accord originaire établissant ces relations, et partant un fait illicite en droit international.

28. Quant à la réserve énoncée au début de l'article 50, il est à présumer que le Rapporteur spécial entendait parler de l' « état de guerre » « au sens du », plutôt que « conformément au », droit international, mais une telle formule serait passible d'interprétations différentes. De l'avis de M. Ago, on aurait donc intérêt à supprimer simplement les mots « conformément au droit international ».

29. M. YOKOTA n'est pas opposé au principe énoncé dans l'article 50, mais il estime que celui-ci n'est pas libellé de manière satisfaisante. L'expression « état de guerre » est loin d'être précise, et il se demande s'il faut entendre par là autre chose que la « guerre » tout court. Le mot « guerre » a un sens bien défini et est bien connu des spécialistes du droit international, tandis que l'expression « état de guerre » est d'usage récent, et n'est pas aussi bien définie ou comprise. Il préférerait, par conséquent, qu'on emploie le mot « guerre ».

30. M. Yokota pense, comme M. Ago, que la formule « conformément au droit international » devrait être supprimée. Le sens de cette formule n'est pas clair : est-ce à la guerre au sens technique du droit international que l'on entend faire allusion ? Mais la formule ne donnerait-elle pas à croire que la guerre est licite au regard du droit international ? Après la première guerre mondiale, de nombreux traités ont été élaborés déclarant la guerre hors la loi. Le Rapporteur spécial a dit lui-même qu'il ne voulait pas préciser les conditions dans lesquelles la guerre peut être déclarée conformément au droit international; la notion qu'il semblait donc avoir présente à l'esprit était celle de la guerre licite en droit international. Or, le fait d'inclure une telle formule dans le projet aurait les conséquences les plus graves, car on pourrait en inférer que, si une guerre n'intervient pas conformément au droit international — ou, en d'autres termes, si elle constitue une violation de ce droit — les relations consulaires ne seront pas automatiquement rompues. Il est cependant évident que si une guerre venait à éclater, les relations consulaires aussi bien que les relations diplomatiques entre les belligérants seraient automatiquement rompues, que la guerre fût licite ou non.

31. M. VERDROSS pense, lui aussi, qu'il faut supprimer la formule « conformément au droit international ». Il est bien certain que les relations consulaires seraient rompues, même si la guerre intervenait en violation du droit international. Du reste, on peut se demander à qui il appartiendra de décider si une guerre est ou n'est pas conforme au droit international. Les tentatives faites en vue de définir l'agression ont échoué. Aux termes de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité doit constater l'existence d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression; mais si l'accord ne se réalise pas au sein du Conseil à cause de la règle de l'unanimité, chacune des parties au différend peut donner aux faits une interprétation différente. Il convient donc de supprimer ce membre de phrase, même si on l'entend dans le sens que le Rapporteur spécial lui a prêté, puisque la Charte des Nations Unies ne reconnaît pas « l'état de guerre » et ne parle que de « menace ou emploi de la force ».

32. M. Verdross préférerait voir figurer, dans l'article 50, l'expression plus moderne de « conflit armé », car le mot « guerre » a un sens extrêmement vague en droit.

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne pense pas, comme M. Yokota, que le mot « guerre » ait un sens plus précis que l'expression « état de guerre ». Depuis que la guerre a été mise hors la loi, ce mot a perdu son sens juridique. Dans la doctrine moderne, on établit des distinctions entre l' « agression », la « légitime défense » et les « mesures internationales préventives ou coercitives ». L'état de guerre ne peut pas être déclaré par un agresseur. En effet, l'agression est considérée de nos jours un « crime de droit international ». En 1954, la Commission l'a reconnue tel dans le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité [2]. On ne saurait admettre que l'agresseur puisse par son crime provoquer des effets juridiques quelconques affectant la situation internationale du pays victime de l'agression. En cas de conflit armé, l'Etat qui est victime de l'agression a parfaitement le droit de fermer les consulats de l'Etat agresseur alors que l'agresseur n'a pas ce droit. Il peut, évidemment, imposer la fermeture d'un consulat par la force, mais ce ne sera jamais qu'une infraction de plus à mettre au compte de l'agression. C'est là une distinction qui, peut-être, n'a pas une grande importance en pratique, mais qui est juridiquement décisive. Si l'Etat qui est victime d'un acte d'agression déclare l'état de guerre, cette déclaration produira tous ses effets juridiques en vertu du droit

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Neuvième session, Supplément n° 9*, p. 10.

international. Cela pourrait être expliqué dans le commentaire. On pourrait aussi remplacer la formule « conformément au droit international » par les mots « au sens du droit international ».

34. La snggestion de M. Verdross tendant à employer l'expression « conflit armé » n'est pas acceptable. Il pourrait se produire des conflits armés dont l'importance ne serait pas telle que la victime de l'agression soit obligée de déclarer l'état de guerre. Ces conflits pourraient être réglés en l'espace de quelques jours sans entraîner de conséquences aussi graves que la rupture des relations consulaires.

35. Par conséquent, les expressions « guerre » et « conflit armé » sont, l'une et l'autre, également inacceptables. Bien que le mot « guerre » soit d'un usage courant dans la doctrine et dans la pratique, il ne désigne en fait, qu'un phénomène social, et n'a guère de signification juridique. Lorsque M. Verdross demande qui décidera si un état de guerre est intervenu conformément au droit international, son objection n'est pas très convaincante, bien que, il faut en convenir, l'agression n'ait pu encore être définie. Si, par exemple, la question de la responsabilité pour un conflit armé était portée devant une instance internationale, il lui faudrait bien établir si un état de guerre existe. L'un des facteurs décisifs dont cette instance aurait à tenir compte serait précisément de savoir si les relations consulaires ont été rompues. Il faut reconnaître que la décision à prendre ne serait pas chose facile.

36. M. SCELLE est fortement partisan de la suppression du projet d'article 50, car c'est précisément lorsqu'il y a un état de guerre que les consulats devraient être maintenus. Le Rapporteur spécial a dit que la règle énoncée à l'article 50 était nouvelle. De l'avis de M. Scelle, elle est non seulement nouvelle, mais en contradiction avec l'universalité du droit international. La guerre doit être définie comme étant une relation d'Etat à Etat. Or, l'adoption de l'article aboutirait à une régression du droit international allant jusqu'à faire de la guerre un conflit entre des individus ou entre des peuples. Il n'y a qu'une guerre qui soit légitime, c'est celle qui se fonde sur l'exercice du droit de légitime défense. M. Scelle indique qu'il peut se produire des cas de violence, tels que des représailles ou des conflits locaux qui pourraient être ou ne pas être une guerre au sens juridique. Il est certain que dans de telles circonstances, le moment serait fort mal choisi de rappeler les consuls, alors que leur présence est absolument nécessaire pour assurer la protection de leurs nationaux. On sait également que les relations commerciales sont automatiquement rompues en cas de conflit, mais il est d'autant plus nécessaire que les consuls restent alors sur place pour veiller à ce que cette rupture n'entraîne pas de litiges entre les individus. Par conséquent, il est impossible de voter pour le projet d'article 50 sous sa forme actuelle, car ses dispositions sont inconciliables avec le rôle véritable que les consuls doivent jouer et avec le maintien de relations normales entre les nations. L'idée qu'exprime cet article est rétrograde et même choquante.

37. M. EDMONDS dit que la Commission devrait se garder d'adopter un article sur la rupture des relations consulaires. Pour sa part, il ne sait pas ce que l'expression « état de guerre intervenu conformément au droit international » veut dire. Il semble qu'il y ait là une contradiction dans les termes, à considérer les dispositions de la Charte des Nations Unies. On ne sait pas clairement si par l'expression « état de guerre » le Rapporteur spécial entend une déclaration de guerre ou un conflit armé. Le Rapporteur spécial a lui-même admis la difficulté lorsqu'il a dit que la question de savoir s'il y a ou non état de guerre devra être portée devant une instance internationale et que celle-ci aura bien du mal à se prononcer. Après la deuxième guerre mondiale, les tribunaux des Etats-Unis ont été saisis de nombreux contrats où l'on s'était servi d'une formule analogue ; ces affaires portaient notamment sur la suspension, en cas d'état de guerre, des droits et obligations découlant des contrats. Les tribunaux de dernière instance des différents Etats de l'Union, et même la Cour suprême des Etats-Unis, ont abouti à des interprétations divergentes. La Commission devrait donc s'abstenir d'employer une expression dont le sens est si vague qu'elle peut donner lieu à de grandes difficultés d'interprétation. M. Scelle a raison de recommander la suppression du projet d'article tout entier, car celui-ci ne présente aucune utilité et ne ferait que créer de la confusion.

38. M. AMADO rappelle que la Commission avait bien envisagé l'opportunité d'insérer, dans le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, un article analogue à l'article 50 du projet concernant les relations consulaires, mais elle s'est abstenue de le faire, et ce de propos délibéré. M. Scelle a porté la discussion sur un plan très idéaliste, ce qui fait honneur à la Commission. Pour sa part, M. Amado est opposé à la formule critiquée, pour une raison plus modeste, c'est qu'elle est ambiguë. En se servant de cette formule, le Rapporteur spécial a probablement envisagé le cas d'un état de guerre survenant dans des conditions d'évidence telles que l'organisme international saisi dût nécessairement le constater. Quoi qu'il en soit, à supposer même qu'on supprime l'équivoque, il est probable que l'article 50 n'est nullement à sa place dans un projet de convention sur les relations et immunités consulaires. La rupture des relations consulaires est, en fait, un événement très exceptionnel. Par conséquent, M. Edmonds et M. Scelle ont sans doute raison d'insister sur la suppression de l'article. D'autre part, la Commission pourrait également envisager d'adopter la suggestion de M. Ago tendant à ajouter une clause préliminaire qui donnerait plus de précision à l'ensemble de l'article. De toute façon, la réserve qui figure dans le texte devrait être éliminée.

39. M. TOUNKINE ne pense pas qu'il soit nécessaire d'ajouter, comme l'a proposé M. Ago, un paragraphe distinct pour préciser selon quelles

modalités et dans quels cas les relations consulaires peuvent être légitimement rompues. M. Ago a eu raison d'appeler l'attention de la Commission sur le paragraphe 1 de l'article 2 qui stipule que l'établissement de relations consulaires s'effectue par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés. Comme la Commission n'a pas stipulé l'obligation de maintenir ni même d'établir des relations consulaires, la rupture de ces relations peut, dans certains cas, être simplement un acte légitime, ou une sanction. Toutefois, l'examen d'une telle situation relève plutôt du domaine de la responsabilité internationale des Etats.

40. Le texte présenté par le Rapporteur spécial et les explications qu'il a fournies sont tout à fait raisonnables. Les motifs pour lesquels il a employé la formule « conformément au droit international » sont, de même, parfaitement valables ; mais il vaudrait mieux supprimer ce membre de phrase, car il peut prêter à équivoque et donner lieu à des interprétations divergentes, et, d'ailleurs, il n'est pas indispensable aux fins du projet.

41. En ce qui concerne la question de la guerre en général, M. Tounkine fait observer que le paragraphe 4 de l'article 2 de la Charte des Nations Unies interdit la menace ou l'emploi de la force dans les relations internationales. Un Etat ne peut recourir à l'emploi de la force qu'en vertu de l'article 51 de la Charte qui reconnaît le droit de légitime défense.

42. Quant au choix entre le mot « guerre » et l'expression « état de guerre », M. Tounkine fait observer que cette dernière pourrait s'appliquer à certains cas qui se sont produits après la deuxième guerre mondiale où, la guerre n'étant pas encore officiellement terminée, des relations consulaires ont été établies avec un ex-ennemi. Par conséquent, l'expression « état de guerre » ne convient pas.

43. M. Tounkine est d'avis qu'il serait préférable de supprimer tout le membre de phrase « Sauf le cas où l'état de guerre est intervenu conformément au droit international entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence», et de maintenir le reste du projet d'article.

44. M. BARTOŠ est opposé à l'emploi du mot « guerre » dans le projet. On s'accorde généralement à reconnaître que, depuis l'adoption de la Charte des Nations Unies, l'ancienne notion de guerre est périmée ; en fait, il est significatif que le mot lui-même ne figure pas dans la Charte sauf lorsqu'il est question de certaines conséquences de la deuxième guerre mondiale, comme c'est le cas à l'article 107. La tendance actuelle est, plutôt, de parler de « conflit armé » ou de « conflit armé de caractère international » ; c'est cette expression qui figure, par exemple, dans les quatre conventions de Genève de 1949 qui se rapportent, précisément, au traitement des victimes de la guerre. M. Bartoš désapprouve aussi l'emploi de l'expression «état de guerre », qui se trouve employée dans le projet, et dont le sens n'est pas absolument clair.

45. Il est convaincu, au demeurant, que le membre de phrase tout entier «Sauf le cas où l'état de guerre... l'Etat de résidence » doit être supprimé. Si l'on maintient la mention de la guerre, il devra voter contre l'ensemble du projet.

46. Comme M. Ago, enfin, M. Bartoš pense qu'il est parfaitement licite de la part d'un Etat de rompre les relations consulaires avec un autre Etat. La Charte n'oblige nullement à maintenir les relations consulaires qui ont été établies, et un Etat est libre d'y mettre fin à tout moment.

47. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il est bon que le projet contienne un article stipulant que la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas automatiquement celle des relations consulaires, car on a parfois soutenu le contraire. Toutefois, comme M. Ago, il croit nécessaire de compléter la disposition en indiquant les conditions dans lesquelles les relations consulaires peuvens être rompues. Il est souhaitable qu'un article du projet contienne une clause stipulant expressément que l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi peuvent l'un et l'autre rompre à tout moment les relationt consulaires.

48. Si l'on maintient la mention de la guerre à l'article 50, il faudra, en tout cas, supprimer les mots « conformément au droit international », à cause de la controverse qu'ils pourraient soulever. Mais, ainsi que M, Verdross l'a suggéré, il y aurait lieu de remplacer les mots « état de guerre » par « conflit armé » pour les raisons que M. Bartoš a exposées. Le Rapporteur spécial a dit que l'expression « conflit armé » était beaucoup trop générale ; l'objection tomberait si l'on rédigeait l'article à peu près comme suit : « Sauf en cas de conflit armé causant la rupture des relations diplomatiques, la rupture de ces relations n'entraîne pas automatiquement... ».

49. Tout bien pesé, vu les difficultés et les complications auxquelles donne lieu la mention d'un conflit armé, sir Gerald penche pour la solution préconisée par M. Tounkine qui est de supprimer complètement le premier membre de phrase du projet d'article 50.

50. M. ERIM fait observer que le texte de l'article 50 ne correspond pas à son titre, qui est « Rupture des relations consulaires ». Or, l'article stipule seulement que la rupture des relations diplomatique n'entraîne pas automatiquement la rupture des relations consulaires.

51. Il ressort clairement des termes du paragraphe 1 de l'article 2 et de ceux du paragraphe 1 de l'article 3, déjà adoptés par la Commission, que le maintien des relations consulaires est subordonné au consentement des deux Etats intéressés. A tout moment, l'un d'eux peut retirer ce consentement et rompre les relations consulaires : il faut le dire. On pourrait ajouter une clause stipulant qu'un Etat a le droit de rompre les relations consulaires avec un autre Etat lorsque ce dernier s'est rendu coupable d'une violation du droit international.

52. Une clause séparée préciserait ensuite que la rupture des relations consulaires nécessite un

acte formel, et, en particulier, qu'elle ne résulte pas implicitement de la rupture des relations diplomatiques.

53. Enfin, M. Erim est lui aussi d'avis de supprimer la clause relative à l'état de guerre. En dehors des raison données par les autres orateurs, l'expression lui paraît avoir un sens trop limité : il peut se produire un conflit grave qui ne soit pas tout à fait l'état de guerre, mais qui entraîne la rupture des relations diplomatiques et consulaires.

54. M. FRANÇOIS ne saurait souscrire à l'opinion de M. Verdross selon laquelle on pourrait se passer de la notion de « guerre ». Il rappelle qu'en envahissant les Pays-Bas, en 1940, les agresseurs ont prétendu qu'il n'y avait pas état de guerre ; il a fallu que le Gouvernement néerlandais proclame l'existence de l'état de guerre pour pouvoir exercer ses droits de belligérant. D'après le droit international en vigueur, il y a état de guerre lorsque l'une des parties à un conflit armé déclare qu'il en est ainsi. Toutefois, s'il y a guerre, le maintien des relations consulaires ne servira pratiquement à rien, et M. François ne saurait partager l'opinion de M. Scelle qui soutient que les relations consulaires doivent subsister dans cette éventualité. Les ressortissants ennemis ne peuvent bénéficier que de la protection de la puissance qui a assumé la défense des intérêts de leur pays. Cette protection est plus efficace que la protection illusoire que leur assurerait le consulat de l'Etat d'envoi en guerre avec l'Etat de résidence.

55. Néanmoins, M. François est d'avis de supprimer la clause relative à l'état de guerre, et cela, surtout parce que la Commission a toujours décidé que les questions concernant l'état de guerre n'étaient pas de sa compétence. Bien que le projet consacré aux relations diplomatiques mentionne parfois incidemment les conflits armés — par exemple à l'alinéa *a*) de l'article 43 — la Commission n'a élaboré ce projet qu'en pensant au temps de paix. Par conséquent, il serait conforme à sa pratique de supprimer la clause en question à l'article 50 du projet ayant trait aux relations consulaires.

56. M. HSU a été surpris d'entendre M. Scelle proposer d'éliminer l'article 50 alors qu'il souhaite que les relations consulaires ne soient pas affectées par les vicissitudes des relations internationales. Le mieux, dans ces conditions, serait d'améliorer la rédaction de la clause.

57. Pour sa part, M. Hsu ne voit pas d'objection à ce que l'on mentionne la guerre, car, à son avis, la Commission ne doit pas craindre de voir les choses comme elles sont. La guerre a été mise hors la loi, mais, malheureusement, on ne l'a pas fait disparaître. Il préfère d'ailleurs l'expression « état de guerre » aux mots « guerre » ou « conflit armé ». Il approuve également la proposition de supprimer les mots « conformément au droit international », qui pourraient entraîner des difficultés d'interprétation. Toutefois, il n'insiste pas en faveur du maintien de la disposition examinée, et si les membres de la Commission ne peuvent pas se mettre d'accord sur une formule, il vaut mieux supprimer la clause, comme M. Tounkine l'a proposé.

58. M. SANDSTRÖM estime aussi que le texte de l'article 50 ne correspond pas à son titre. Pour remédier à ce défaut, il faudrait y faire figurer une disposition relative aux circonstances dans lesquelles les relations consulaires peuvent être rompues.

59. Il est d'avis, comme M. Tounkine, qu'il faudrait supprimer la référence à l'état de guerre ; le reste de l'article pourrait alors être incorporé, semble-t-il, en tant qu'alinéa spécial, dans l'article 49.

60. M. YASSEEN appuie la proposition de M. Ago tendant à insérer une disposition générale relative à la rupture des relations consulaires. Si l'on ajoutait à l'article un paragraphe premier contenant une clause de cette nature, son texte correspondrait au titre. Le paragraphe nouveau stipulerait que l'un ou l'autre Etat intéressé peut rompre unilatéralement les relations consulaires. On pourrait peut-être ajouter une clause portant que ce droit ne peut être exercé que si des motifs graves ou des raisons plausibles justifient la rupture.

61. Enfin, de même que M. Tounkine, il estime qu'il faut supprimer la clause relative à l'état de guerre. Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, ce n'était pas l'usage général de rompre les relations consulaires à la suite de l'ouverture des hostilité. La notion plus récente de guerre totale a fait naître une pratique différente, mais M. Yasseen ne croit pas que la clause en question énonce un principe admis du droit international. Il est donc aussi d'avis que la Commission ne doit pas insérer cette clause dans une convention internationale et en faire ainsi une règle de droit. Le mieux serait que le projet soit muet sur ce point ; l'avenir montrera dans quelle direction le droit international s'orientera à cet égard.

62. M. SCELLE dit que, vu la proposition qui a été faite d'éliminer la clause relative à l'état de guerre, il n'insistera pas sur la suppression de l'ensemble de l'article. Toutefois, il recommande d'écarter le mot « automatiquement », qui pourrait être remplacé par « en principe ».

63. Il s'est prononcé contre l'emploi du mot « guerre » parce que l'on pourrait penser qu'il se réfère à ce que l'on considérait autrefois comme le droit inhérent de l'Etat, autrement dit le droit pour un gouvernement de se faire justice à lui-même lorsqu'il croit que le droit international a été violé. La Charte des Nations Unies a clairement aboli ce droit : elle ne permet même pas de recourir à la force pour faire respecter un droit légitime. C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont interprété la Charte au moment de l'affaire de Suez en 1956. Aucun juriste, aucun professeur de droit international ne peut être d'un autre avis. Par conséquent M. Scelle a constaté avec satisfaction que les membres de la Commission étaient unanimes pour approuver la proposition de supprimer du projet la mention de la guerre.

64. Aux termes de la Charte, le recours à la force

n'est légitime que dans deux cas. En premier lieu, s'il s'agit de dispositions prises en vertu dn chapitre VII pour remédier aux menaces contre la pais, aux ruptures de la paix et aux actes d'agression ; jusqu'à présent, les Nations Unies n'ont pris dans ce domaine que des mesures de police très limitées. En second lieu, s'il s'agit de l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, contre des agressions armées conformément à l'article 51 de la Charte. La légitime défense individuelle ou collective est admissible sur le plan international, en l'absence d'action internationale ou jusqu'à ce que cette action soit effective, exactement comme la légitime défense n'est admise dans le domaine interne que s'il y a carence des autorités publiques.

65. Malgré les objections de M. François, M. Scelle considère que le rôle des consuls ne doit pas prendre fin à l'ouverture des hostilités; à vrai dire, dans ce cas, ce rôle acquiert plus d'importance encore. Bien entendu, l'activité des consuls ne sera pas la même qu'en temps de paix ; ils seront appelés, par exemple, à empêcher leurs ressortissants de commettre des actes répréhensibles du point de vue de l'Etat de résidence. Un consul qui est lui-même ressortissant de l'Etat de résidence peut être fort utile à cet égard. Une démarche du consul de l'Etat dont les intéressés sont ressortissants est plus efficace que toute intervention d'une puissance protectrice ou même des autorités de la Croix-Rouge. M. Scelle a la conviction absolue qu'une telle démarche atténuerait les conséquences nuisibles de la guerre et que le rôle international des consuls ne doit dès lors pas être limité au temps de paix.

La séance est levée à 13 h. 10

547e SÉANCE

Mercredi 25 mai 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 50 (RUPTURE DES RELATIONS CONSULAIRES) [*suite*]

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), se référant à la discussion sur l'article 50 qui a eu lieu à la séance précédente, dit qu'il ne partage pas l'avis de ceux des membres de la Commission pour qui, dans l'état actuel du développement du droit international, il n'est pas possible de mentionner l'état de guerre dans le projet consacré aux relations consulaires. L'Etat qui est victime d'une agression a le droit de déclarer que l'état de guerre existe entre lui et l'Etat agresseur, en vue d'exercer tous les droits de belligérant. C'est précisément ainsi qu'ont agi certains pays qui ont été victimes d'agression de la part des puissances de l'Axe pendant la deuxième guerre mondiale. Toutefois, comme la clause relative à l'état de guerre n'est pas indispensable dans l'article 50, M. Žourek est prêt à la retirer si cela devait permettre aux membres de la Commission de réaliser l'accord.

2. M. Ago a suggéré (546e séance, par. 27) d'insérer dans le projet une disposition concernant le droit de rompre les relations consulaires par décision unilatérale ; cette proposition soulève un problème épineux. En préparant le projet d'articles, M. Žourek a beaucoup réfléchi à la question, mais il lui est apparu qu'une disposition de ce genre n'était pas nécessaire dans un projet qui vise à réglementer la conduite des relations consulaires une fois ces relations établies.

3. La rupture des relations consulaires est un acte anormal qui ne peut se produire que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles. Pour sa part, M. Žourek ne peut souscrire à l'opinion selon laquelle un Etat a le droit de rompre les relations consulaires à tout moment et sans motif. Il ne fait aucun doute qu'un tel acte unilatéral serait absolument incompatible avec les buts des Nations Unies, au nombre desquels figurent, au paragraphes 2 et 3 de l'Article premier de la Charte, le développement de relations amicales entre les nations et la réalisation de la coopération internationale. Les relations consulaires ne doivent donc être rompues que pour des raisons très graves. Il est malheureusement très difficile de spécifier les cas dans lesquels une mesure aussi grave peut être prise. Il ne serait pas dans l'intérêt des relations consulaires que le projet de la Commission prévoie un cas qui suppose l'hypothèse d'une crise dans les relations internationales. Le mieux serait peut-être de traiter la question dans le commentaire.

4. M. AGO comprend parfaitement les raisons pour lesquelles le Rapporteur spécial a hésité à insérer une disposition concernant les circonstances dans lesquelles les relations consulaires peuvent être rompues. Cependant, il ne croit pas que l'on puisse se contenter, pour régler la question, de quelques observations dans un commentaire.

5. En l'état actuel des choses, un Etat a le droit de rompre les relations consulaires par un acte unilatéral. Il se peut évidemment que cet acte soit la sanction d'un fait illicite commis par l'autre Etat ; mais il y a aussi des cas où la rupture des relations diplomatiques est une mesure prise à la suite d'un acte inamical qui ne constitue pas une violation du droit international.

6. M. Ago reconnaît, compte tenu notamment des termes de la Charte, que le droit de rompre les relations consulaires ne doit pas être exercé à la légère, mais il faut que ce droit soit expressément énoncé dans le projet ; sans quoi, si ce point est

passé sous silence, on en déduira inévitablement que l'accord des deux Etats intéressés est nécessaire pour que les relations consulaires soient rompues et, par conséquent, que la rupture unilatérale de ces relations constitue une violation de l'accord conclu entre les deux Etats pour l'établissement des relations consulaires, violation qui constitue un fait illicite entraînant une responsabilité internationale. Pour toutes ces raisons, M. Ago pense que la Commission devrait poser les limites dans lesquelles l'exercice du droit en question peut s'exercer dans une définition large et vague à dessein, dont le texte pourrait, si la Commission le juge préférable, revêtir une forme négative et être rédigée à peu près comme suit : « Les relations consulaires, une fois établies, ne peuvent être rompues par l'une des parties que pour des raisons extrêmement graves ».

7. M. MATINE-DAFTARY dit que si l'article 50 ne doit plus traiter que de l'effet de la rupture des relations diplomatiques sur les relations consulaires, il ne correspondra plus au titre. Pour sa part, il ne pense pas, compte tenu de la pratique récente des Etats, notamment depuis 1914, qu'un Etat qui décide de rompre les relations diplomatiques avec un autre Etat, consentirait à maintenir les relations consulaires, même s'il était indiqué dans l'article 50 qu'en droit international, la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas nécessairement celle des relations consulaires.

8. M. Matine-Daftary est également d'avis que l'on doit supprimer la référence à l'état de guerre. Il ne croit absolument pas qu'il puisse y avoir un droit international de la guerre : la guerre est un crime international, et quand la guerre éclate, ce n'est plus la règle du droit mais la loi de la jungle.

9. Comme M. Ago, il estime que l'importante question de la rupture des relations consulaires ne saurait être passée sous silence dans le projet. A cet égard, il faut faire une distinction entre la rupture complète des relations consulaires et la fermeture d'un ou de plusieurs consulats en particulier. L'Etat d'envoi peut fermer un consulat parce qu'il a décidé que celui-ci n'était plus nécessaire ; en revanche, il se peut qu'un consulat soit fermé à la demande de l'Etat de résidence, si celui-ci estime que le consul qui en est titulaire ne s'occupe pas de fonctions consulaires à proprement parler, mais qu'il a des activités politiques. A propos de la fermeture d'un ou de plusieurs consulats, il serait bon d'indiquer dans le projet d'articles la procédure à suivre pour la liquidation des affaires.

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, souligne que deux questions sont en jeu. Premièrement, il s'agit de savoir, d'une façon générale, s'il convient d'insérer dans le projet une disposition concernant la rupture des relations consulaires, étant donné que le projet contient une disposition sur l'établissement de ces relations. En second lieu, se pose la question concrète soulevée par le projet de texte du Rapporteur spécial tendant à stipuler que la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas automatiquement la rupture des relations consulaires.

11. Au sujet de la première question, d'ordre général, le Président doute très sérieusement qu'il soit souhaitable d'insérer dans le projet un article concernant la rupture des relations consulaires. Aucune des conventions consulaires bilatérales ou multilatérales dont il a connaissance ne contient de dispositions traitant de la rupture des relations consulaires en soi. Toutefois, le premier protocole de signature de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède dispose que :

> « En cas de guerre ou de rupture des relations [diplomatiques] entre les deux Etats, chacun des deux Etats aura le droit d'ordonner la fermeture de l'un quelconque ou de l'ensemble des consulats de l'autre Etat situés sur son territoire. Il aura également le droit de fermer l'un quelconque ou l'ensemble des consulats de cet Etat, qui sont situés dans d'autres pays, si lesdits pays viennent à être occupés par ses forces militaires.» [1]

12. Le fond de la question, c'est que le maintien ou la rupture des relations consulaires est étroitement lié à l'existence d'un état de paix ou de conflit armé entre les deux Etats intéressés. A ce propos, le Président signale que, conformément à la loi nº 109, promulguée au Honduras le 14 mars 1906, concernant les missions consulaires étrangères, « tout Etat qui est en état de paix avec le Honduras peut nommer des consuls généraux, des consuls, des vice-consuls et des agents consulaires au Honduras, même si leur nomination ne fait pas l'objet d'une convention antérieure ».

13. Il est clair, d'après cette clause, que la rupture des relations consulaires résultera de la rupture des relations pacifiques entre les deux Etats intéressés, et non de la rupture des relations diplomatiques. On peut dire que l'état de guerre entraîne la cessation de toutes relations pacifiques entre les deux Etats intéressés et, par voie de conséquence, la rupture des relations diplomatiques et des relations consulaires.

14. Etant donné la distinction à faire entre la rupture effective des relations consulaires et la fermeture d'un consulat, et étant donné aussi que la rupture de ces relations est rare en temps de paix, la Commission devrait se demander s'il convient de préciser dans un instrument multilatéral comme celui qu'elle élabore en ce moment les circonstances dans lesquelles une telle rupture peut avoir lieu. En d'autres termes, il s'agit de savoir si le projet de la Commission indiquera, comme un traité de droit international pourrait le faire, que la rupture des relations consulaires peut être le fait de l'Etat de résidence, le fait de l'Etat d'envoi, ou des deux.

15. Pour sa part, le Président ne pense pas qu'il servirait à grand'chose, tant du point de vue de la codification que du développement progressif du droit international, de consigner le fait regrettable que la cessation des relations pacifiques entre deux Etats entraîne la rupture des relations consu-

---

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, (1954-1955), nº 2731, p. 235.

laires. C'est pourquoi il préférerait que la question ne soit pas évoquée dans le projet concernant les relations consulaires, comme c'est d'ailleurs le cas dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques.

16. Au surplus, même s'il est exact de dire que l'un et l'autre des Etats intéressés ont le droit de rompre les relations consulaires par un acte unilatéral, il ne serait pas souhaitable d'insister exagérément sur ce droit dans le projet. Il ne serait pas dans l'intérêt du développement progressif du droit international ou des relations pacifiques entre les Etats de mentionner cette éventualité dans une convention multilatérale.

17. A propos de la deuxième question, tous les membres de la Commission semblent d'accord pour admettre qu'il n'y a pas concordance entre l'assertion contenue dans le dernier membre de phrase de l'article 50 et le titre de l'article ; dans ce membre de phrase, on n'envisage pas tant la rupture des relations consulaires que le maintien de ces relations en dépit de certains événements. A sa onzième session, la Commission a réservé sa décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2 [2] ; elle devrait examiner la possibilité d'incorporer la clause pertinente de l'article 50 dans ledit paragraphe 2, si elle accepte en définitive ce paragraphe comme une règle de *lege ferenda* ; auquel cas, l'ensemble de cette disposition pourrait, par exemple, être rédigé, à peu près en ces termes : « L'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, mais la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas automatiquement la rupture des relations consulaires. »

18. M. YOKOTA fait observer que l'objet essentiel de l'article 50, tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial, est de déterminer les répercussions de l'ouverture d'un conflit armé sur les relations consulaires. C'est pourquoi la suppression de la mention de l'état de guerre, suppression que vient d'accepter, en principe, le Rapporteur spécial, diminuerait considérablement la portée de l'article 50. M. Yokota propose donc de modifier cette disposition comme suit : « La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas automatiquement la rupture des relations consulaires, même en cas de conflit armé. »

19. Commentant la proposition de M. Ago, selon laquelle le projet devrait énoncer le droit d'un Etat de rompre unilatéralement les relations consulaires s'il a des raisons graves de le faire, M. Yokota déclare qu'à son avis une telle disposition n'aurait guère d'utilité. Dans la pratique, les relations consulaires reposent généralement sur des conventions consulaires bilatérales. Tant qu'une convention consulaire est en vigueur, les parties à cette convention ont l'obligation de maintenir des relations consulaires ; l'une ou l'autre des parties peut naturellement dénoncer la convention en raison de l'ouverture d'un conflit armé ou par suite de la violation des termes de la convention par l'autre partie. Toutefois, conformément aux règles du droit international, les parties ne peuvent, hormis ces cas, dénoncer la convention.

20. En fait, même s'il était vrai de dire que, conformément au droit international général, un Etat est libre de rompre à tout moment ses relations consulaires avec un autre Etat, il serait dangereux d'énoncer un tel principe dans le projet. Une disposition qui s'en inspirerait pourrait donner l'impression que les relations consulaires peuvent être rompues à tout moment, sans souci des conventions consulaires existantes.

21. M. Yokota ne veut évidemment pas dire que, dans le cas de deux Etats qui entretiennent des relations consulaires, ces relations ne puissent jamais être rompues sans le consentement des deux parties. Il affirme toutefois que la question de principe qui est en jeu est extrêmement complexe et qu'il serait préférable de ne pas la mentionner dans le projet.

22. M. PAL fait observer que le passage extrait du premier protocole de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, que le Président a cité (voir plus haut par. 11) au sujet des effets de la guerre ou de la rupture des relations diplomatiques, est précédé d'un alinéa ainsi conçu :

> « Les Hautes Parties contractantes tiennent à faire connaître que, selon leur interprétation, les principes suivants seront applicables aux consulats et aux consuls, conformément aux règles générales du droit international, en cas de guerre ou de rupture des relations diplomatiques [3]. »

23. Ainsi, la déclaration selon laquelle la guerre ou la rupture des relations diplomatiques donne à l'un ou l'autre des deux Etats intéressés le droit d'exiger la fermeture de tous les consulats, ou de l'un quelconque des consulats de l'autre Etat, doit constituer, non pas une clause de la convention proprement dite, mais l'expression d'une règle du droit international général. La Commission aurait donc pu, à juste titre, ajouter une disposition relative à l'effet des hostilités sur les relations consulaires. M. Pal partage l'opinion de M. Hsu (546e séance, par. 57), savoir que la Commission ne devrait pas craindre d'employer le mot « guerre ». Si l'on entend instaurer un ordre vraiment rationnel dans ce qui est la sphère politique de l'effort de culture humain, on doit pour le moins s'imposer le devoir moral de regarder les choses en face — pour déplaisantes qu'elles soient — avec courage et franchise, sans chercher à se faire illusion. Quoi qu'il en soit, ce dont la Commission a à se préoccuper pour l'instant, c'est d'établir la formule à employer pour cette disposition particulière, et, s'il était vrai que l'emploi du mot « guerre » a été en fait proscrit en la matière, on serait sans doute fondé à omettre toute référence à cette notion. Or — il vient de le faire observer — deux Etats au moins ont, il y a seulement quelques années —

[2] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Quatorzième session, Supplément n° 9*, p. 27.

[3] *Ibid.*

en 1952 — lors de l'examen de la même question, mentionné l'état de guerre comme un facteur pertinent. M. Pal accepte néanmoins la suppression de la disposition controversée, étant donné que le Rapporteur spécial lui-même a accepté de la supprimer. Il n'est évidemment pas indispensable, aux fins de la question à l'examen, de se référer aux effets de l'état de guerre.

24. En ce qui concerne la proposition du Président tendant à ce que la dernière partie de l'article 50 soit ajoutée au paragraphe 2 de l'article 2, M. Pal rappelle que la Commission a réservé sa décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2. Si la Commission décide, en fin de compte, de maintenir ce paragraphe, on pourrait logiquement déduire de la déclaration qui y figure que l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, et que la rupture des relations diplomatiques comporterait, de manière analogue, celle des relations consulaires. Il conviendrait dès lors de spécifier que tel n'est pas nécessairement le cas. Pour des raisons de forme, M. Pal propose de remplacer le mot « automatiquement » par les mots « en soi ». Toutefois, comme le paragraphe 2 de l'article 2 n'a pas encore été adopté, il convient de renvoyer la question de l'insertion du passage pertinent de l'article 50 dans ledit paragraphe 2 jusqu'au moment où la Commission aura prix une décision sur ce paragraphe.

25. Enfin, au sujet de la proposition faite par M. Ago, M. Pal est d'accord pour penser que si le droit de rompre unilatéralement des relations consulaires, existe, la Commission ne doit pas hésiter à mentionner ce droit. Cependant, il ne croit pas que l'absence d'une disposition expresse à cet effet signifierait nécessairement que la rupture des relations consulaires serait dans tous les cas sujette à l'accord des deux Etats.

26. M. BARTOŠ estime que l'obligation imposée par la Charte de maintenir des relations amicales et de bon voisinage entre les nations ne constitue pas l'obligation de maintenir des relations diplomatiques ou consulaires. En conséquence, s'il est vrai que la rupture des relations consulaires peut avoir une certaine valeur pratique, elle ne peut être considérée comme une violation d'une règle de droit. S'il n'y a pas d'obligation d'établir des relations consulaires, il ne peut pas davantage y avoir d'obligation de les maintenir. En outre, le droit de rompre les relations diplomatiques est supposé exister, bien que ces relations, comme les relations consulaires, soient fondées sur l'accord mutuel des pays intéressés. Certes, en cas de conflit armé, les ressortissants de pays étrangers peuvent avoir besoin d'une protection consulaire, mais il existe une règle incontestée selon laquelle un Etat tiers peut se charger d'assurer cette protection. Si l'on reconnaît le droit de rompre les relations diplomatiques, on doit, de même, reconnaître le droit de rompre les relations consulaires ; si la maxime selon laquelle celui qui peut le plus peut le moins n'est pas toujours applicable, elle l'est en l'occurence, faute d'une règle concrète.

27. Certains membres de la Commission ont mis en doute l'utilité de faire figurer dans le projet un article concernant la rupture des relations consulaires, mais ils n'ont pas contesté l'existence du droit de rompre ces relations. Jusqu'ici il n'existe aucune règle établie de droit international obligeant les Etats à maintenir des relations consulaires, et l'absence d'une clause donnant à l'une ou l'autre partie à une convention consulaire le droit de rompre les relations consulaires avec l'autre partie ne permet pas d'en déduire que ce droit n'existe pas. Pour citer un exemple : si le cas d'un Etat désirant rompre les relations consulaires avec un autre Etat était soumis à la Cour internationale de Justice, la Cour ne pourrait pas obliger cet Etat à maintenir ses relations consulaires avec l'autre Etat, puisqu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règle de droit international sur laquelle pourrait être fondé un tel jugement.

28. Il importe particulièrement que la Commission règle les questions de principe soulevées à l'article 50 et n'en laisse pas le soin au Comité de rédaction, qui n'est pas compétent pour créer une règle de droit international. La Commission ne peut pas davantage déclarer qu'une fois établies, les relations consulaires doivent être maintenues même lorsque les relations diplomatiques ont été rompues.

29. En ce qui concerne le premier membre de phrase de l'article 50, M. Bartoš déclare que la Charte des Nations Unies a mis hors la loi l'état de guerre, qui ne doit donc pas être mentionné dans le projet. En outre, un Etat qui a été attaqué n'est pas tenu d'autoriser le maintien de consulats sur son territoire.

30. Pour conclure, M. Bartoš est d'avis que seule la deuxième partie de l'article 50 devrait être maintenue et que le commentaire devrait expliquer qu'il n'existe pas encore d'obligation juridique pour un Etat d'établir ou de maintenir des relations consulaires. Il conviendrait également de tenir compte dans le commentaire de la proposition de M. Ago.

31. M. TOUNKINE fait observer que la majorité de la Commission désire maintenir la deuxième partie de l'article 50, telle qu'elle a été rédigée par le Rapporteur spécial. D'après lui, un article exprimant cette idée serait utile et devrait être renvoyé au Comité de rédaction. Néanmoins, comme certains membres de la Commission semblent avoir une opinion bien arrêtée à ce sujet, la Commission pourrait charger le Comité de rédaction de préparer un article selon les indications données par M. Ago et de le soumettre à la Commission en vue d'une décision finale.

32. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare que certaines des observations formulées au sujet de l'article 50 semblent susciter des doutes quant à la nature de l'acte par lequel les relations consulaires sont établies ou rompues. Il est reconnu en droit international qu'un Etat peut accomplir certains actes sans commettre de violation du droit international ; par exemple, un Etat est parfaitement en droit de refuser d'entrer en relations diplomatiques avec un

autre Etat, et le projet de la Commission consacré aux relations diplomatiques confirme ce point de vue. Il est également admissible que des relations diplomatiques ou consulaires soient rompues unilatéralement. La question de la violation d'un traité établissant des relations consulaires ne se pose pas, car l'accord mutuel n'est nécessaire que pour l'établissement de ces relations. Le but du traité en question est atteint lorsque les relations sont établies. Si l'on estimait que les Etats ont le devoir de maintenir des relations consulaires, M. Ago serait en droit de dire que la rupture unilatérale des relations constitue une violation du droit international ; de l'avis de M. Liang, la rupture unilatérale des relations consulaires, si elle peut constituer un acte inamical, n'est toutefois pas un acte illicite. Les dispositions des conventions consulaires seront suspendues en cas de rupture des relations. En outre, M. Liang ne croit pas qu'il existe une convention consulaire contenant, même implicitement, une clause imposant le maintien des relations consulaires ; seule l'existence d'une telle clause permettrait d'affirmer que la rupture unilatérale des relations consulaires constitue une violation de la convention.

33. Il s'agit pour la Commission de décider s'il convient d'inclure dans le projet une disposition concernant la rupture des relations consulaires. M. Liang estime que, puisque le projet est fondé sur l'hypothèse que des relations consulaires ont été établies, la rupture de ces relations dépasse le cadre du projet. En outre, il serait contraire aux précédents créés par les conventions consulaires en vigueur de faire figurer dans le projet un article relatif à la rupture unilatérale des relations consulaires.

34. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme M. Tounkine, que le problème soulevé par l'article 50 a été pratiquement ramené aux proportions d'une question de rédaction. S'il hésite à se prononcer sur l'opportunité d'une clause concernant la rupture des relations consulaires, c'est exclusivement parce que les termes employés par le Rapporteur spécial suscitent des doutes quant à l'existence du droit de rompre ces relations. La rédaction proposée par M. Yokota (voir plus haut par. 18) conduirait aussi le lecteur non initié à se demander s'il existe vraiment des circonstances dans lesquelles les relations consulaires peuvent être rompues. Il convient de préciser que ce droit existe, mais la disposition devra être rédigée dans les termes qui ne semblent pas inviter à la rupture des relations. La proposition du Président tendant à ce que cette disposition soit insérée au paragraphe 2 de l'article 2 paraît raisonnable, bien que l'article 2 n'ait pas encore été adopté définitivement. Le texte pourrait stipuler que l'établissement de relations diplomatiques comprend l'établissement de relations consulaires, mais que la rupture des relations diplomatiques ne doit pas entraîner automatiquement celle des relations consulaires. Il n'y aurait alors pas d'article spécial concernant la rupture des relations consulaires et la disposition serait moins en évidence.

35. En ce qui concerne la question des conventions consulaires soulevée par M. Yokota, sir Gerald pense que le projet contiendra une disposition stipulant qu'aucune de ses dispositions ne porte atteinte aux arrangements bilatéraux existants. Il est évident qu'une telle disposition doit y figurer, car sans cela aucun Etat ne sera en mesure d'accepter le texte que prépare la Commission.

36. Enfin, sir Gerald déclare qu'il s'est abstenu d'examiner les incidences du premier membre de phrase du projet du Rapporteur spécial, parce que l'ensemble de la question de la légitimité de l'état de guerre est sans aucun rapport avec les débats. Qu'un état de guerre soit considéré comme légitime ou non, le fait est que, lorsqu'il existe, il n'est possible de maintenir ni relations diplomatiques ni relations consulaires.

37. M. SCELLE exprime l'étonnement que lui ont causé certaines des déclarations relatives à l'article 50. On a dit que le droit international laissait un Etat libre d'entretenir ou de ne pas entretenir de relations diplomatiques et consulaires avec un autre Etat. Il est, quant à lui, d'une opinion absolument inverse. Il considère qu'un gouvernement a le droit de reconnaître ou de ne pas reconnaître un certain Etat, mais que, s'il l'a reconnu, il est dans l'obligation d'entretenir des relations diplomatiques et consulaires avec lui. La base essentielle du droit des gens ce sont les rapports internationaux des Etats entre eux ; un Etat qui refuse d'avoir ce commerce avec un autre se rend coupable d'une violation du droit international. Des Etats européens ont fait des guerres pour obliger certaines Etats à nouer des relations internationales avec eux, et ces guerres étaient basées sur le fait qu'un Etat qui refuse d'avoir certains rapports avec un autre se met en dehors du droit international et n'est plus fondé à réclamer la protection de celui-ci. Si l'on conteste qu'il y ait une règle coutumière absolue sur ce point, la Commission elle-même perdra sa raison d'être. Les doutes de ce genre sont incompatibles avec la notion de la communauté internationale : autant dire que le droit international n'existe pas, car le refus de se plier aux relations internationales est inconcevable. Il ne devrait pas y avoir de discussion sur ce point, surtout à une séance de la Commission du droit international.

38. M. Scelle a déjà émis l'opinion qu'il vaudrait mieux supprimer complètement l'article 50, et il le croit encore. Néanmoins, certains membres de la Commission ont dit que l'article serait acceptable après suppression de son premier membre de phrase, et il ne verrait pas d'objection à suivre la proposition de M. Tounkine ; mais il craint que le Comité de rédaction ne se heurte aux mêmes difficultés que la Commission.

39. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), reconnaît que, pour répondre à la volonté de l'ensemble de la Commission, le premier membre de phrase de l'article 50 doit évidemment être supprimé ; ce qui entraînera une modification du titre. Il convient de renvoyer le texte au Comité de rédac-

tion, qui choisira également la place à lui donner dans le projet. On pourrait, comme le Président l'a suggéré, l'insérer au paragraphe 2 de l'article 2.

40. Répondant aux observations présentées, il ajoute qu'un accord conclu pour établir des relations consulaires est un traité international *lato sensu* et qu'il peut être modifié conformément au droit des gens. Par exemple, il pense être amendé ou abrogé par accord des parties, et aussi par acte unilatéral lorsque le droit international le permet. En conséquence, M. Žourek ne peut admettre que son abrogation soit toujours contraire au droit international. L'objet essentiel d'un tel accord est l'établissement de relations consulaires et aussi, comme M. Matine-Daftari l'a signalé, la création de consulats ; la Commission a décidé de traiter dans le commentaire des cas où un accord établissant un consulat peut être annulé si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur la délimitation de la circonscription consulaire. En ce qui concerne le problème plus général de la rupture des relations consulaires, les conventions consulaires — et partant leur extinction — continueront à être régies par le droit international général, même si la rupture de ces relations n'est pas mentionnée expressément.

41. M. Bartoš a dit que, si l'on reconnaissait aux Etats la faculté de rompre les relations diplomatiques, il fallait *a fortiori* leur reconnaître la faculté de rompre les relations consulaires. Or, il est certain que la rupture des relations consulaires comme celle des relations diplomatiques est une mesure extraordinaire, une mesure exceptionnelle, qui ne doit pas être prise en temps de paix. Il serait donc préférable de ne pas lui consacrer un article séparé. Etant donné que l'application des conventions consulaires est régie par le droit international général, on ne saurait établir une règle en matière de rupture des relations consulaires puisqu'il est possible de mettre fin aux accords moyennant notification.

42. M. Žourek ne peut partager l'opinion du Secrétaire d'après laquelle le projet de convention étudié ne concerne que l'établissement des relations consulaires et ne doit donc pas prévoir la fin de ces relations. De plus, la rupture unilatérale de relations consulaires devrait toujours être considérée non pas comme un acte inamical mais comme un acte illicite : toute modification unilatérale d'un accord conclu en matière consulaire doit être conforme au droit international.

43. Sir Gerald Fitzmaurice a signalé avec raison que le texte actuel de l'article pouvait induire en erreur et faire croire qu'un Etat n'a pas le droit de rompre les relations consulaires. Enfin, le commentaire devrait mentionner les conséquences regrettables qu'a parfois la rupture des relations consulaires.

44. M. AMADO ne croit pas qu'il soit indiqué de renvoyer au Comité de rédaction l'article sous sa forme actuelle, car le Comité se trouvera aux prises avec les mêmes difficultés que la Commission. Il est convaincu que la meilleure solution est de supprimer la clause.

45. Le PRÉSIDENT constate que la Commission entend maintenir le dernier membre de phrase du projet du Rapporteur spécial et laisser au Comité de rédaction le soin de décider où la disposition doit figurer. Sir Gerald Fitzmaurice a relevé que le texte actuel de l'article pouvait donner l'impression qu'un Etat n'a pas le droit de rompre les relations consulaires ; on pourrait répondre à cette objection en traitant l'ensemble de la question au paragraphe 2 de l'article 2, et en la mettant moins en relief.

46. M. AMADO, appuyé par M. SCELLE, propose de mettre aux voix la question de savoir si un article sur la rupture des relations consulaires doit ou non figurer dans le projet.

47. Sir Gerald FITZMAURICE croit qu'il serait prématuré de procéder à un vote, parce que la Commission ne s'est pas encore prononcée sur le texte du paragraphe 2 de l'article 2, qui peut même être supprimé. Dans ce cas, un article séparé sur la rupture des relations consulaires sera peut-être encore nécessaire.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) partage l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice, et fait observer que le texte dont la Commission est saisie se rapporte au maintien des relations consulaires, plutôt qu'à leur rupture.

49. Le PRÉSIDENT hésite à mettre la question aux voix à ce stade du débat. Il incombera au Comité de rédaction de trouver la place et le titre qui conviennent le mieux pour la clause et de la rédiger de manière à dissiper les doutes de sir Gerald Fitzmaurice.

50. M. AMADO ne voit pas la raison de confier au Comité de rédaction une tâche aussi imprécise. Des membres de la Commission ont exprimé les doutes qu'ils éprouvaient à divers égards, et plusieurs d'entre eux semblent être d'accord avec lui pour estimer que l'article ne doit pas être renvoyé au Comité de rédaction. Néanmoins, il retire sa proposition.

51. Le PRÉSIDENT fait valoir, à propos des observations du Rapporteur spécial, qu'il peut arriver que les relations diplomatiques soient rompues sans que les Etats intéressés cessent d'entretenir des relations pacifiques. Il est des cas où les relations diplomatiques entre deux Etats ont été rompues alors que les relations consulaires étaient maintenues. Le seul aspect de la question dont la Commission doive s'occuper est celui qu'illustrent ces cas.

52. M. AMADO fait observer que le droit international n'empêche pas les Etats d'accomplir certains actes politiques. Il ne croit pas que la Commission puisse élaborer des règles qui régissent la conduite des Etats. La disposition n'ajoute rien d'utile au projet.

53. M. YOKOTA, prenant la parole en qualité de président du Comité de rédaction, dit que la répétition du débat de la Commission au Comité de rédaction alourdira la tâche de ce dernier. Peut-être le Comité pourrait-il se borner à rechercher la place et le titre qui conviennent pour l'article.

54. Le PRÉSIDENT, appuyé par sir Gerald FITZMAURICE, estime que le Comité de rédaction ne devrait pas se borner à examiner dans quelle partie du projet il convient d'insérer l'article et le titre qu'il faut lui donner. En effet, l'article devra être libellé de manière différente selon qu'il doit être incorporé au paragraphe 2 de l'article 2 ou constituer un article distinct.

55. Il propose de renvoyer l'article 50 au Comité de rédaction avec les indications qui précèdent.

Il en est ainsi décidé.

56. M. EDMONDS exprime les préoccupations que lui cause la procédure suivie par la Commission à la présente aussi bien qu'à la précédente session. Avant la onzième session, la Commission se prononçait toujours par un vote sur le principe énoncé dans chaque article et renvoyait ensuite le texte au Comité de rédaction en invitant simplement ce dernier à le mettre au point. En 1959, la Commission s'est écartée de cette procédure et a commencé à renvoyer tous les articles au Comité de rédaction sans prendre position quant au fond. A la présente session, la Commission ne s'est prononcée qu'une seule fois, par un vote sur une question de principe. En conséquence, un grand nombre d'articles au sujet desquels les opinions étaient encore très divergentes ont été renvoyés au Comité de rédaction, et ce dernier doit prendre des décisions sur des questions de principe que la Commission n'a pas réglées elle-même. Cela entraîne nécessairement une perte de temps et d'efforts considérable. Si l'on établit une comparaison avec les travaux que la Commission a effectués pendant les sessions antérieures, on constate que du point de vue, tout au moins, du volume du travail accompli, elle a beaucoup moins avancé cette année et l'année dernière que lors des années précédentes. Il est très probable que, dans les dernières semaines de sa session, elle se trouvera en présence de projets d'articles au sujet desquels les opinions des membres continueront à diverger fortement. Dans ces conditions, ou bien elle n'aura pas le temps de les examiner à nouveau de manière approfondie, ou bien, dans un esprit de compromis, les membres voteront en faveur du rapport de la Commission. Ce rapport ne sera pas alors un rapport fondé sur les opinions mûrement pesées de la majorité des membres.

57. Le PRÉSIDENT répond qu'il est toujours disposé à mettre une question aux voix si les membres de la Commission le demandent. Bien entendu, la Commission désire éviter une répétition des débats lorsque le Comité de rédaction lui présente un texte remanié, mais l'on se trouverait en présence d'une situation très délicate si chaque question était mise aux voix au stade initial de la discussion et si le projet définitivement élaboré était accompagné d'un grand nombre d'opinions minoritaires. En soumettant un tel projet à l'Assemblée générale, la Commission irait au-devant de sérieuses difficultés.

58. M. EDMONDS assure qu'il n'a nullement voulu critiquer la manière dont le Président conduit les débats. C'est la Commission dans son ensemble qui s'est peu à peu engagée dans une voie où elle ne peut avancer aussi rapidement qu'elle serait en mesure de le faire en suivant une autre méthode.

ARTICLE 51 (DROIT DE SORTIR DU TERRITOIRE DE L'ETAT DE RÉSIDENCE ET FACILITÉS A ACCORDER AU DÉPART)

59. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente le texte révisé de l'article 51 :

« 1. Une fois les fonctions des membres du personnel consulaire terminées, l'Etat de résidence est tenu, sauf disposition contraire des présents articles, de laisser sortir de son territoire, même en cas de conflit armé, les personnes en question, les membres de leurs familles et le personnel privé au service desdites personnes, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence.

« 2. L'Etat de résidence accordera aux personnes visées au paragraphe 1 de cet article le temps et les facilités nécessaires pour préparer leur départ. Il doit traiter ces personnes avec égards et les protéger jusqu'au moment où elles quittent son territoire. En cas de besoin, il doit mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et leurs effets personnels. »

60. Le texte révisé ne diffère de l'original (A/CN.4/L. 86) que du point de vue de la rédaction, M. Žourek ayant éliminé certains détails inutiles. Dans l'ensemble, le nouveau texte correspond, à quelques différences près, à celui de l'article 42 du projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques.

61. Le projet d'article énonce le principe que l'Etat de résidence est tenu de laisser sortir de son territoire tous les membres du consulat, les membres de leurs familles et le personnel privé, une fois leurs fonctions terminées. On pourrait soutenir que ce principe va de soi. Sans doute est-il évident pour les agents diplomatiques qui bénéficient de l'inviolabilité et de l'immunité, mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des membres du personnel consulaire, surtout en cas de conflit armé. Au début de la première guerre mondiale, le Gouvernement allemand a retenu plusieurs consuls britanniques pour obliger le Gouvernement britannique à rapatrier des ressortissants allemands. Certains d'entre eux ont été retenus jusqu'à six mois pendant que les négociations se déroulaient par l'intermédiaire d'un gouvernement neutre. Des faits similaires se sont également produits au cours de la deuxième guerre mondiale. Etant donné que ce principe a été mis en doute même par la doctrine, notamment dans le projet de Harvard, M. Žourek a pensé qu'il fallait l'énoncer expressément dans le projet dont la Commission est saisie. Telles sont les considérations sur lesquelles se fonde le paragraphe 1, qui n'a pas de contrepartie dans l'article correspondant du projet consacré aux relations diplomatiques.

62. Comme les membres du consulat ne bénéficient pas de l'inviolabilité et de l'immunité com-

plètes, et peuvent donc être soumis à des limitations de la liberté personnelle, M. Žourek a inséré, dans le paragraphe 1, la réserve suivante : « sauf disposition contraire des présents articles ». On tiendrait ainsi compte, par exemple, du cas d'un employé de consulat qui serait en train de purger une peine d'emprisonnement au moment où les fonctions des membres du personnel consulaire prennent fin.

63. Le paragraphe 2 reproduit une disposition qui se trouve dans de nombreuses conventions consulaires et envisage une situation qui se présente souvent dans la pratique. La dernière phrase du paragraphe 2 est tirée de l'article 42 du projet concernant les relations diplomatiques, sauf que le terme « biens », qui est trop large, a été remplacé par l'expression « effets personnels », laquelle est certainement suffisante pour répondre aux besoins des membres du personnel consulaire.

64. M. VERDROSS dit que la règle contenue dans l'article 51 est tout à fait correcte et correspond à la pratique ; il serait très utile de l'énoncer en terme exprès, notamment en prévision des faits qui se produisent en cas de conflit armé.

65. Il y a toutefois un cas particulier que l'article ne semble pas prévoir : celui d'un fonctionnaire consulaire que l'Etat d'envoi aurait licencié sur place pour avoir commis un délit quelconque. Il est évident que l'Etat de résidence n'est pas tenu de faciliter son départ ; il voudra probablement le garder en prison. Certes, pareille situation tomberait sous le coup de la réserve qui figure au paragraphe 1 — « sauf disposition contraire des présents articles » — mais seulement si le projet d'article 47 était maintenu sous la forme initialement proposée par le Rapporteur spécial ; or, cet article a été renvoyé au Comité de rédaction. En outre, on peut se demander si les dispositions de l'article 51 s'appliqueraient à une telle personne une fois remise en liberté. Elles ne s'appliqueraient pas, de toute évidence, car dès qu'un fonctionnaire consulaire est licencié, ses privilèges et immunités prennent immédiatement fin et ne peuvent être rétablis. Pour tenir compte de ce cas particulier, M. Verdross propose l'adjonction d'un paragraphe additionnel conçu dans les termes suivants :

> « 3. Les dispositions du paragraphe 2 [des paragraphes 1 et 2] du présent article ne s'appliquent pas au cas où un fonctionnaire consulaire est licencié sur place par l'Etat d'envoi. »

66. M. YOKOTA approuve le principe énoncé dans l'article et n'a pas d'objection contre le paragraphe 1. Il n'est pas non plus opposé, en principe, au paragraphe 2, mais il estime que la deuxième phrase de celui-ci n'est pas appropriée et devrait être supprimée. Cette phrase est inconciliable avec l'article 32, qui a déjà été adopté. L'article 32 accorde une protection spéciale uniquement aux « consuls étrangers », expression qui, selon la définition de l'article 1, signifie les chefs de poste consulaire. Or, aux termes de l'article 51, cette protection serait accordée non seulement aux consuls, mais aux membres de leurs familles et au personnel privé à leur service.

67. Ce serait aller un peu loin que de prétendre que même les domestiques privés des membres du personnel consulaire doivent, au moment de leur départ, être traités avec égards et bénéficier d'une protection spéciale. En effet, ils ne bénéficient pas de ces privilèges alors qu'ils sont effectivement employés, et leur service aura pris fin au moment où ils quitteront le pays. Si l'on veut qu'ils soient traités avec égards et jouissent d'une protection spéciale alors qu'ils ont cessé leurs fonctions, il n'y a aucune raison de ne pas leur accorder les mêmes privilèges en cours de service.

68. D'autre part, cette phrase est superflue compte tenu du paragraphe 2 de l'article 43, où il est dit que les privilèges et immunités consulaires cessent normalement au moment où la personne qui en bénéficie quitte le pays, mais qu'ils subsistent jusqu'à ce moment. Le droit d'être traité avec égards est l'un de ces privilèges. En outre, M. Yokota fait observer qu'aucune disposition similaire ne figure dans l'article 42 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, où il n'est fait mention ni des égards dus aux membres du personnel des missions, ni de la protection spéciale à leur accorder.

69. M. FRANÇOIS croit que le Comité de rédaction devra examiner soigneusement le membre de phrase « sauf disposition contraire des présents articles ». Le Rapporteur spécial a expliqué qu'il vise d'anciens fonctionnaires consulaires purgeant une peine de prison. Dans sa teneur actuelle, l'article n'exclut peut-être pas ces personnes du bénéfice des privilèges qu'il prévoit.

70. Le Rapporteur spécial a rappelé avec raison le cas des membres d'un personnel consulaire retenus pendant une longue période par l'Etat de résidence au cours de la deuxième guerre mondiale. La clause est donc nécessaire, mais elle n'est peut-être pas rédigée en termes suffisamment précis. Si des retards se sont produits, c'est surtout parce que les gouvernements ont voulu attendre d'être sûrs de la libération de leur propre personnel consulaire qui se trouvait en pays ennemi. Le principe de réciprocité a donc joué. M. François espère que le Rapporteur spécial trouvera le moyen d'exclure l'application de ce principe à l'article 51, qui doit prévoir que l'Etat de résidence est tenu d'autoriser les fonctionnaires consulaires et leur personnel de service à quitter son territoire et de ne pas les retenir sous prétexte qu'un autre Etat ne remplit pas, ou ne remplira peut-être pas, ses obligations correspondantes.

71. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se demande si deux paragraphes sont nécessaires à l'article 51, puisque le principe a été énoncé en un seul paragraphe à l'article 42 du projet consacré aux relations diplomatiques.

72. Le Rapporteur spécial a eu parfaitement raison de mentionner que l'Etat de résidence est tenu de traiter les intéressés avec égard et courtoisie jusqu'au moment de leur départ. Le mot « protéger » n'est pas employé à l'article 51 dans le même sens qu'à l'article 32. L'expression « protection spéciale » a sans doute, à l'article 32, un

sens technique et vise les cas où la législation d'un Etat prévoit des peines plus lourdes à l'égard des personnes qui ont porté atteinte à l'inviolabilité des consuls étrangers, tandis qu'à l'article 51 il paraît s'agir de la protection contre les émeutiers en période de tension. L'article 51 n'est donc pas incompatible avec l'article 32.

73. La fin des fonctions des membres d'un personnel consulaire ne peut pas être assimilée au cas où un consul est rappelé, ou démissionne, et perd donc son statut. La fin des fonctions dépend de l'Etat d'envoi. L'article 51 montre que quand un fonctionnaire consulaire est rappelé, il cesse de jouir du statut consulaire et, par conséquent, quitte le pays. L'article 42 du projet ayant trait aux relations diplomatiques vise seulement le cas où des agents diplomatiques sortent de l'Etat accréditaire, sans parler de la cessation de leurs fonctions.

74. M. BARTOŠ fait observer que le principe énoncé dans le projet d'article 51 a revêtu une très grande importance au cours de la deuxième guerre mondiale, et que les règles n'ont pas changé. Il faut dire en termes énergiques et nets que les Etats sont tenus de protéger et de faciliter le départ non seulement des consuls, mais de toutes les personnes qui sont à leur charge. Il est d'un avis contraire à celui de M. Yokota. Les termes de l'article doivent être aussi larges que possible, afin de garantir tout le personnel du consulat et même le personnel de service privé de ses membres.

75. L'application de la règle de réciprocité a parfois été très difficile et pleine de danger. Les Italiens ont retenu très longtemps les consuls du Royaume-Uni en Yougoslavie et ne les ont laissé partir qu'au moment où le Gouvernement du Portugal, puissance médiatrice, s'est trouvé en mesure de garantir que certains consuls italiens pourraient quitter les territoires qui étaient aux mains des forces du Royaume-Uni. Le Comité de rédaction doit faire ressortir qu'un Etat est tenu de laisser leur liberté aux consuls, à leur famille et à leur personnel de service, et de leur fournir des facilités pour quitter le pays aussi promptement que possible. Si le Gouvernement de l'Etat de résidence était en droit de retarder leur départ pendant six mois et en outre de compliquer ce départ, la règle de droit international perdrait beaucoup de son autorité.

76. Il faut également prévoir la protection des biens que les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas emporter en s'en allant, et qui sont déposés dans un garde-meubles. Des consuls yougoslaves ont éprouvé les pires difficultés lorsque la police secrète allemande a retiré leurs biens des garde-meubles sous prétexte qu'ils appartenaient à des ressortissants ennemis.

77. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer à l'intention de M. Yokota qu'il n'y a pas contradiction entre l'article 32 et l'article 51, pour la simple raison que l'article 32 traite des consuls en exercice alors que l'article 51 vise expressément les membres du personnel consulaire dont les fonctions sont terminées. L'article 51 se rapporte au laps de temps qui s'écoule entre le moment où les fonctions ont pris fin et le moment où les intéressés quittent le pays, période qui peut être extrêmement critique pour le personnel consulaire.

78. M. Yokota a reproché au projet d'article 51 d'accorder au personnel privé des consuls une protection plus étendue que celle dont il jouissait pendant la durée de son service. Il y a une très bonne raison à cela. Il peut se produire une grande tension entre les Etats lors de la fin d'une mission consulaire, et le personnel aura tout naturellement besoin d'une protection plus grande qu'au moment où les fonctions consulaires s'exerçaient et où ce danger n'existait pas.

79. M. Yokota a également signalé qu'il n'existait pas de clause correspondant à l'article 42 du projet concernant les relations diplomatiques. C'est parfaitement exact, mais la situation est toute différente, car on reconnaît depuis des siècles que le personnel diplomatique jouit de l'inviolabilité qu'il n'a pas été nécessaire d'insister sur la règle dans ledit projet ; au contraire, le personnel consulaire ne jouit pas de cette inviolabilité et il a donc besoin d'une clause spéciale prescrivant de le traiter avec des égards et de le protéger. M. Žourek partage entièrement le point de vue du Secrétaire, savoir que les situations envisagées à l'article 32 et à l'article 51 sont entièrement différentes.

80. M. Verdross a mentionné avec raison le cas particulier du membre du personnel consulaire qui a été révoqué dans l'Etat de résidence. Il a soutenu à juste titre que cette personne ne jouissait plus des privilèges et immunités consulaires puisqu'elle n'était plus membre du consulat et que ces immunités ne pouvaient pas être remises en vigueur. Toutefois, il ne sera peut-être pas nécessaire de rédiger un paragraphe spécial pour viser ce cas ; on pourrait en parler dans le commentaire.

81. On pourrait aussi traiter dans le commentaire la question, signalée par M. Bartoš, des biens que les consuls laissent dans un garde-meubles.

82. M. AMADO est d'un avis diamétralement opposé à celui de M. Yokota. Le personnel de service des consulats a quitté son pays natal en ayant pleinement foi dans l'assurance qu'on lui donnait qu'il serait traité avec égards et protégé ; il faut veiller à ce qu'il en soit ainsi.

83. Le PRÉSIDENT pense que le projet d'article 51 peut être renvoyé au Comité de rédaction.

84. M. BARTOŠ objecte que M. Yokota est, sur ce point, en désaccord avec plusieurs autres membres de la Commission ; le Comité de rédaction ne peut guère concilier deux opinions entièrement opposées. Il s'agit de savoir si l'Etat de résidence est tenu de reconnaître aux membres du personnel de service d'un consulat le droit de quitter son territoire quand les fonctions consulaires ont pris fin.

85. M. YOKOTA répond qu'il ne voit pas d'objection à la clause donnant à ces personnes le droit de sortir du territoire de l'Etat de résidence ; il estime seulement que l'on irait trop loin en sti-

pulant que les domestiques privés des fonctionnaires consulaires doivent être traités avec des égards particuliers.

86. M. ERIM propose de renvoyer à la prochaine séance la suite du débat consacré au projet d'article 51.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 20.

548e SÉANCE

Vendredi 27 mai 1960, à 9 h. 40

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 51 (DROIT DE SORTIR DU TERRITOIRE DE L'ETAT DE RÉSIDENCE ET FACILITÉS A ACCORDER AU DÉPART) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du texte révisé de l'article 51, proposé par le Rapporteur spécial (547e séance, par. 59).

2. M. SANDSTRÖM estime, comme M. François, qu'il conviendrait de modifier l'expression « sauf disposition contraire des présents articles ». Il faudrait ajouter, dans la première phrase du paragraphe 2 de l'article 51, les mots « aussitôt que possible », qui figurent à l'article 42 du projet concernant les relations diplomatiques.

3. On ne voit pas très clairement à qui s'appliquent, au paragraphe 1, les mots « pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence ». Il ne faudrait pas, par ces mots, exclure les femmes des membres du personnel consulaire qui sont des ressortissantes de l'Etat de résidence, ni ceux de leurs enfants qui sont ressortissants de cet Etat. Dans le projet consacré aux relations diplomatiques, le principe applicable aux facilités à accorder au départ est implicite dans les articles 42 et 37 *(Agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat de résidence)* pris ensemble.

4. Après avoir entendu la réponse du Rapporteur spécial (*Ibid.*, par. 77), à la question que M. Yokota a posée (par. 66 à 68) au sujet de la deuxième phrase du paragraphe 2, M. Sandström a conclu que le Rapporteur spécial avait eu raison d'ajouter cette phrase. On pourrait peut-être rendre la situation plus claire en ajoutant, à la fin du paragraphe, les mots : « même s'ils ne jouissent pas des privilèges énoncés à l'article 32 ».

5. Sir Gerald FITZMAURICE approuve le principe énoncé à l'article 51, mais aussi les observations présentées par M. Sandström quant à la rédaction du texte.

6. Il devrait être aisé, si l'on rédige le texte de façon appropriée, de tenir compte du cas, mentionné par M. Verdross, d'un fonctionnaire consulaire licencié sur place par l'Etat d'envoi.

7. M. Sandström a affirmé à juste titre que les femmes et les enfants qui sont nationaux de l'Etat de résidence ne doivent pas être exclus du champ d'application de l'article. Les dispositions doivent avoir une portée aussi générale que possible et couvrir tant ceux qui jouissent de privilèges et immunités que ceux qui n'en jouissent pas.

8. Il convient de maintenir la deuxième phrase du paragraphe 2, car elle constitue en quelque sorte la raison d'être de l'article tout entier. La différence entre l'article 51 du projet concernant les relations consulaires et l'article 42 du projet ayant trait aux relations diplomatiques s'explique par le fait que les privilèges et immunités diplomatiques, par leur nature même, confèrent nécessairement au personnel diplomatique le droit de quitter le territoire, alors qu'il n'est pas du tout clair que certains membres du personnel consulaire possèdent le droit absolu de quitter le territoire de l'Etat de résidence à la fin de la mission consulaire; dans la pratique, ces derniers n'ont parfois pas été traités avec les égards qui leur sont dus.

9. Sir Gerald n'est pas certain de la nécessité d'exclure, au moyen d'une disposition expresse, la règle de réciprocité. S'il comprend pleinement les raisons pour lesquelles M. François a fait cette proposition, il doute toutefois que l'on puisse effectivement améliorer la situation en ajoutant une telle disposition. Il en résulterait, peut-être, au contraire une situation dont bénéficierait tout Etat qui serait tenté, à l'ouverture d'un conflit armé, de ne pas remplir l'obligation énoncée à l'article 51. La seule sanction dont disposerait l'Etat d'envoi si l'Etat de résidence ne facilitait pas le départ rapide des fonctionnaires consulaires de l'Etat d'envoi serait de prendre des mesures de rétorsion. Si la sanction est supprimée et si l'on va même jusqu'à rejeter la possibilité d'invoquer le principe de réciprocité, on pourrait aboutir à une situation favorable à l'Etat qui n'hésiterait pas à se soustraire aux obligations énoncées à l'article 51.

10. M. HSU fait observer que sir Gerald Fitzmaurice a enfermé la Commission dans un dilemme. Si le projet admet le principe de réciprocité, les membres du personnel consulaire seront indubitablement exposés à être retardés lors de leur départ; mais s'il omet ce principe, l'Etat de résidence peut saisir le prétexte pour se soustraire à son obligation. Comme il faut choisir, la Commission devrait supprimer toute mention du principe de réciprocité. Le principe de réciprocité a été un des moyens de développement du droit international, mais, au stade actuel, il est possible

de le passer sous silence et d'énoncer la règle absolue. Si l'Etat de résidence ne respecte pas la règle, il y a de nombreux moyens d'en obtenir l'application, et notamment par le refus d'autoriser les membres du personnel consulaire à partir.

11. M. FRANÇOIS convient que l'argument de sir Gerald Fitzmaurice est bien présenté, mais c'est M. Hsu qui a raison. La question de la réciprocité se pose pratiquement pour toutes les dispositions du projet concernant les relations consulaires, et toutes les dispositions du projet s'avéreraient inopérantes si l'Etat de résidence ne les exécutait pas tant que l'Etat d'envoi n'en aurait pas fait autant. Il y a eu des cas où les membres du personnel consulaire ont obtenu toutes les facilités à l'occasion de leur départ, mais ont été retenus au dernier moment parce que l'Etat de résidence n'était pas sûr que l'Etat d'envoi eût également rempli son obligation. L'objet d'une disposition excluant expressément le principe de réciprocité serait d'assurer que l'obligation soit remplie promptement, s'il était matériellement possible de le faire.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que le cas, mentionné par M. Sandström, des épouses ressortissantes de l'Etat de résidence qui, bien que mariées à des fonctionnaires consulaires étrangers, conservent leur nationalité, est plutôt marginal et exceptionnel. Il serait difficile de prévoir ce cas dans l'article destiné à être incorporé dans une convention multilatérale.

13. Le Comité de rédaction doit tenir compte des diverses observations faites au sujet de la rédaction du texte et, en particulier, de la possibilité d'ajouter les mots « aussitôt que possible », conformément à la proposition de M. Sandström. Il est évident que ces mots prendront de l'importance surtout en cas de conflit armé; dans les autres cas, au contraire, le personnel qui quitte l'Etat de résidence préférera sans doute disposer du temps et des facilités nécessaires pour préparer son départ (ainsi qu'il l'est demandé au paragraphe 2).

14. Quant au principe de réciprocité, le Rapporteur spécial déclare qu'il l'a mentionné dans certains projets d'articles parce qu'il supposait que de nombreux Etats désireraient l'y voir figurer, puisqu'on le trouve même dans des conventions consulaires bilatérales. M. Žourek estime qu'en dépit du fait que la Commission a décidé, dans la plupart des cas, d'éliminer cette mention, de nombreux gouvernements aimeraient qu'elle soit rétablie. Dans le cas particulier de l'article 51, toutefois, l'expérience montre — et la Commission doit l'admettre — qu'en tout état de cause, les Etats appliqueront le principe de réciprocité en cas de conflit armé.

15. M. MATINE-DAFTARY fait observer que les relations diplomatiques et consulaires sont fondées, en principe, sur la réciprocité, mais qu'il serait dangereux de le dire expressément à l'article 51, pour autant qu'il s'agit de la liberté de mouvement. L'article 51 ne traite pas de la rupture des relations consulaires, mais de la cessation des fonctions de la mission consulaire. Il arrivera rarement que les deux Etats en question désirent mettre fin en même temps à l'activité de leurs missions consulaires.

16. M. SANDSTRÖM fait observer au Rapporteur spécial que la question des membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire qui sont ressortissants de l'Etat de résidence n'est pas simplement marginale ; il s'agit d'un problème essentiellement humanitaire, dont il convient de tenir expressément compte.

17. Sir Gerald FITZMAURICE approuve le point de vue de M. Sandström. Il ne voit pas pourquoi le Rapporteur spécial pense que le corps de l'article ne doit contenir aucune disposition à ce sujet. Le Comité de rédaction n'aura certainement pas beaucoup de peine à rédiger une disposition convenable.

18. M. AGO partage l'inquiétude de M. François au sujet du principe de réciprocité et croit aussi que la règle énoncée à l'article 51 doit être rendue absolue. Il ne pense pas, toutefois, qu'il soit nécessaire à cet effet d'y insérer une clause spéciale excluant le principe de réciprocité. Il se peut, en fait, qu'une telle clause soit dangereuse, car un Etat pourrait, l'interprétant, juger que tous les autres articles, ne contenant pas de clause similaire sont soumis au principe de réciprocité — interprétation que la Commission rejetterait à coup sûr. Quoi qu'il en soit, l'obligation prévue à l'article 51 se présente comme absolue, que l'on ajoute ou non une clause comme celle qu'a proposée M. François. Un Etat pourrait, évidemment, à titre de sanction de la violation du droit international par un autre Etat, refuser de remplir l'obligation, mais ce refus ne modifierait ni la réalité, ni le caractère absolu de l'obligation.

19. En modifiant le projet primitif présenté par le Rapporteur spécial, la Commission a décidé de ne pas mentionner, à l'article 49, la rupture des relations consulaires comme une des causes de la cessation des fonctions consulaires. Or, le projet d'article 51 prévoit l'obligation spéciale en cause dans le seul cas de la cessation des fonctions consulaires. On pourrait se demander si l'obligation subsiste en cas de rupture des relations consulaires. Le Comité de rédaction, auquel la Commission a accordé une grande latitude en ce qui concerne l'article 49, pourrait étudier attentivement cette question afin de trouver pour l'article 51 une rédaction qui éviterait toute interprétation non admissible.

20. M. FRANÇOIS partage le point de vue de M. Ago. Il a été surpris d'entendre le Rapporteur spécial déclarer que les Etats appliqueraient certainement le principe de réciprocité. Tous les membres de la Commission s'accordent à reconnaître que la réciprocité doit être exclue de l'article 51, puisque cet article traite, non pas de l'échange de fonctionnaires consulaires, mais de l'obligation faite à tous les Etats de permettre aux fonction-

naires consulaires de quitter leur territoire. Il faut espérer que l'expression de cette obligation ne sera pas affaiblie par des déclarations comme celle du Rapporteur spécial.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) réplique que son observation n'avait nullement trait à la théorie, au sujet de laquelle il est entièrement d'accord avec M. François et M. Ago. Il a simplement voulu dire qu'il doutait que la pratique pût être modifiée du fait de l'acceptation de l'article 51, car si un Etat agresseur a violé les règles les plus importantes du droit international, il y a fort peu de chances qu'il se fasse scrupule de violer également le principe énoncé à l'article 51. La victime de l'agression n'a donc d'autre moyen de s'assurer le respect de la règle énoncée que d'appliquer, en pareil cas, le principe de la réciprocité. Toutefois, l'article 51 se rapporte essentiellement à des cas de cessation des fonctions consulaires en temps de paix, et le Rapporteur spécial admet volontiers que, dans ces cas, l'obligation ne peut être subordonnée à la réciprocité.

22. M. YOKOTA tient à expliquer une observation qu'il a faite à la séance précédente (547e séance, par. 68). Il n'a pas voulu dire que l'Etat de résidence n'avait pas le devoir de traiter avec égards les fonctionnaires consulaires, mais simplement que le moment jusque auquel ceux-ci ont droit à ce traitement était spécifié dans une disposition antérieure (paragraphe 2 de l'article 43) et qu'il n'était donc pas nécessaire de le spécifier à nouveau à l'article 51. M. Yokota n'a pas d'objection à formuler quant au principe; il s'agit simplement d'une question de rédaction.

23. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer le projet d'article 51 au Comité de rédaction. Il constate qu'aucune objection n'a été soulevée contre la suggestion de M. Sandström tendant à ce que l'article vise tous les membres des familles des fonctionnaires consulaires, même si ces membres sont ressortissants de l'Etat de résidence. Le point sur lequel M. Yokota a appelé l'attention au cours de la 547e séance peut maintenant être considéré comme réglé. Il semble, d'autre part, que la Commission ne juge pas opportun d'insérer dans le texte de l'article une disposition tendant à exclure le principe de réciprocité, et, qu'à son avis l'absence d'une telle disposition n'affaiblirait en rien le caractère absolu de l'obligation stipulée dans cet article.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 52 (PROTECTION DES LOCAUX, DES ARCHIVES ET DES INTÉRÊTS)

24. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'il a jugé nécessaire de faire figurer dans le projet concernant les relations consulaires un article ayant trait à la protection des locaux, des archives et des intérêts dans les cas envisagés audit article, parce que le projet concernant les relations diplomatiques contient un article similaire (article 43).

25. La fermeture d'un consulat par l'Etat d'envoi peut être un acte tout à fait distinct de la rupture des relations consulaires. La protection des locaux, des archives et des intérêts est une règle établie en droit international et, comme pour les missions diplomatiques, elle est valable même en cas de conflit armé. Cette adjonction visant le conflit armé a été longuement discutée lors de l'examen du projet consacré aux relations diplomatiques; la Commission est parvenue à la conclusion que l'adjonction précitée aurait une très grande utilité pratique et que, si elle ne figurait pas dans le projet de convention, l'efficacité de ce dernier s'en trouverait fort diminuée. De l'avis de M. Žourek, il n'est guère nécessaire de rouvrir le débat sur ce principe.

26. L'article 52 comporte trois modifications par rapport au texte de l'article 43; premièrement, l'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux et des archives de ses consulats, aux consulats ou à la mission diplomatique d'un Etat tiers; deuxièmement, si l'Etat d'envoi confie la protection de ses intérêts à un Etat tiers, cette protection peut être assurée soit par des consulats, soit par la mission diplomatique; troisièmement, M. Žourek a employé l'expression « d'un Etat tiers accepté par » au lieu de l'expression « d'un Etat tiers acceptable pour » car l'étude de la pratique des Etats qui ont représenté les intérêts d'Etats étrangers après la rupture des relations diplomatiques et consulaires montre que, dans la très grande majorité des cas, ces Etats se sont assuré l'assentiment de l'Etat sur le territoire duquel ils devaient protéger des intérêts étrangers (voir A/CN.4/131, troisième partie, article XII, commentaire). C'est le cas notamment de la Suisse, qui a protégé les intérêts de 34 Etats au cours de la seconde guerre mondiale. L'assentiment peut être exprès ou tacite. Que l'on adopte l'une ou l'autre formule, la différence ne sera pas grande du point de vue pratique. La formule « *acceptable pour* » laisser entendre que le risque d'appréciation en la matière appartient à l'Etat protecteur, car elle comporte un élément subjectif. Si l'Etat de résidence trouve que l'Etat chargé de la protection des intérêts n'est pas acceptable pour lui, il peut refuser de lui reconnaître cette capacité.

27. M. YOKOTA relève qu'il semble y avoir une erreur dans la version anglaise de l'article 52, qui contient la formule « *acceptable to* ».

28. La Commission a longuement examiné, lors de la discussion de l'article 43 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, la portée exacte des expressions « acceptée par » et « acceptable pour », et elle a abouti à la conclusion que l'Etat d'envoi n'est pas tenu de demander à l'Etat de résidence si l'Etat tiers est acceptable ou non. Il n'y a aucune raison d'adopter, pour les consulats, une solution différente de celle qui a été adoptée pour les missions diplomatiques à cet égard.

29. M. FRANÇOIS partage l'avis de M. Yokota. Dans la pratique courante, l'Etat d'envoi ne

demande pas l'avis préalable de l'Etat de résidence. L'usage de demander à l'Etat de résidence si l'Etat protecteur est acceptable risque d'être la cause de retards considérables, qui devraient être évités.

30. Il y aurait lieu de préciser que l'alinéa *a*) n'empêche pas l'Etat de résidence d'utiliser les locaux consulaires à d'autres fins pendant un conflit armé, à condition que les archives restent inviolables. Cette question a été examinée lors de la rédaction de l'article 43 du projet concernant les relations diplomatiques. Si, en effet, lorsqu'il s'agit des ambassades ou des légations, on peut considérer que la dignité de l'Etat est en jeu, il n'en est pas de même pour les locaux consulaires, d'autant qu'il n'y a qu'une ambassade ou légation dans l'Etat accréditaire alors qu'il pourrait y avoir plusieurs consulats (occupant, souvent, des locaux loués que l'Etat de résidence pourrait ne pas être en mesure de laisser vacants ou inutilisés). M. François suggère que le Rapporteur spécial ajoute, dans le commentaire, une remarque précisant qu'il n'y aurait pas violation de cette règle du droit international si, pendant la période de suspension des relations consulaires, les locaux consulaires étaient utilisés à d'autres fins, à condition que les archives restent inviolables.

31. M. AGO appelle tout d'abord l'attention de la Commission sur la nécessité de modifier la rédaction de l'alinéa *b*); il faut préciser, en effet, qu'il s'agit de la garde des locaux « dudit consulat », à savoir celui mentionné à l'alinéa *a*). Normalement, la garde des locaux de tous les consulats de l'Etat d'envoi est confiée aux consulats ou à la mission diplomatique d'un même Etat protecteur.

32. Quant au libellé des alinéas *b*) et *c*), M. Ago rappelle qu'à sa dixième session (465e séance, par. 30 à 55), la Commission a examiné longuement la question de savoir s'il fallait substituer à la formule « acceptable pour » les mots « acceptable par » dans le texte qui constituait alors l'article 36 du projet concernant les relations diplomatiques. La Commission s'est finalement mise d'accord pour maintenir les mots « acceptable pour », surtout afin d'éviter que la disposition puisse être interprétée comme signifiant que l'assentiment préalable de l'Etat de résidence, voire son assentiment exprès, était nécessaire pour la désignation de l'Etat protecteur. Sur ce point particulier, il ne semble pas y avoir de différence entre la situation des consulats et celle des missions diplomatiques ; il conviendrait donc d'employer, dans le projet consacré aux relations consulaires, l'expression « acceptable pour » qui figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques.

33. En ce qui concerne la question de la garde des locaux consulaires, M. Ago souligne la différence qui existe ordinairement entre les consulats et les missions diplomatiques. Une mission diplomatique est normalement installée dans un bâtiment isolé, qui appartient souvent à l'Etat accréditant, et les dispositions de l'alinéa *b*) de l'article 43 du projet visant les relations diplomatiques s'appliquent facilement à de tels locaux. Pour ce qui est des consulats, la situation est entièrement différente ; l'Etat d'envoi peut avoir un grand nombre de consulats, souvent installés dans des locaux loués et parfois situés dans de petites localités. On pourrait difficilement obliger l'Etat de résidence à laisser vacants les locaux en question pendant la durée — parfois longue — de la cessation des relations consulaires, surtout lorsqu'il y a pénurie de logements. M. Ago suggère que le Comité de rédaction formule un texte mettant l'accent sur la protection des archives.

34. M. ERIM souligne que les dispositions des alinéas *a*), *b*) et *c*) envisagent la situation résultant d'une rupture complète des relations consulaires. Or, l'alinéa introductif de l'article 52 vise également le cas où « un consulat est fermé temporairement ou définitivement », en d'autres termes, le cas où les relations consulaires, en tant que telles, ne sont pas nécessairement rompues. Une telle situation se produit, par exemple, lorsqu'un consulat est fermé pour des raisons d'économie. La pratique normalement suivie en pareil cas est d'élargir la circonscription consulaire du consulat ou des consulats restants.

35. Quant au devoir de l'Etat de résidence, énoncé à l'alinéa *a*), « de respecter et de protéger les locaux du consulat et les biens qui s'y trouvent, ainsi que les archives consulaires », M. Erim pense que cette disposition doit être harmonisée avec celle de l'article 25 sur l'inviolabilité des locaux consulaires. De toute évidence, les locaux et archives consulaires ne sauraient bénéficier, après la rupture des relations consulaires, d'une inviolabilité plus étendue que celle prévue à l'article 25.

36. Enfin, M. Erim estime, comme plusieurs autres membres de la Commission, qu'il serait préférable d'utiliser l'expression « acceptable pour » dans les alinéas *b*) et *c*). Lorsque les relations sont rompues, il est fréquemment nécessaire de procéder de toute urgence à la désignation d'une puissance protectrice. L'Etat d'envoi n'a souvent pas le temps de consulter l'Etat de résidence sur ce point. La meilleure solution serait donc de permettre à l'Etat d'envoi de choisir l'Etat auquel il veut confier la protection de ses intérêts et la garde de ses consulats ; si, par la suite, l'Etat de résidence n'accepte pas l'Etat ainsi désigné, il y aura lieu, bien entendu, de chercher une autre puissance protectrice.

37. M. SCELLE rappelle qu'au cours de la discussion qui a eu lieu à la dixième session, il a déclaré (*ibid.*, par. 45), qu'en français, le mot « acceptable » n'était pas du tout approprié. L'emploi de ce terme enlèverait toute signification au texte français de la disposition. Au sens exact du mot, tous les Etats qui sont neutres dans le différend qui oppose les deux Etats intéressés sont « acceptables » ; la question essentielle est de savoir si l'Etat désigné par l'Etat d'envoi comme puissance protectrice sera accepté par l'Etat de résidence. Ce n'est qu'après l'accepta-

tion par l'Etat de résidence que cette protection devient efficace, et l'Etat de résidence est seul juge de l'acceptabilité de la puissance protectrice proposée. S'il refuse d'accepter l'Etat désigné par l'Etat d'envoi, cette désignation n'aura aucun effet. En outre, l'Etat de résidence n'est pas tenu de donner les raisons pour lesquelles il refuse d'accepter l'Etat ainsi désigné.

38. Dans ces conditions, pour rendre cette notion suffisamment claire en français, il faudrait employer une expression telle que « acceptable et accepté».

39. M. MATINE-DAFTARY reconnaît la force des arguments de M. Scelle, mais il faut viser à rapprocher le plus possible les termes de l'article 52 du libellé de la disposition correspondante du projet visant les relations diplomatiques, afin d'éviter tout risque de fausse interpretation.

40. Les alinéas *b*) et *c*) traitent de la question de l'acceptabilité en termes identiques pour deux situations différentes. L'acceptation de l'Etat de résidence ne semble pas tellement nécessaire quand il s'agit de confier la garde des locaux et des archives du consulat à un Etat tiers, cas prévu à l'alinéa *b*). En revanche, le choix de l'Etat à qui sera confiée la protection effective des intérêts de l'Etat d'envoi en vertu de l'alinéa *c*) est une toute autre affaire ; là, on comprend qu'il soit nécessaire d'obtenir le consentement de l'Etat de résidence.

41. M. PAL rappelle qu'au cours du débat prolongé que la Commission a consacré, lors de sa dixième session, à la proposition tendant à substituer aux mots « acceptable pour » les mots « accepté par », M. Ago a suggéré (*ibid.*, par. 51) une troisième solution, qui était d'employer une expression telle que « à moins que l'Etat accréditaire ne le refuse ». Toutefois, en définitive, la Commission a adopté par 15 voix contre 0, avec 1 abstention (*ibid.*, par. 58), l'article correspondant du projet concernant les relations diplomatiques, avec les mots « acceptable pour » aux alinéas *b*) et *c*).

42. Bien que l'expression « acceptable pour » manque peut-être d'élégance, surtout dans le texte français, la Commission ne devrait pas revenir sur ce point, mais devrait conserver, à l'article 52, les termes qu'elle a adoptés pour la disposition correspondante du projet visant les relations diplomatiques.

43. En ce qui concerne les observations que M. Erim a formulées au sujet du rapport existant entre les articles 52 et 25 du projet concernant les relations consulaires, M. Pal fait observer que les termes du paragraphe 3 de l'article 25 sont à ceux de l'article 52 comme les termes de l'article 20 du projet concernant les relations diplomatiques sont à ceux de l'alinéa *a*) du paragraphe 43 de ce projet. Puisque les membres de la Commission sont d'accord sur la substance de l'alinéa *a*) de l'article 52, on pourrait laisser au Comité de rédaction le soin d'en comparer le libellé avec les termes du paragraphe 3 de l'article 25, et avec ceux de l'alinéa *a*) de l'article 43 et de l'article 20 du projet visant les relations diplomatiques, en vue d'établir un texte satisfaisant.

44. Enfin, M. Pal suggère que la Commission examine l'opportunité d'insérer dans le projet une clause stipulant que les consuls de l'Etat d'envoi ont le droit d'emporter avec eux leurs archives et documents officiels, en cas de fermeture de tous les consulats ou d'une partie de ceux-ci. Il rappelle que ce droit est énoncé dans le premier Protocole joint à la Convention consulaire que le Royaume-Uni et la Suède ont conclue en 1952. Il ne s'agit pas là simplement d'une clause d'un accord bilatéral; la disposition correspond à ce que les deux parties contractantes considèrent comme étant « les principes... applicables aux consulats et aux consuls, conformément aux règles générales du droit international, en cas de guerre ou de rupture des relations diplomatiques » [1].

45. M. ERIM répète qu'on doit tenir compte du fait que, en cas de rupture des relations, il faut souvent faire face, d'extrême urgence, à la situation. Il est arrivé au cours de la seconde guerre mondiale qu'après avoir été soudainement mis en demeure d'abandonner leurs fonctions, les consuls d'un Etat n'aient disposé que de quelques heures pour trouver un consulat auquel ils puissent confier les clés de leurs locaux. M. Erim insiste donc sur la nécessité de formuler les dispositions de l'article 52 de manière à ne pas obliger l'Etat d'envoi à obtenir le consentement préalable de l'Etat de résidence quand il s'agit de confier les locaux et les archives consulaires à un Etat tiers en cas d'urgence. Si l'Etat de résidence voit une objection au choix qui a été fait, il peut, par la suite, négocier un changement de la puissance protectrice.

46. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, se dit d'accord avec M. Scelle pour trouver que le mot « acceptable » ne convient pas. La plupart des difficultés suscitées par l'article 52 viennent du fait que, comme l'article 51, ce texte vise trois situations différentes : premièrement, un conflit armé ; deuxièmement, la rupture des relations consulaires, résultant ou non de la rupture des relations diplomatiques, et troisièmement, la fermeture temporaire ou permanente d'un consulat en l'absence de tout conflit ou de toute rupture des relations consulaires.

47. En cas de fermeture temporaire ou permanente d'un consulat, le choix d'une puissance protectrice fera d'ordinaire l'objet de négociations au moment où l'Etat d'envoi notifiera à l'Etat de résidence son intention de fermer le consulat. Cette pratique ne changera pas, même si le projet est muet à son égard.

48. En cas de rupture des relations consulaires, l'usage est que l'Etat d'envoi confie la garde de ses consulats à un Etat tiers de son choix ; l'Etat

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 235.

de résidence a l'occasion de formuler ses objections lorsque l'Etat tiers lui notifie sa désignation.

49. Pour ces raisons, M. Padilla Nervo croit que l'ensemble de l'article serait plus clair si l'on maintenait séparés les trois cas dont il vient de parler.

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), se référant aux observations de M. Pal, fait valoir qu'en cas de fermeture d'un consulat, l'Etat d'envoi a évidemment le droit d'enlever les archives et documents officiels qui s'y trouvent. Néanmoins, il est parfois difficile de le faire, et il arrive, par exemple, en cas de fermeture temporaire, que cet enlèvement soit inutile. Il est donc beaucoup plus commode de confier les archives au consulat d'un Etat tiers.

51. Pour ce qui est de la question que M. François et M. Ago ont soulevée touchant l'emploi des locaux consulaires après la fermeture du consulat, M. Žourek dit que si ces locaux sont la propriété de l'Etat d'envoi, il ne voit pas pourquoi l'Etat de résidence ne les protégerait pas de la même manière qu'il protège ceux d'une mission diplomatique après rupture des relations diplomatiques. En revanche, si le consulat en question occupe des locaux loués, la puissance protectrice aura le choix entre continuer à payer le loyer — dans quel cas les locaux bénéficieront du même traitement que ceux du consulat de la puissance protectrice — et renoncer au bail, pour conserver les biens et les archives de l'Etat d'envoi en lieu sûr.

52. Répondant à M. Matine-Daftary, M. Žourek indique que l'Etat de résidence peut, pour des raisons d'ordre politique, s'opposer au choix de tel ou tel Etat comme puissance chargée de la protection des intérêts de l'Etat d'envoi ou comme gardien des locaux du consulat. En conséquence, les termes de l'alinéa *b*) ne peuvent guère différer de ceux de l'alinéa *c*).

53. Passant aux premières observations de M. Erim (voir plus haut, par. 35), M. Žourek ajoute que l'article 52 ne vise certainement pas à donner aux locaux d'un consulat fermé une inviolabilité plus étendue que celle que l'article 25 confère au consulat qui est en service. Il pense que le Comité de rédaction tiendra compte des rapports existant entre les deux articles, et une explication sera donnée dans le commentaire.

54. Enfin, pour ce qui est de la question soulevée par M. Pal, M. Žourek précise qu'aux termes de l'article 59 du projet ayant trait aux relations consulaires, les dispositions de l'article 52 ou de tout autre article du projet ne sont pas destinées à porter atteinte aux conventions en vigueur.

55. M. PAL rappelle que, dans l'esprit des parties, le passage qu'il a cité du premier Protocole joint à la Convention consulaire que le Royaume-Uni et la Suède ont conclue en 1952 n'était pas une simple clause d'un traité bilatéral, mais exprimait leur opinion au sujet des principes applicables aux consulats en vertu du droit international général. Il recommande donc au Rapporteur spécial de mentionner dans le projet que l'Etat d'envoi a le droit d'enlever les archives du consulat qui a été fermé.

56. M. SCELLE estime qu'aucune disposition du projet d'articles n'empêche l'Etat d'envoi d'enlever les archives dans ce cas. Il propose de régler la question en indiquant dans le commentaire que l'Etat d'envoi peut, quand il en a la possibilité, enlever les archives s'il le désire.

57. M. ERIM fait observer que le projet doit prévoir le cas où l'Etat d'envoi qui ferme le consulat continue à avoir une mission diplomatique, et peut-être aussi d'autres consulats, dans l'Etat de résidence. Il ne convient pas d'employer à l'article 52 les mêmes termes qu'à l'article 43 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. En cas de rappel, même temporaire, d'une mission diplomatique, les relations diplomatiques sont rompues ou du moins suspendues. Si un consulat est fermé et si les relations diplomatiques (peut-être aussi les relations consulaires) sont maintenues entre les deux Etats intéressés, l'Etat d'envoi n'a pas besoin de confier la protection de ses intérêts à un Etat tiers. Sa mission diplomatique et ses autres consulats seront là pour s'en occuper.

58. M. BARTOŠ appuie la proposition de M. Pal tendant à ajouter au texte une clause relative au droit d'enlever les archives et déclare que cette disposition devrait mentionner également la restitution des archives. En effet, de nombreux Etats, dont la Yougoslavie, se sont vu opposer une fin de non recevoir lorsqu'ils ont demandé la restitution des archives qui, durant la seconde guerre mondiale, avaient été saisies en tant que biens ennemis. M. Bartoš propose que la disposition en question mentionne le devoir de l'Etat de résidence de remettre les archives, dans la mesure du possible, à l'Etat intéressé.

59. La question soulevée par M. Erim revêt également une grande importance pratique. M. Bartoš rappelle que, lorsque les Pays-Bas ont fermé leurs consulats en Bulgarie, les archives consulaires ont été transférées à la mission diplomatique néerlandaise à Sofia. Plus récemment, lorsqu'un certain nombre de consulats du Royaume-Uni ont été fermés pour des raisons d'économie, le droit de transférer les archives consulaires à d'autres consulats du Royaume-Uni, ou de les transporter au Royaume-Uni, n'a été contesté nulle part.

60. M. Bartoš est certain que, quant au fond, le Rapporteur spécial est du même avis que lui, et qu'il ne reste à régler que la question de la rédaction de dispositions convenables.

61. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'il n'est pas entièrement satisfait par la réponse du Rapporteur spécial à son observation, et ne peut admettre que les arguments qui justifient l'alinéa *c*) soient les mêmes que ceux qui justifient l'alinéa *b*). Lorsque les relations diplomatiques sont rompues du fait d'un conflit armé, il est souvent nécessaire de prendre des mesures urgentes pour protéger les biens et les archives, alors que la protection des intérêts de l'Etat d'envoi par les consulats

ou la mission diplomatique d'un Etat tiers constitue une activité à caractère plus continu. M. Matine-Daftary espère que le Rapporteur spécial et le Comité de rédaction tiendront compte de ces considérations.

62. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Erim, précise qu'il avait l'intention de mentionner dans le commentaire les cas où un Etat d'envoi, après avoir fermé un consulat, conserve une mission diplomatique ou un autre consulat dans l'Etat de résidence. Toutefois, en raison des observations formulées par M. Erim, il pense que l'on pourrait ajouter, dans le corps de l'article, une phrase appropriée, à l'alinéa *b)* ou *c*). Il pourrait même être préférable, pour plus de clarté, de séparer les deux cas : celui de la rupture des relations consulaires et celui de la fermeture temporaire ou permanente d'un consulat.

63. Le PRÉSIDENT pense que le Comité de rédaction pourrait tenir compte des observations formulées au cours du débat au sujet des consulats qui occupent des locaux loués et au sujet du transfert des archives. Le Comité devra également tenir compte de l'opinion de certains membres de la Commission, selon lesquels il conviendrait de rapprocher davantage la rédaction de l'article 52 de celle de l'article 43 du projet ayant trait aux relations diplomatiques et de ne pas conférer dans les dispositions de l'article 52 une inviolabilité plus étendue que dans l'article 25. Enfin, il y aurait lieu de tenir compte de la proposition faite par le Rapporteur spécial pour résoudre la question posée par M. Erim. Le Président propose de renvoyer au Comité de rédaction l'article 52, accompagné de ces observations.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 53 (NON-DISCRIMINATION)

64. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente le texte révisé ci-après de l'article 53 :

> « 1. En appliquant les présentes règles, l'Etat de résidence ne fera pas de discrimination entre les Etats.
>
> « 2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :
>
> *a*) le fait pour l'Etat de résidence d'appliquer restrictivement l'une des présentes règles parce qu'elle est ainsi appliquée à son consulat dans l'Etat d'envoi ;
>
> *b*) l'acte de l'Etat de résidence qui accorde, sous réserve de réciprocité, des privilèges et immunités plus étendus que les présentes règles ne le prescrivent. »

65. La raison principale pour laquelle le Rapporteur spécial a établi le texte révisé est que le principe de réciprocité a été supprimé dans les articles antérieurs du projet. C'est pourquoi il a décidé de suivre de plus près l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques, conformément au désir de la Commission. Il éprouve toutefois quelque doute quant à la rédaction du texte. Le paragraphe 1 n'appelle évidemment aucun commentaire, puisqu'il énonce une règle universellement reconnue du droit international, mais, au paragraphe 2, le principe de réciprocité réapparaît, revenant, pour ainsi dire, par une porte dérobée. S'il est évident qu'un Etat qui accorde des privilèges et immunités plus étendus que ceux qui sont expressément prévus est en droit d'exiger la réciprocité — comme il est indiqué à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 — il n'en est pas moins vrai que le cas décrit à l'alinéa *a*) de ce paragraphe pourrait donner lieu à des difficultés d'ordre pratique, car la mention de l'application restrictive rétablit, sous une forme différente, le principe de réciprocité qui a été délibérément supprimé dans tous les autres articles du projet. Le Rapporteur spécial estime que la meilleure façon de procéder consisterait à supprimer l'alinéa *a*) du paragraphe 2.

66. M. ERIM appuie la proposition du Rapporteur spécial. Les règles énoncées dans le projet ne pourront — lorsqu'il deviendra convention multilatérale — être appliquées restrictivement ; un Etat qui n'appliquera pas les règles telles qu'elles sont énoncées violera les obligations qui lui incombent en vertu de la convention, et l'Etat qui serait victime d'une telle violation pourrait recourir à des représailles ou à des mesures de rétorsion. Le paragraphe 1 est utile et nécessaire, puisqu'il énonce une règle générale de droit international. L'alinéa *b*) du paragraphe 2 énonce également le principe général selon lequel un Etat signataire, tout en acceptant certaines règles qui constituent un minimum nécessaire pour toutes les parties, serait libre d'adhérer à des accords bilatéraux stipulant un traitement plus généreux entre les deux parties, tant qu'il n'y aurait pas discrimination à l'égard d'autres signataires de la convention multilatérale.

67. M. AGO partage l'avis de M. Erim. L'alinéa *a*) du paragraphe 2 n'ajoute rien à l'article et il est dangereux à certains égards en tant qu'il parle d'une « application restrictive », laquelle, dans bien des cas, pourrait être une application erronée. Toutefois, si la Commission désire maintenir cette disposition de manière à assurer la conformité avec le projet concernant les relations diplomatiques, M. Ago recommanderait au Rapporteur spécial de donner dans le commentaire une explication très claire de cette disposition. La seule situation dans laquelle il serait possible d'envisager une application restrictive est celle où les Etats signataires disposent d'une certaine latitude pour choisir entre une interprétation libérale et une interprétation restrictive ; mais il est évident que la Commission ne peut admettre d'application restrictive qui constituerait une violation de la convention qu'elle est en train de rédiger.

68. M. SANDSTRÖM déclare qu'en principe il est d'accord avec M. Ago, mais fait observer que quelques-unes des dispositions du projet laissent une certaine marge discrétionnaire aux

Etats qui appliquent la convention. Par exemple, la disposition de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 pourrait être appliquée dans le cas des franchises douanières.

69. M. VERDROSS estime que la disposition de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est déjà prévue au paragraphe 2 de l'article 59, et que l'acceptation des articles de la convention ne doit pas entraver la conclusion, dans l'avenir, de conventions bilatérales relatives aux relations et immunités consulaires. Il paraît inutile d'énoncer cette idée deux fois dans le même projet.

70. M. TOUNKINE pense, comme M. Erim et M. Ago, que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est dangereux et n'a pas sa place dans une convention multilatérale générale. Répondant à M. Sandström, il fait observer que, dans la mesure où une règle énoncée dans le projet même confère une certaine latitude, un Etat appliquerait correctement cette règle en usant de cette faculté; la question d'une application restrictive ou libérale ne se pose pas dans ce cas. Par contre, si une règle donnée est appliquée restrictivement, la règle elle-même est modifiée. Comme la Commission a pour tâche de formuler des règles définitives de droit international et étant donné que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 n'est pas conforme à la définition de ces règles, M. Tounkine pense que cette disposition devrait être supprimée.

71. M. YOKOTA comprend les préoccupations exprimées au sujet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 par les orateurs qui l'ont précédé. Il pense néanmoins, comme M. Ago, qu'il serait bon de maintenir dans le projet concernant les relations consulaires une disposition qui a été adoptée dans le cas du projet ayant trait aux relations diplomatiques, à condition que le commentaire précise, avec toute la clarté souhaitable, l'obligation d'appliquer la règle elle-même. D'ailleurs, on trouve une explication satisfaisante sur ce point au paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 44 du projet visant les relations diplomatiques.

72. Sir Gerald FITZMAURICE, bien qu'il éprouve lui aussi quelque doute à propos de cet article, et en particulier de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, pense que l'omission de cette disposition pourrait provoquer une certaine confusion, une disposition similaire ayant été adoptée dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques. Le plus sage serait peut-être d'ajourner toute décision sur cet article tant que n'aura pas eu lieu la conférence consacrée aux relations et immunités diplomatiques qui doit se tenir au printemps de 1961. Si l'article 44 du projet ayant trait aux relations diplomatiques est modifié ou même supprimé par la conférence, la Commission n'aura alors qu'à agir de même pour l'article 53 du projet concernant les relations consulaires.

73. Certains orateurs ont parlé des rapports entre le projet et les accords bilatéraux. Sir Gerald fait observer que, s'il n'existe pratiquement pas d'accords bilatéraux en matière de relations diplomatiques, les nombreuses conventions consulaires en vigueur continueront à s'appliquer lorsque le projet dont il est question sera devenu une convention multilatérale. Tous les traités bilatéraux étant fondés sur la réciprocité, de nombreux cas concrets relèveront donc de l'alinéa *b*) du paragraph 2. Peut-être serait-il bon d'ajouter au paragraphe 2 un alinéa *c*) précisant que ne sera pas considéré comme discriminatoire le fait d'accorder, aux termes d'un traité bilatéral, des privilèges et immunités plus étendus. Toutefois, le Comité de rédaction pourrait décider d'inclure une disposition de ce genre dans le commentaire, ou de faire figurer dans l'article un renvoi au paragraphe 2 de l'article 59.

74. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait remarquer que la question soulevée par M. Erim et M. Ago au sujet de l'alinéa *a)* du paragraphe 2 a fait l'objet d'une discussion approfondie lors de la dixième session, à propos de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques. M. Liang a alors souligné (467e séance, par. 19) que l'on peut logiquement soutenir qu'il s'agit moins de la question de l'interprétation libérale ou restrictive des règles que du traitement libéral ou rigoureux accordé dans le cadre de ces règles. S'il ne s'agissait que d'interpréter des règles, on ne pourrait rien objecter, car un Etat tirerait parti de toutes les possibilités offertes par ces règles. Si, d'autre part, le traitement accordé dans le cadre de ces règles est le résultat d'une interprétation libérale ou restrictive et s'il varie parmi les divers Etats d'envoi, il peut y avoir lieu d'élever des objections et de prendre des mesures de rétorsion. Le sens de cette disposition paraît être clair. M. Liang estime donc qu'il serait déplacé d'adopter, dans le projet concernant les relations consulaires, un point de vue différent de celui de l'article 44 du projet ayant trait aux relations diplomatiques. Il faut par conséquent maintenir l'alinéa *a*) du paragraphe 2, en appelant toutefois l'attention des gouvernements sur ce texte. On pourra d'autre part adapter l'article 53 à l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques, à l'issue de la conférence déjà mentionnée sur les relations et immunités diplomatiques.

75. M. YASSEEN s'associe à ceux qui ont exprimé des doutes au sujet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Les mots « applique restrictivement » sont impropres, chaque règle de droit ayant son domaine d'application précis. Toutefois, l'Etat qui applique une règle donnée dispose d'une certaine marge discrétionnaire pour interpréter la règle de façon extensive d'une certaine marge discrétionnaire pour interpréter la règle de façon extensive ou restrictive. Si c'est à cette marge qu'a pensé le Rapporteur spécial, il conviendrait que le Comité de rédaction énonce la question plus clairement.

76. Le principe énoncé à l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est parfaitement acceptable, puisque le projet établira pour l'étendue des privilèges et des immunités un minimum fixe que des accords bilatéraux pourront dépasser.

77. M. HSU estime qu'il faut omettre l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Il est difficile de justifier cette disposition, et il faut regretter qu'un texte analogue ait été adopté dans le projet consacré aux relations diplomatiques. Loin de porter ombrage à la réputation de la Commission, le fait pour elle de reconnaître son erreur ajouterait à son prestige, car le monde se rendrait compte que les opinions d'un organisme international peuvent évoluer comme celles d'un individu.

78. M. MATINE-DAFTARY déclare que si, à l'origine, il était favorable à la suppression de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, la discussion l'a convaincu que la difficulté réside dans l'énoncé de ce paragraphe. Si on veut le conserver, il faut en modifier complètement les termes. Il propose de modifier comme suit le libellé de cet alinéa : « En ce qui concerne les règles qui comportent une certaine latitude pour l'État de résidence, la portée de leur application découlera du principe de réciprocité ».

79. Pour ce qui est de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, M. Matine-Daftary préfère à certains égards le texte original du Rapporteur spécial (A/CN.4/L.86) au texte révisé. Le paragraphe original, en mentionnant les « autres accords internationaux applicables », tient compte du principe de la réciprocité tout en garantissant que les autres États intéressés ne puissent se prévaloir du traitement de la nation la plus favorisée. M. Matine-Daftary propose au Rapporteur spécial d'envisager de rétablir la mention des « autres accords internationaux applicables ».

80. M. TOUNKINE estime que la Commission s'est mise d'accord sur le fond de cet article. Il est clair que, dans l'alinéa *a*) du paragraphe 2, les mots « une des présentes règles », ne peuvent désigner qu'une règle comportant une certaine latitude ; on pourrait améliorer le texte du Rapporteur spécial en soulignant cette nuance. M. Tounkine pense que la proposition de M. Matine-Daftary concernant l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est fondée; on pourrait dès lors prier le Comité de rédaction de préparer un texte définitif et d'expliquer dans le commentaire pourquoi l'article diffère de la disposition correspondante du projet consacré aux relations diplomatiques.

81. M. Tounkine conserve cependant certains doutes quant à l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Tout d'abord, il n'est peut-être pas nécessaire de mentionner la réciprocité, car il est discutable que l'on doive considérer comme discriminatoire le fait d'accorder volontairement des privilèges et des immunités plus larges que ceux qui sont expressément prévus par la convention multilatérale. En second lieu, M. Tounkine se demande s'il faut estimer que l'alinéa écarte l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans le cas de traités antérieurs contenant de telles clauses. Si un Etat A accorde à un Etat B des privilèges plus grands que ceux qui sont prévus dans la convention, en ayant préalablement conclu avec un Etat C un traité contenant une clause de la nation la plus favorisée, l'Etat B doit-il considérer cette situation comme discriminatoire ?

82. M. ERIM ne peut se rallier aux propositions faites par sir Gerald Fitzmaurice et reprises par le Secrétaire. La meilleure façon d'attirer l'attention sur les imperfections éventuelles de l'article 44 du projet concernant les relations diplomatiques est d'améliorer la rédaction de l'article 53 du projet ayant trait aux relations consulaires et d'expliquer dans le commentaire les raisons des divergences entre les deux textes. Puisque la Commission semble estimer que l'énoncé de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 n'est pas satisfaisant, il serait dangereux de ne pas le modifier. M. Erim doute également que le mot « latitude » proposé par M. Matine-Daftary soit acceptable, car, même si l'on admet une certaine latitude pour l'application des règles, les gouvernements ne sont pas libres d'utiliser cette faculté à des fins discriminatoires. Si un Etat promulgue, en matière de droits de douane, une loi de portée générale applicable également à tous les Etats, cela équivaut à leur imposer une restriction, et la question de discrimination ne se pose que si cet Etat utilise de façon extensive à l'égard de certains Etats et de façon restrictive à l'égard de certains autres, la marge discrétionnaire qui lui est reconnue. En tout cas, tous les membres de la Commission semblent d'accord pour penser que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 ne doit pas donner aux Etats la possibilité de restreindre la portée d'une règle donnée quelconque. L'article peut donc être renvoyé au Comité de rédaction avec l'indication que l'alinéa *a*) du paragraphe 2, si on entend le retenir, doit être énoncé en termes plus clairs.

83. M. AMADO fait observer que la difficile question de l'interprétation du texte d'un traité se trouve à nouveau posée à la Commission. L'alinéa *a*) du paragraphe 2, tel qu'il est actuellement rédigé, équivaut à une clause de la nation la moins favorisée. La difficulté qu'il y a à insérer dans un traité multilatéral une clause de la nation la plus favorisée est bien connue ; il est donc manifestement plus difficile encore de fonder pareil traité sur une clause de la nation la moins favorisée.

La séance est levée à 13 h. 5.

549e SÉANCE

Lundi 30 mai 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 53 (NON-DISCRIMINATION) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 53.

2. M. SANDSTRÖM appelle l'attention des membres de la Commission sur l'explication donnée au paragraphe 3 du commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

3. Comme certains articles du projet ayant trait aux relations consulaires donnent à l'Etat de résidence quelque latitude d'agir pour leur application, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 53 ne seront pas inutiles.

4. M. PAL est parvenu à la conclusion qu'il faudrait supprimer l'ensemble du paragraphe 2. Ce qui explique l'insertion de ce paragraphe, c'est la clause dite de la nation la plus favorisée, dont l'objet est d'étendre l'applicabilité de certaines dispositions prévues aux termes d'un traité conclu avec un Etat tiers. C'est une clause qui permet de donner plus de stabilité et d'uniformité au droit commercial international et grâce à laquelle le traité de commerce type peut contribuer à établir des normes juridiques générales certaines en la matière. Or, ce que la Commission est en voie de faire c'est précisément chercher à formuler des règles de droit susceptibles d'établir cette certitude juridique dans le domaine dont elle se préoccupe actuellement. Ce faisant, la Commission n'a guère laissé de champ libre à l'Etat de résidence. Certaines règles énoncées dans le projet dépendent du consentement de l'Etat de résidence ; d'autres relèvent des dispositions de la législation interne de l'Etat de résidence ; enfin, d'autres encore confèrent une faculté et stipulent simplement que telle ou telle possibilité d'action est ouverte à l'Etat de résidence. Autant qu'il puisse en juger, dans aucun de ces cas, les dispositions du paragraphe 2 n'auraient d'utilité. Aucun des autres articles du projet ne mentionne l'inconvénient auquel on entend porter remède par l'insertion du paragraphe en discussion. Dans ces conditions, en le maintenant dans le projet, on ne ferait qu'introduire sans nécessité un élément de confusion qui aurait pour effet de rendre plus douteux le sens des articles précédents — inconvénient d'une autre sorte.

5. M. TOUNKINE déclare qu'à la réflexion, il incline à admettre qu'il n'y a pas lieu de maintenir l'alinéa *a*) du paragraphe 2. La stipulation du paragraphe 1, où il est dit qu'en appliquant les règles énoncées dans le projet l'Etat de résidence ne doit pas faire de discrimination entre les Etats, suffit amplement à exprimer l'idée qu'il ne doit pas y avoir de différence dans la façon d'appliquer les règles aux différents Etats.

6. Pour ce qui est de l'alinéa *b*), il pense que cette disposition n'est pas nécessaire. L'Etat de résidence peut, à tout moment, accorder des privilèges et immunités plus étendus que ceux qui sont spécifiés dans le projet d'articles. Même en l'absence d'une clause telle que l'alinéa *b*) du paragraphe 2, on pourrait difficilement soutenir que l'octroi de privilèges et d'immunités plus étendus que ceux qui sont stipulés dans le projet constitue un mode discriminatoire d'application des règles énoncées dans le projet.

7. Enfin, M. Tounkine voudrait savoir si sir Gerald Fitzmaurice maintient sa suggestion tendant à ajouter au paragraphe 2 un alinéa *c*) stipulant qu'on ne saurait voir une discrimination dans le fait d'accorder des privilèges et immunités plus étendus aux termes d'un traité bilatéral. La question semble tranchée au paragraphe 2 de l'article 59. Aussi voudrait-il obtenir quelques explications touchant l'addition proposée.

8. M. YOKOTA rappelle qu'à la séance précédente, la grande majorité des membres de la Commission ont été d'accord sur la nécessité de maintenir les dispositions de l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Seul a été critiqué l'alinéa *a*) de ce paragraphe.

9. A son avis, il faut certainement garder l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Lorsque l'Etat de résidence accorde, sur la base de la réciprocité, des privilèges plus larges que ceux qui sont prévus dans le projet, on ne saurait attendre de lui qu'il fasse bénéficier tous les autres consulats étrangers de ces privilèges supplémentaires. Par exemple, le Japon exempte les consulats des frais de consommation d'électricité, de gaz et d'eau sur la base de la réciprocité, mais, naturellement il n'accorde pas cette exemption aux consulats des Etats qui ne confèrent pas un privilège similaire aux consulats japonais. Il est indispensable de préciser qu'une différence de traitement de cette nature ne constitue pas un acte de discrimination. La clause de l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est donc nécessaire.

10. M. Yokota tient beaucoup moins à l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Toutefois, il croit devoir souligner que certains articles du projet sont formulés en termes très généraux, laissant ainsi la porte ouverte à des divergences d'interprétation. Ainsi, l'article 32 porte que l'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale et doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne ou à sa liberté. Des expressions telles que « protection spéciale » ou « toutes les mesures raisonnables » permettent les interprétations les plus diverses. Un autre exemple est le paragraphe 2 de l'article 43, qui stipule que les privilèges du consul subsistent pendant un « délai raisonnable » avant son départ. Si l'Etat A interprète l'expression « délai raisonnable » comme signifiant une semaine, l'Etat B, deux semaines et l'Etat C, un mois, il sera normal que l'Etat X accorde une semaine au consul de l'Etat A, deux semaines à celui de l'Etat B et un mois à celui de l'Etat C pour quitter son territoire.

11. Pour toutes ces raisons et aussi parce qu'une disposition semblable au paragraphe 2 figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques, M. Yokota insiste pour que le paragraphe soit maintenu dans le projet concernant les relations consulaires, du moins pour le moment, et pour que l'article soit accompagné d'un commentaire analogue au paragraphe 3 du commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

12. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle

qu'en présentant l'article 53, il a exprimé des doutes au sujet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Il ne lui semble pas que la discussion ait permis de retenir un argument sérieux en faveur du maintien de cette clause. Il ne pense pas que le cas cité par M. Yokota milite en faveur de l'insertion de cette disposition. Le « délai raisonnable », mentionné à l'article 43, doit s'entendre en fonction des circonstances du cas d'espèce. C'est donc des critères objectifs qui déterminent le « délai raisonnable », indépendamment du principe de réciprocité. Il paraît dangereux d'introduire une notion de réciprocité dans l'application de clauses de cette nature.

13. M. SANDSTRÖM croit que l'on pourrait citer un autre cas, qui ferait mieux ressortir, peut-être, l'utilité de l'alinéa *a*) du paragraphe 2. L'article 38 du projet prévoit certaines franchises douanières, alors qu'il résulte nettement du paragraphe 3 du commentaire de l'article 34 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, que les autorités douanières de l'Etat accréditaire disposent d'une grande marge discrétionnaire dans l'application de cette exemption douanière. L'Etat accréditaire peut parfaitement faire dépendre de la réciprocité le traitement qu'il accorde en matière douanière, et il ne faut pas qu'une telle action puisse être considérée comme discriminatoire.

14. Sir Gerald FITZMAURICE a déjà dit à la précédente séance (548e, par. 73) que, s'il n'y a pratiquement pas d'accords bilatéraux concernant les relations diplomatiques — lesquelles sont régies par le droit international général — la situation est tout autre en matière de relations consulaires. Celles-ci se fondent, en très grande partie, sur des conventions bilatérales. Comme ces conventions ne sont pas uniformes, il n'est que normal qu'en cette matière les règles varient d'un pays à l'autre. C'est pour cette raison que sir Gerald a suggéré la possibilité d'ajouter un troisième alinéa à la disposition en question. Il pense, toutefois, que l'on devrait demander au Comité de rédaction d'examiner si, étant donné les termes du paragraphe 2 de l'article 59, il est nécessaire d'insérer dans l'article 53 une clause comme celle qu'il a indiquée.

15. En ce qui concerne l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 53, sir Gerald demeure convaincu qu'il faut maintenir cette disposition, car elle peut avoir une certaine utilité. Le projet concernant les relations consulaires contient de nombreuses dispositions qui peuvent être appliquées de différentes manières sans contrevenir aux dispositions de l'article. Par exemple, l'article 28 dispose que l'Etat de résidence est tenu « d'accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions consulaires ». Ce membre de phrase peut faire l'objet d'interprétations très divergentes de la part des différents Etats. Ainsi, en matière de privilèges douaniers, il est notoire que certains pays sont plus libéraux que d'autres.

16. Pour toutes ces raisons, sir Gerald Fitzmaurice estime que, tout bien considéré, l'alinéa *a*) du paragraphe 2 devrait être maintenu, du moins pour le moment, d'autant plus qu'il existe une disposition analogue dans le projet consacré aux relations diplomatiques. A son sens, il y aurait lieu de souligner tout particulièrement, dans le commentaire, que le paragraphe 2 a fait l'objet d'une discussion assez approfondie, au cours de laquelle un certain nombre de membres ont exprimé des doutes quant à l'opportunité de maintenir l'alinéa *a*) du paragraphe 2, mais que, tout compte fait, il a été décidé de le maintenir pour le moment, étant donné qu'une clause correspondante figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques.

17. M. BARTOŠ déclare qu'il lui serait difficile de s'opposer à une idée qui découle du concept de la courtoisie entre les nations et qui tend à assurer l'égalité de traitement de tous les consuls étrangers. Toutefois, étant donné que les privilèges et immunités consulaires sont accordés non pas en considération de la personne du consul, mais de ses fonctions, on ne voit guère comment les privilèges et immunités qui sont nécessaires pour l'accomplissement des fonctions consulaires pourraient être soumis à une condition de réciprocité. La Commission devrait examiner cette question de très près avant d'accepter le principe que l'attitude d'un Etat qui refuserait certains privilèges et immunités aux consuls étrangers pourrait l'empêcher de revendiquer lui-même des privilèges semblables pour ses consuls.

18. Pour sa part, M. Bartoš est partisan de la théorie connue en droit contemporain sous le nom de théorie de la réciprocité effective, mais non sans certaines réserves. Tout d'abord, il y a des cas où des raisons d'humanité empêchent le recours aux représailles. D'autre part, lorsqu'un Etat a reconnu qu'un privilège est indispensable à l'exercice des fonctions consulaires, le fait de refuser ce privilège aux consuls des Etats qui n'accordent pas le même privilège aux consuls de l'Etat de résidence, semblerait incompatible avec le devoir qui incombe audit Etat d'accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions consulaires.

19. C'est pourquoi M. Bartoš voudrait que le procès-verbal fasse état de son opinion personnelle : il n'est ni pour ni contre l'idée sur laquelle porte la discussion, et il soutient que les privilèges et immunités consulaires ne sauraient être refusées à un consul, sous prétexte de non-réciprocité, au point de l'empêcher de s'acquitter effectivement de ses fonctions.

20. Le PRÉSIDENT constate que, de l'accord général, il paraît admis que l'Etat de résidence ne doit pas user de discrimination dans l'application des règles énoncées dans le projet. Il s'agit de savoir quels sont les actes qui ne tombent pas sous le coup de la définition des mesures discriminatoires. D'après l'opinion de la majorité, semble-t-il, l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 53 devrait signifier que des règles ne sauraient être appliquées restrictivement, et le commentaire devrait indiquer que toute restriction doit être

maintenue strictement dans les limites que prévoit la règle en question.

21. La Commission doit décider si l'article 59 ou un paragraphe additionnel de l'article 53 conforme au texte suggéré par sir Gerald Fitzmaurice à la 548e séance (*ibid.*), couvrirait les cas où l'Etat de résidence confère, aux termes d'une convention bilatérale, des privilèges plus étendus que ceux qui sont spécifiés dans le présent projet.

22. Il faudrait également accorder quelque attention aux observations de M. Yokota et M. Sandström visant les cas où les règles semblent laisser quelque latitude d'agir à l'Etat de résidence, ainsi qu'à l'opinion de M. Bartoš, suivant laquelle cet Etat ne doit entraver, sous aucun prétexte, l'exercice des fonctions consulaires.

23. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer ces trois points au Comité de rédaction en le priant de les examiner; la Commission verra ensuite s'il y a lieu de supprimer une partie du paragraphe 2. Il ne pense pas qu'il y ait divergence fondamentale d'opinions sur le principe, mais il est douteux que le texte soit suffisamment clair.

24. On a également suggéré d'insérer, dans le commentaire relatif à l'alinéa *a*) du paragraphe 2, un passage analogue à celui qui figure dans le commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

Les suggestions du Président sont approuvées.

Chapitre II. — Privilèges et immunités des consuls honoraires et des fonctionnaires assimilés

Article 54 (Consuls honoraires)

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant le chapitre II de son projet, expose qu'il est nécessaire, dans le cadre du plan d'ensemble, de consacrer un chapitre spécial aux consuls honoraires et aux fonctionnaires assimilés, lesquels constituent une catégorie distincte des consuls de carrière. Il est généralement admis que les consuls honoraires (ainsi que les personnes jouissant d'un statut analogue) ne bénéficient pas des mêmes privilèges que les consuls de carrière, et ce serait mettre de la confusion dans le projet que de ne pas leur réserver un chapitre à part. Cette méthode se justifie également par le fait que certains Etats ne nomment ni ne reçoivent de consuls honoraires. Plusieurs conventions consulaires stipulent que les consuls doivent être des fonctionnaires de carrière. Le règlement relatif aux missions diplomatiques et consulaires des Etats étrangers sur le territoire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, publié en 1927, prévoit que les représentants consulaires auprès de l'Union soviétique doivent être des citoyens de l'Etat qu'ils représentent[1]. Certains Etats, tout en étant disposés à accepter des consuls honoraires, n'en nomment point eux-mêmes. Vu la diversité de la pratique internationale, pour pouvoir parvenir à un accord, on a traité l'ensemble du sujet dans un chapitre séparé, de manière que les pays qui n'admettent pas la pratique de nommer et de recevoir des consuls honoraires puissent exclure ce chapitre lorsqu'ils ratifieront le projet.

26. Au cours de sa onzième session, la Commission a adopté, à titre provisoire, (523e session, par. 9), l'article consacré aux définitions, lequel comportait une définition du terme « consul honoraire ». Il lui faut maintenant prendre au sujet de cette définition une décision définitive. Cela fait, la substance de l'article 54 devra être transférée dans la clause contenant les définitions (article premier), car il n'a été inséré qu'aux fins de la discussion.

27. L'institution des consuls honoraires a pris naissance plusieurs siècles avant l'ère chrétienne et s'est développée surtout à partir du douzième siècle, à l'époque où l'expansion du commerce a rendu nécessaire l'établissement d'entrepôts sur les itinéraires commerciaux et où les marchands ont acquis le droit d'élire des agents chargés de veiller sur leurs intérêts. Si l'on se reporte à la législation très variée en cette matière, il est intéressant de constater que le terme « consul honoraire » n'est pas souvent employé et que cette catégorie est généralement désignée par référence à certains critères. Edouard Engelhardt, dans le projet qu'il a soumis à l'Institut de droit international en 1896 [2], énumérait cinq catégories de consuls honoraires : nationaux de l'Etat d'envoi chargés exclusivement de fonctions consulaires ; nationaux chargés à la fois de fonctions consulaires et d'autres fonctions, mais ne se livrant ni au commerce ni à une activité lucrative ; nationaux de l'Etat d'envoi se livrant au commerce ou à une activité lucrative ; nationaux de l'Etat de résidence, certains se livrant au commerce ou à une activité lucrative et d'autres pas ; et, enfin, personnes qui ne sont ressortissantes ni de l'un ni de l'autre Etat et qui ne se livrent pas au commerce à côté de l'exercice de leurs fonctions consulaires.

28. En cherchant une définition uniforme qui, il importe de le noter, peut avoir une répercussion sur d'autres clauses du projet, la Commission doit passer en revue un grand nombre de critères différents. Conformément à la législation suisse, par exemple, le critère décisif est le fait que les consuls honoraires ne reçoivent pas de rémunération ; selon la législation finlandaise, d'autre part, les consuls honoraires se distinguent des *consules missi* en ce qu'ils sont recrutés sur place, mais ils peuvent recevoir une rémunération. Dans certaines législations, le consul honoraire est celui qui, outre ses fonctions consulaires, se livre à une autre occupation lucrative ; d'autres législations encore, notamment celle du Pérou, prévoient que le consul honoraire doit être un ressortissant de l'Etat de résidence.

29. D'après le Rapporteur spécial, la formule

[1] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires* (publication des Nations Unies, no de vente : 58.V.3), p. 338, par. 9.

[2] *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 15 1896, p. 132.

suivante comporterait ce qu'il convient de considérer comme les critères décisifs : Doit être considéré comme un consul de carrière, un fonctionnaire consulaire qui fait partie des cadres consulaires réguliers, qui reçoit un traitement régulier, qui a droit à une pension et qui est soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi. Tous les autres fonctionnaires consulaires sont des fonctionnaires consulaires honoraires.

30. En simplifiant légèrement la définition provisoirement adoptée à la onzième session et qui figure dans le texte actuel de l'article 54, on tiendrait peut-être suffisamment compte des critères principaux.

31. Le Rapporteur spécial attire enfin l'attention de la Commission sur le fait que certaines législations — peu nombreuses, à vrai dire — permettent aux consuls de carrière de se livrer au commerce ou à une autre activité privée ayant un caractère lucratif. L'analyse des conventions consulaires montre que ces consuls, de catégorie intermédiaire, sont toujours assimilés, en ce qui concerne les privilèges et immunités, aux consuls honoraires.

32. M. VERDROSS remercie le Rapporteur spécial de son exposé si clair du sujet, mais il estime que la définition donnée à l'article 54 va trop loin. Les deux critères — à savoir qu'un consul honoraire ne reçoit pas de traitement régulier et qu'il est autorisé à se livrer au commerce ou à une autre activité lucrative — ne sauraient être considérés comme des critères valables en droit, bien qu'ils visent le cas le plus courant. Des personnes fortunées n'exerçant aucune profession ou des fonctionnaires en retraite vivant de leur pension pourraient, assurément, être nommés consuls honoraires.

33. A son avis, les consuls de carrière diffèrent des consuls honoraires, du point de vue juridique, uniquement en ce que les premiers sont des fonctionnaires appartenant aux cadres, et qui font partie du personnel administratif de leur pays, ce qui n'est pas le cas des consuls honoraires.

34. M. EDMONDS dit que l'expression « consul honoraire » est un terme très usuel aux Etats-Unis, où les consuls honoraires sont presque toujours des citoyens des Etats-Unis qui, au lieu d'un traitement, reçoivent les droits qu'ils sont autorisés à percevoir pour les services qu'ils fournissent.

35. Les mots « sont autorisés », à l'article 54, peuvent donner lieu à quelque ambiguïté : qui donc est censé « autoriser » ? Dans certains cas, il faut l'autorisation non seulement de l'Etat d'envoi, mais aussi de l'Etat de résidence pour que le consul honoraire puisse exercer le commerce ou une autre activité lucrative. L'Etat de résidence a, bien entendu, le droit de retirer son agrément à un consul honoraire lorsque, autorisé à se livrer à une occupation donnée, celui-ci se tourne vers une autre activité ou excède de quelque autre manière les droits que l'Etat de résidence lui avait conférés. Il faut à la fois l'autorisation de l'Etat d'envoi et celle de l'Etat de résidence, pour qu'un consul honoraire puisse se livrer à une activité commerciale, et, de l'avis de M. Edmonds, le projet doit indiquer cela très clairement.

36. M. FRANÇOIS souligne que le chapitre II offre un intérêt tout particulier pour les pays comme le sien où les consuls honoraires représentent environ 80 pour cent de l'effectif total des consuls. Un petit pays tel que les Pays-Bas qui possède une importance marine marchande a besoin d'avoir des consuls dans presque tous les grands ports, mais il n'y a pas assez à faire pour les occuper entièrement et, par conséquent, il est indispensable d'avoir recours aux consuls honoraires.

37. Le Rapporteur spécial a indiqué que certains pays refusent d'accepter des consuls honoraires. Il est probable qu'il s'agit principalement des pays de démocratie populaire, mais quelle autre solution ces pays proposent-ils ? L'institution n'est nullement périmée, et elle demeurera nécessaire tant qu'il y aura des fonctions consulaires à exercer.

38. Il y a de nombreuses catégories de consuls honoraires. Autrefois, les consuls honoraires étaient souvent des commerçants, mais actuellement il y en a beaucoup qui ne se livrent ni au commerce ni à aucune activité lucrative. D'après M. François, la définition donnée dans l'article 54 n'est pas satisfaisante. Bien des consuls honoraires reçoivent un traitement, par exemple, sous forme de prélèvement, jusqu'à concurrence d'un montant donné, sur les droits perçus en échange de services fournis : c'est une pure question de mode de rémunération. Le droit de se livrer à une activité lucrative n'est pas non plus un critère décisif : s'il est des consuls de carrière autorisés à le faire, d'autres ne le sont pas. Enfin, de nombreux consuls honoraires ne sont pas recrutés sur place, mais viennent de l'Etat d'envoi.

39. Le seul critère décisif est celui-ci : la personne en question a-t-elle été désignée en tant que consul honoraire par l'Etat d'envoi ?

40. M. BARTOŠ fait observer que le Rapporteur spécial a formulé deux conclusions quelque peu contradictoires. Tout en admettant qu'il était difficile de classer tous les signes distinctifs des consuls honoraires, il a fait figurer dans l'article 54 certaines caractéristiques qui ne correspondent pas à la pratique de tous les Etats. C'est ainsi que les consuls honoraires ne se livrent pas toujours au commerce ou à une autre activité lucrative dans l'Etat de résidence. Ces personnes peuvent exercer des fonctions publiques : le Gouvernement yougoslave, par exemple, a nommé consuls honoraires des professeurs d'université, des notaires, des fonctionnaires de banques et même des directeurs d'hôpitaux. La Yougoslavie n'est pas assez riche pour avoir des consuls de carrière dans tous les pays et elle considère dès lors l'institution des consuls honoraires comme très utile.

41. En ce qui concerne le critère du traitement régulier versé par l'Etat d'envoi, M. Bartoš souligne que les consuls honoraires reçoivent les fonds nécessaires pour assurer le fonctionnement de leurs bureaux et sont régulièrement remboursés

des dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; en fait, il est des cas où un consul honoraire gère le consulat et verse son traitement aux autres fonctionnaires attachés au consulat.

42. Bien entendu, la pratique varie selon les pays, et tout ce domaine des consuls honoraires est régi davantage par le droit interne que par le droit international. M. Bartoš inclinerait donc à se prononcer pour le critère suggéré par M. François, car la principale caractéristique des consuls honoraires c'est qu'ils sont nommés par l'Etat d'envoi et acceptés par l'Etat de résidence en tant que consuls honoraires. Il s'agit surtout d'une question de commodité pour l'Etat d'envoi. Il faut reconnaître que l'énumération du Rapporteur spécial n'est nullement complète.

43. Sir Gerald FITZMAURICE doute qu'il soit nécessaire de consacrer un chapitre à part aux consuls honoraires. L'expression « consul honoraire » n'est peut-être pas très heureuse. Ce qui importe, au fond, c'est que la personne en cause n'est pas un consul de carrière. L'on peut se placer à trois points de vue différents : premièrement, on peut estimer que la distinction entre les consuls de carrière et les autres consuls n'est pas nécessaire. Deuxièmement, si l'on juge qu'il faut faire entre eux une distinction fondée sur l'autorisation de se livrer au commerce ou à une autre occupation lucrative, cette distinction peut être faite dans les articles pertinents du projet. Troisièmement, on peut soutenir que la distinction est nécessaire lorsque le fonctionnaire consulaire est un ressortissant de l'Etat de résidence. Il est évident que dans le second et le troisième cas, la distinction vise aussi bien les consuls de carrière que ceux qui ne sont pas de carrière, et qu'il serait plus facile à faire cette distinction dans les divers articles auxquels elle s'applique.

44. M. AGO partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice. En rédigeant le chapitre II, le Rapporteur spécial a surtout eu présente à l'esprit la notion de consul honoraire en tant que ressortissant de l'Etat de résidence exerçant une autre activité lucrative. M. François, d'autre part, a dit que les Pays-Bas recourent largement à l'institution des consuls honoraires et que ceux-ci sont principalement des nationaux de l'Etat d'envoi, qui sont fonctionnaires mais ne font pas partie du service consulaire, et, souvent, n'exercent aucune autre activité. La question se pose de savoir si ces fonctionnaires sont traités autrement que les consuls de carrière. Lorsque le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, il ne peut certainement pas être traité de la même façon qu'un consul de carrière qui n'est pas ressortissant de cet Etat, mais ce n'est pas le statut de consul honoraire mais la nationalité qui justifie cette différence de traitement. De même, lorsqu'un consul honoraire se livre au commerce ou à d'autres activités lucratives dans l'Etat de résidence, certaines dispositions du projet, notamment celles de l'article 33, ne lui sont pas applicables, mais, là encore, la raison en est dans l'exercice du commerce et non dans son statut de consul honoraire. Par conséquent, aux fins des privilèges et immunités, les deux critères décisifs sont la nationalité et le fait de se livrer au commerce ou à une autre occupation lucrative, et il vaudrait mieux énoncer ces critères dans la partie du projet qui traite en particulier des privilèges et immunités correspondants.

45. On a dit que certains pays n'admettent pas les consuls honoraires. Or, de l'avis de M. Ago, un Etat de résidence ne saurait prendre prétexte de ses propres règles régissant la matière pour s'opposer à la nomination d'un consul honoraire. Ses objections ne peuvent se fonder que sur les seuls critères de la nationalité de l'intéressé et de l'occupation à laquelle celui-ci pourrait se livrer. Toutes les garanties nécessaires pourraient donc être assurées sans qu'un chapitre spécial soit consacré aux consuls honoraires.

46. M. YASSEEN fait observer qu'il est de nombreux Etats qui nomment, et de nombreux autres qui acceptent, des consuls honoraires, et que la nécessité peut justifier cette institution. Ce n'est pas dans la nature de leurs fonctions que réside la différence entre le consul de carrière et le consul honoraire, mais plutôt dans l'étendue de leur compétence et surtout dans le lien qui le rattache au gouvernement de l'Etat d'envoi. M. Verdross estime que la définition du consul honoraire pourrait se fonder sur la notion de fonction publique ; le consul de carrière est fonctionnaire, le consul honoraire ne l'est pas. Or, la notion de fonction publique, M. Yasseen le souligne, est une notion de droit interne qui est susceptible de varier d'un pays à l'autre : ainsi le fonctionnaire peut n'être pas rémunéré, il peut aussi, selon certaines législations, exercer une profession lucrative. Il serait erroné, par conséquent, de fonder la définition du consul honoraire sur la notion de fonction publique admise dans tel ou tel Etat. Mieux vaudrait se contenter du critère formel suggéré par M. François, savoir qu'est consul honoraire celui qui est désigné comme tel par l'Etat d'envoi.

47. M. AMADO rappelle que tous les organismes qui rédigent des projets se heurtent constamment aux difficultés considérables que comporte toute définition et aux graves dangers inhérents à toute énumération. Les activités très variées que peuvent exercer les personnes désignées comme consuls honoraires rendent plus difficiles à la fois l'énumération et la définition. Sans partager l'avis de sir Gerald Fitzmaurice qui estime que l'expression « consul honoraire » n'est pas heureuse, il incline à approuver les idées générales exprimées par cet orateur et par M. Ago. Toutefois, il voit un moyen meilleur encore d'éviter les obstacles, dans le maintien du seul article 56 sur la situation juridique des consuls honoraires, qui semble énoncer le minimum indispensable. En dépit de l'évolution récente, l'institution existe toujours et elle présente un grand intérêt pour certains pays ; par conséquent, il importe que le projet fasse mention des consuls honoraires.

48. M. MATINE-DAFTARY déclare que l'institution des consuls honoraires était bien connue de son pays sous le régime des capitulations, mais, depuis son abolition, très peu de consuls honoraires ont été envoyés en Iran, et l'Iran lui-même a décidé de ne pas en nommer à l'étranger.

49. Il est très difficile de trouver une définition qui englobe tous les aspects de la situation des consuls honoraires ; à son avis, une telle définition relève surtout du domaine du droit administratif de l'Etat d'envoi et elle n'a guère de rapport avec le droit international. La seule chose qui intéresse l'Etat de résidence c'est le statut de la personne en cause, tel qu'il est défini par l'Etat d'envoi, et M. Matine-Daftary pense, comme M. Amado, que l'article 56 contient toutes les dispositions indispensables. Néanmoins, si la Commission décide de maintenir une définition du « consul honoraire », celle-ci devra préciser simplement que le consul honoraire est une personne désignée en cette qualité par l'Etat d'envoi et qu'elle peut être choisie parmi les nationaux ou les non-nationaux de cet Etat.

50. M. SANDSTRÖM estime, comme les orateurs précédents, que la Commission ne gagnerait guère à définir l'expression « consul honoraire », étant donné qu'elle a tant de significations différentes suivant les pays. Il rappelle toutefois qu'au paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède en 1952, il est stipulé qu'un consul peut être soit un consul de carrière *(consul missus)* soit un consul honoraire *(consul electus)*. D'autre part, la Convention, sauf erreur, distingue entre consuls de carrière et consuls honoraires, du point de vue des fonctions et des privilèges et immunités, dans les trois cas suivants : en matière de communications avec le Gouvernement de l'Etat d'envoi, le consul honoraire n'étant pas censé avoir la formation voulue pour exercer ce droit avec discrétion ; en matière de détention préventive, dont l'exemption n'est accordée qu'aux consuls de carrière, et en matière d'exemption fiscale, qui n'est pas étendue aux consuls honoraires parce qu'ils ne sont pas fonctionnaires permanents de l'Etat d'envoi.

51. A son avis, la Commission peut, soit accepter l'énumération du Rapporteur spécial, soit dire que les consuls honoraires jouissent des privilèges et immunités stipulés dans le projet, à l'exception de tels privilèges à énumérer.

52. M. TOUNKINE a été surpris d'entendre l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice et de M. Ago. On ne peut guère prétendre que les consuls de carrière et les consuls honoraires appartiennent à la même catégorie de fonctionnaires, car l'expression « consul de carrière » et celle de « consul honoraire » sont définies dans de nombreuses conventions consulaires. Aucun des arguments avancés contre la distinction entre ces deux catégories n'a convaincu M. Tounkine. Il approuve le point de vue de M. Yasseen selon lequel les deux catégories ne sauraient se distinguer par la seule nature de leurs fonctions. La Commission devrait examiner la situation juridique des consuls honoraires et décider alors si la différence entre le statut des consuls de carrière et celui des consuls honoraires justifie la rédaction d'un chapitre séparé traitant des consuls honoraires.

53. En ce qui concerne la définition du terme « consul honoraire », M. Toukine convient qu'il serait difficile d'élaborer une définition. Quoi qu'il en soit, les idées de M. François et de M. Matine-Daftary pourraient servir de base à une conclusion, et la Commission pourrait décider de définir le consul honoraire comme étant celui que l'Etat d'envoi désigne et que l'Etat de résidence accepte comme tel.

La séance est levée à 18 heures.

550e SÉANCE

Mardi 31 mai 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4.L.86) [*suite*]

ARTICLE 54 (CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT, rappelant qu'il a été fait mention de l'article 56 lors de la discussion de l'article 54 (549e séance, par. 47 et 49), invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 56 présenté par le Rapporteur spécial et conçu dans les termes suivants :

« 1. Les dispositions I du présent projet, pour autant qu'elles concernent les relations consulaires, s'appliquent également, à l'exception de l'article 17, aux consuls honoraires, à moins que des règles différentes ne résultent du présent chapitre.

« 2. En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires bénéficient des avantages prévus aux articles 22, 23, par. *a*), 28, 29, 30, 31, 34, 38, par. *a*) et 43.

« 3. La correspondance officielle, les archives et les documents officiels des consuls honoraires sont inviolables et ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition ni saisie, à condition d'être séparés de la correspondance privée des consuls honoraires et des livres et documents se rapportant à la profession que ces derniers exercent.

« 4. Les consuls honoraires peuvent refuser de témoigner devant une autorité judiciaire ou administrative, ou de produire des documents dont ils sont détenteurs, dans le cas où leur témoignage ou la production de documents aurait trait à leurs fonctions consulaires. Dans

un tel cas, l'application de toute mesure de contrainte est interdite. »

2. M. HSU constate que la Commission a deux questions à régler, celle de savoir si elle doit insérer dans le projet des dispositions relatives aux consuls honoraires et, dans ce cas, celle de savoir si elle doit définir le terme « consul honoraire ». Il estime que chacune de ces deux questions appelle une réponse affirmative.

3. Les consuls honoraires ne sauraient être considérés comme des exceptions. M. François, on se le rappelle, a indiqué (549e séance, par. 36) que les quatre cinquièmes environ de tous les consuls néerlandais sont des consuls honoraires ; pour sa part, M. Hsu peut affirmer, sans exagération, que, dans certains pays étrangers, tous les fonctionnaires consulaires de son pays sont honoraires. Naturellement, les activités de ces consuls sont contrôlées par la section consulaire auprès de l'ambassade, mais le statut, les privilèges et les immunités du personnel de ces sections sont régis par le projet ayant trait aux relations diplomatiques. Dans ces conditions, l'absence de toute mention des consuls honoraires constituerait une grave lacune dans l'œuvre de codification entreprise par la Commission.

4. M. Hsu considère en outre qu'il faut insérer dans le projet une définition du terme « consul honoraire ». Les consuls honoraires rentrent dans deux catégories principales : ceux dont le rôle est de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi et ceux qui ont pour mission de faciliter les échanges commerciaux. La définition proposée par le Rapporteur spécial ne semble viser que la première catégorie ; prise dans ce sens restreint, elle serait acceptable moyennant quelques modifications de forme telles que le remplacement des mots « autorisés à » par « libres de ». Cela dit, étant donné qu'il existe deux catégories de consuls honoraires, la définition devrait être quelque peu élargie. La définition du Rapporteur spécial peut être considérée comme déductive, mais la méthode déductive ne répond pas aux buts que la Commission cherche à atteindre ; il serait plus approprié d'adopter la méthode synthétique. Un consul honoraire est une personne qui exerce aussi des activités autres que les fonctions consulaires ; il est donc essentiel de préciser, dans toute définition, que les consuls honoraires n'exercent les fonctions de consul qu'à temps partiel, c'est-à-dire en dehors et en plus de leur propre profession, ou, s'ils sont retraités, pendant leurs loisirs. De l'avis de M. Hsu, le fait qu'un consul honoraire ne reçoit pas de traitement régulier ne constitue pas nécessairement un élément essentiel de la définition. Le Comité de rédaction pourrait élaborer un texte satisfaisant en tenant compte de ces considérations.

5. M. YOKOTA fait observer que la discussion n'a pas uniquement porté sur le texte de l'article 54, mais sur la structure même de l'ensemble du projet ; il examinera par conséquent les deux questions séparément.

6. En ce qui concerne le texte de l'article, il pense qu'il serait extrêmement difficile de trouver une définition du « consul honoraire » qui soit suffisamment large pour s'appliquer à toutes les catégories. Il serait donc plus sage de s'abstenir de toute définition et de ne mentionner les consuls honoraires que dans les articles où il y a lieu de les différencier, quant au traitement, des consuls de carrière.

7. Pour ce qui est de la structure même du projet, M. Yokota partage les doutes exprimés par les orateurs précédents sur l'opportunité de consacrer aux consuls honoraires, comme l'a fait le Rapporteur spécial, un chapitre distinct qui pourrait être exclu de la ratification en application des dispositions de l'article 60. Cette méthode se fonde sur deux hypothèses, à savoir qu'il existe une grande différence entre les fonctions, privilèges et immunités des consuls de carrière et des consuls honoraires, et que la majorité des Etats sont opposés à l'institution des consuls honoraires. En ce qui concerne la première hypothèse, M. Yokota ne pense pas qu'il existe entre les consuls de carrière et les consuls honoraires une différence aussi marquée qu'il ne semblerait à première vue. Au paragraphe 1 de son nouveau projet d'article 56, le Rapporteur spécial a reconnu que les dispositions du chapitre I s'appliquent aux consuls honoraires, à la seule exception de l'article 17. Pour ce qui est des privilèges et immunités, le Rapporteur spécial a énuméré les articles qui, à son avis, s'appliquent à la fois aux consuls de carrière et aux consuls honoraires, mais M. Yokota estime que cette liste est loin d'être complète et que beaucoup d'autres articles s'appliquent également, en totalité ou en partie, aux consuls honoraires. Par conséquent, il n'y a pas entre les deux catégories de consuls une différence considérable, et il n'est donc pas nécessaire d'en traiter séparément dans le projet.

8. M. Yokota ne saurait non plus accepter la seconde hypothèse, selon laquelle la majorité des Etats seraient en principe opposés à l'institution des consuls honoraires. Bien au contraire, la plupart des Etats en nomment et en reçoivent. Même si certains Etats soulèvent des objections, il n'y a aucune raison valable de faire figurer les dispositions relatives aux consuls honoraires dans un chapitre distinct, qui serait soumis à ratification séparée. Il est loisible à tout Etat opposé au système de ne pas nommer ou agréer de consuls honoraires ; le fait que le projet contient des dispositions relatives à cette catégorie de consuls n'oblige pas les parties à en nommer ou à en recevoir. Le cas est analogue à celui des agents consulaires, que certains Etats ne peuvent ni nommer ni agréer en vertu de leur législation interne, un fait qui n'empêche cependant pas ces Etats d'adhérer à des conventions contenant des dispositions relatives aux agents consulaires.

9. L'objection que M. Yokota soulève contre la structure du projet adopté par le Rapporteur spécial se fonde sur une question de méthode plutôt que de principe ; il ne verrait aucun inconvénient à ce que les consuls honoraires fassent l'objet d'un chapitre distinct si l'on n'adoptait

pas l'article 60, en vertu duquel les Etats pourraient s'abstenir de ratifier le chapitre en question.

10. M. PAL note que le débat a montré qu'il est impossible de passer sous silence l'institution des consuls honoraires, qui est généralement reconnue. Ce serait ne tenir aucun compte des réalités que de ne pas prévoir de disposition les concernant, malgré les précédents historiques et l'état de fait. Il s'agit toutefois de déterminer comment il faut régler cette question et dans quelle partie du projet il convient d'insérer les dispositions nécessaires. Or on ne pourra se prononcer sur ces points qu'après avoir examiné si les fonctions, pouvoirs, privilèges et immunités des consuls honoraires diffèrent au regard de ceux des consuls de carrière et, dans l'affirmative, sur quels aspects particuliers et pour quelles raisons tel est le cas. S'il s'avérait qu'il n'existe pas de différences fondamentales, la Commission pourrait, suivant l'exemple de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, se borner à noter dans l'article consacré aux définitions l'existence de consuls de carrière *et* de consuls honoraires. Si, au contraire, on concluait qu'il y a entre les deux des différences fondamentales, on ne voit guère comment l'on pourrait se contenter d'une simple mention dans l'article consacré aux définitions. Pour que la définition ait un sens précis et soit susceptible d'application pratique, il faudrait qu'elle indique quelles sont ces différences et à quoi elles sont dues. Ainsi seulement serait-on en mesure de juger s'il y a lieu de donner aux consuls honoraires le traitement différent proposé dans le projet. Que l'on décide de consacrer à la question des consuls honoraires une section distincte du projet ou que l'on estime préférable de signaler les différences caractérisant leur statut — si tant est qu'il y en ait — dans le cadre même des articles déjà existants qui traitent des points pertinents, voilà qui n'a qu'une importance secondaire. Ce qui importe c'est de déterminer dans quelle mesure les deux institutions diffèrent ou, au contraire, se ressemblent. Aussi la Commission devrait-elle commencer par examiner sur quels points de fond, et pour quelles raisons, les critères distinctifs des consuls honoraires diffèrent de ceux des consuls de carrière.

11. M. SCELLE fait observer que, du point de vue strictement juridique, les pays emploient à la fois des fonctionnaires de carrière et des fonctionnaires contractuels. Le statut des fonctionnaires de carrière existe indépendamment de leur volonté et est entièrement réglé par la loi ; les fonctionnaires statutaires ne peuvent changer aucune des conditions de leur emploi. Mais tous les pays ont également des fonctionnaires contractuels, dont le statut juridique est régi par un contrat ; les consuls honoraires appartiennent à cette catégorie. Sur le plan international leur statut pourrait être déterminé non par la transformation du statut interne en statut international, comme le prévoit le projet d'articles, mais par un accord bilatéral, puisque certains Etats reçoivent et nomment des consuls honoraires et d'autres ne le font pas. Par conséquent, une définition générale ne doit pas être fondée que sur la différence entre le statut contractuel et statutaire.

12. Une autre question reste à régler : celle de savoir s'il faut consacrer un chapitre distinct aux consuls honoraires. M. Scelle est plutôt opposé à cette solution, et il ne partage pas l'avis du Rapporteur spécial qui estime que des réserves doivent être faites dans chaque cas et dans chaque article. Cela semble superflu dans un projet aussi court, d'autant plus que des réserves peuvent être formulées dans une convention consulaire multilatérale.

13. Le critère essentiel est celui des fonctions exercées par les personnes en question ; or en principe ces fonctions sont exactement les mêmes, et la seule différence qui existe tient au mode de nomination. La fonction principale des consuls de carrière aussi bien que des consuls honoraires consiste à protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi ; l'article 42 tient suffisamment compte des cas où un consul honoraire ou un consul de carrière est ressortissant de l'Etat d'envoi. Il semble évident que les fonctions d'un consul sont toujours consulaires et que les privilèges et immunités prévus devraient être les mêmes pour les consuls de carrière et les consuls honoraires, sauf les exceptions qui peuvent résulter des conventions consulaires.

14. M. TOUNKINE estime que dans la pratique il y a une nette différence entre les consuls de carrière et les consuls honoraires, en particulier pour ce qui est de leur statut juridique. La simple logique exige donc que le projet traite à part de chacune de ces catégories.

15. M. Tounkine doute que la majorité des articles déjà acceptés s'applique en totalité ou en partie aux consuls honoraires comme aux consuls de carrière. Par exemple, l'article 17 *(Octroi du statut diplomatique aux consuls)* ne peut guère s'appliquer aux consuls honoraires. Quant à l'article 23 (*Usage du pavillon national)*, il est douteux que l'on doive autoriser un consul qui n'exerce ses fonctions qu'à temps partiel, à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport — comme il est stipulé à l'alinéa *b*) — utilisés dans l'exercice de ses fonctions ; il est également contestable que les consuls honoraires doivent jouir de privilèges aussi étendus que ceux prévus à l'article 29 (*Liberté de communications)*. Les mêmes critiques peuvent être formulées à propos de l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)*, de l'article 37 *(Immunité Fiscale)*, de l'article 38 *(Franchises douanières)*, de l'article 39 *(Exemption des prestations personnelles)*, de l'article 40 *(Témoignage en justice et devant les autorités administratives)* et de l'article 41 *(Acquisition de la nationalité)*. Il faut ajouter que la plupart des conventions consulaires stipulent certaines restrictions relatives aux privilèges et immunités des consuls honoraires.

16. M. Tounkine ne peut souscrire à l'idée que la différence ne tient qu'à la nationalité et au fait d'exercer le commerce ou quelques autre activité lucrative. A son avis, il s'agit d'une différence de statut et il pense, comme M. Pal, que la Commission doit d'abord examiner les diffé-

rences de statut juridique avant de pouvoir se prononcer sur la meilleure structure à donner au projet. Si ces différences s'avèrent considérables, il sera préférable de traiter séparément de la question des consuls honoraires.

17. M. Tounkine ne se préoccupe pas de la position de son pays à cet égard, estimant comme M. Yokota que les Etats qui ne nomment ni ne reçoivent de consuls honoraires peuvent persévérer dans cette attitude. C'est donc d'un point de vue purement scientifique qu'il envisage l'ensemble de cette question.

18. Pour ce qui est de définir le terme « consul honoraire », toutes les définitions sont dangereuses et il est difficile, pour une Commission de 21 membres, de se mettre d'accord sur une définition, même la plus sommaire. Toutefois, l'adoption à des fins pratiques d'une définition de caractère formel et général s'est souvent révélée utile.

19. Sir Gerald FITZMAURICE considère que les articles cités par M. Tounkine s'appliquent aux consuls honoraires, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent ni au commerce ni à quelque autre activité lucrative. Dans de nombreux cas, les consuls honoraires sont ressortissants de l'Etat de résidence ou exercent des activités lucratives, mais les différences qui en découlent du point de vue du traitement dont ils sont l'objet ont exclusivement pour motifs cette nationalité ou ces activités. Au surplus, nombreux sont les consuls honoraires à l'égard desquels ne joue ni l'une ni l'autre condition. Par exemple, dans les ville où résident d'importantes colonies étrangères composées de retraités ressortissants de l'Etat d'envoi qui ne pratiquent aucun commerce, la question du statut de celui à qui l'on propose d'exercer les fonctions de consul honoraire relève de l'intéressé et de son propre gouvernement, et sa situation à l'égard du Gouvernement de l'Etat de résidence est exactement la même que celle d'un consul de carrière.

20. La définition du paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède en 1952 qualifie le consul de carrière de *consul missus* et le consul honoraire de *consul electus*, c'est-à-dire recruté sur place. Sir Gerald ne pense pas que cette distinction soit entièrement satisfaisante, car un gouvernement pourrait « envoyer » un de ses ressortissants jouer le rôle de consul à titre honoraire. A son avis, la seule différence juridique fondamentale entre ces deux catégories est que l'une est composée de consuls de carrière alors que l'autre n'en comprend pas. La distinction n'a pas d'autre fondement, car les facteurs « nationalité de l'Etat de résidence » et « exercice du commerce ou d'une autre activité lucrative » peuvent, en théorie, s'appliquer aux consuls de carrière aussi bien qu'aux consuls honoraires.

21. Sir Gerald admet que les consuls honoraires doivent être mentionnés dans le projet, mais il doute qu'il faille leur consacrer un chapitre distinct. Si le Rapporteur spécial, en rédigeant ce chapitre, entendait le soumettre à une procédure de ratification séparée, sir Gerald ne peut que s'opposer à cette méthode. Si un Etat ratifie le reste de la Convention sans ratifier le chapitre relatif aux consuls honoraires, la correspondance officielle, les archives et les documents d'offices consulaires que dirigent des consuls honoraires, bien qu'ayant le statut d'archives officielles, ne seront pas inviolables, et pareille situation serait absolument inadmissible. Au cas toutefois où la Commission déciderait d'éliminer l'article 60, l'objection tomberait évidemment de ce fait.

22. Examinant de ce point de vue le nouveau texte d'article 56 proposé par le Rapporteur spécial, sir Gerald partage d'une façon générale l'opinion de M. Yokota ; il est même disposé à aller plus loin encore. En ce qui concerne le paragraphe 1, il ne semble y avoir aucune raison d'écarter l'article 17 *(Octroi du statut diplomatique aux consuls)*, cette disposition étant, de toute façon, soumise au consentement de l'Etat de résidence, lequel peut autoriser un consul honoraire à assumer des fonctions diplomatiques.

23. La liste des articles applicables aux consuls honoraires qui figure au paragraphe 2 du nouveau texte de l'article 56 (voir plus haut par. 1) paraît trop restrictive, car d'autres articles du projet s'appliquent également à cette catégorie de consuls. On ne voit pas, par exemple, pourquoi, aux termes de l'alinéa *b*) de l'article 23 *(Usage du pavillon national)*, un consul honoraire ne serait pas autorisé à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport utilisés par lui dans l'exercice de ses fonctions. Quant à l'article 24 *(Logement)*, le droit de se procurer les locaux nécessaires pour un consulat est un droit appartenant à l'Etat d'envoi et non pas au consul pris individuellement ; l'on ne saurait partir de l'hypothèse qu'un consul honoraire dispose toujours de locaux suffisants de son propre chef. La liberté de communication *(article 29)* est tout aussi indispensable au consul honoraire qu'à un consul de carrière. Si le consul honoraire est ressortissant de l'Etat de résidence, il est de ce fait exclu des avantages prévus à l'article 35 *(Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour)*, mais s'il est ressortissant de l'Etat d'envoi, il doit jouir du même traitement qu'un consul de carrière. le même raisonnement s'applique à l'article 36 *(Exemption de la législation sur la sécurité sociale)*.

24. De l'avis de sir Gerald, le paragraphe 3 est tout à fait inutile puisqu'un article précédent du projet prévoit déjà que toutes les archives consulaires sont inviolables. La seule disposition utile de ce paragraphe est celle où il est dit que le consul honoraire devra veiller à ce que sa correspondance privée et les documents se rapportant à ses activités non consulaires soient séparés de la correspondance, des archives et des documents consulaires officiels. C'est là un point dont il pourrait être traité ailleurs.

25. Enfin, sir Gerald ne voit aucune raison justifiant le régime spécial prévu pour les consuls honoraires au paragraphe 4, étant donné qu'aux termes du paragraphe 1 de l'article 40 tous les

consuls, qu'ils soient ou non consuls honoraires, peuvent être cités comme témoins, bien que certaines facilités leur soient consenties en vertu des autres paragraphes de cet article. Il est inutile de reproduire cette disposition à propos des consuls honoraires, dont les fonctions sont les mêmes que celles des consuls de carrière.

26. En conclusion, sir Gerald estime que l'article premier pourrait définir les fonctionnaires consulaires de manière à englober les consuls honoraires, par analogie avec la définition qui figure dans la Convention consulaire conclue en 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède. En dernière analyse, toutefois, la différence entre consul de carrière et consul honoraire réside dans le fait que les consuls honoraires ne sont pas des fonctionnaires de carrière. La Commission pourrait donc se demander s'il est réellement nécessaire d'énoncer la distinction dans un article séparé. A son avis, si pareils cas se présentent, ils seront très rares.

27. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), prenant la parole sur une motion d'ordre, souligne que la Commission n'a pas encore examiné l'article 60 qui prévoit la possibilité d'exclure de la ratification le chapitre consacré aux consuls honoraires. La Commission ne saurait préjuger le texte de l'article 60, et il demande que la discussion soit limitée à l'article 54 portant sur la définition des consuls honoraires. Lorsque la Commission aura étudié cet article, elle pourra aborder tour à tour l'article 55 *(Attributions des consuls honoraires)* et l'article 56 *(Situation juridique des consuls honoraires)*.

28. M. MATINE-DAFTARY, pour sa part, n'a aucune objection à ce que l'on étudie l'article 56. La Commission a déjà discuté longuement le contenu de cet article, et une décision sur son texte pourrait l'aider à trouver une définition des consuls honoraires.

29. M. AGO constate que le débat a montré à quel point il est impossible d'aborder l'article 56 sans s'être entendu au préalable sur la notion de consul honoraire, question sur laquelle il n'existe manifestement pas d'unanimité. Le Rapporteur spécial, d'une part, considère que la caractéristique essentielle des consuls honoraires est qu'ils peuvent être ressortissants de l'Etat de résidence ou qu'ils peuvent se consacrer au commerce ou à d'autres activités lucratives et que, de ce fait, toute une série de dispositions relatives aux privilèges et immunités consulaires peuvent ne pas leur être applicables. M. Scelle, d'autre part, estime que la seule différence entre un consul honoraire et un consul de carrière réside dans les rapports juridiques qui le lient à l'Etat d'envoi. Il existe entre un consul de carrière et l'Etat d'envoi un rapport stable réglé par la loi de cet Etat ; le rapport du consul honoraire avec l'Etat d'envoi est occasionnel et réglé par un contrat. C'est là, de l'avis de M. Ago, la manière exacte d'exprimer la différence entre les deux catégories.

30. Il y a évidemment de nombreux cas où les privilèges et immunités consulaires ne s'appliquent pas à un consul ressortissant de l'Etat de résidence ou qui se livre au commerce ou à quelque autre activité lucrative sur le territoire de cet Etat ; de telles exceptions ne sont toutefois pas particulières aux consuls honoraires. Lorsqu'un consul de carrière est ressortissant de l'Etat de résidence ou qu'il se livre au commerce ou à quelque autre activité lucrative sur le territoire de cet Etat, il se trouve dans la même situation et n'a pas davantage le droit de revendiquer les privilèges et immunités en question.

31. Le PRÉSIDENT ne pense pas qu'en examinant l'article 56 avant l'article 54 la Commission éviterait les difficultés auxquelles elle se heurte, et cette façon de procéder risquerait de donner lieu à des répétitions dans la discussion de certaines questions de fond.

32. Il semble qu'il y ait entente générale sur un point important, à savoir que les fonctions consulaires peuvent être assumées par des consuls de carrière ou par des consuls honoraires.

33. On a dit, au cours de la discussion, que certaines restrictions des privilèges et immunités consulaires résultent non pas du titre conféré au consul par l'Etat d'envoi, mais de la nationalité du consul ou du fait qu'il se livre au commerce ou à quelque autre activité lucrative dans l'Etat de résidence. Si la Commission prenait une décision sur ce point, sa tâche pourrait s'en trouver facilitée.

34. M. PAL déclare qu'après avoir entendu M. Tounkine et sir Gerald Fitzmaurice, la voie à suivre lui avait paru claire, mais comme on a dit qu'il était indispensable de parvenir à un accord sur la définition avant de poursuivre le débat, la Commission risque d'être enfermée dans un cercle vicieux. Pour sa part, M. Pal ne pense pas que le simple titre d' « honoraire » puisse justifier un traitement différent ; les différences sur ce point résultent en général d'autres causes, telles que la nationalité de la personne intéressée ou l'activité à laquelle elle se livre en dehors des activités consulaires.

35. C'est pourquoi il engage la Commission à ne prendre actuellement aucune décision à propos de l'article 54, et à suivre la méthode habituelle en ne tranchant la question de la définition qu'après avoir adopté les autres articles concernant les consuls honoraires. C'est la méthode qui fut adoptée pour l'article premier relatif aux définitions. La Commission devrait examiner maintenant les articles 55 et suivants, et définir les caractères distinctifs des consuls honoraires. Ce n'est que lorsque ces caractéristiques auront été déterminées, que l'on pourra définir les « consuls honoraires ». Il se peut même que l'on constate l'inexistence de ces caractères distinctifs.

36. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que la Commission doit se mettre d'accord sur le sens du terme « consul honoraire » avant de pouvoir discuter des articles 55 et suivants. Certains membres de la Commission, en se référant à la définition énoncée à l'article 54, l'ont désignée comme la proposition du Rapporteur spécial. Or

le projet actuel d'article 54 diffère considérablement du texte qu'il a présenté dans son premier rapport ; c'est un texte élaboré par le Comité de rédaction et adopté à titre provisoire par la Commission à sa précédente [onzième] session.

37. Pour le Rapporteur spécial, comme pour M. Verdross, ce qui distingue les consuls honoraires, c'est qu'ils n'appartiennent pas au cadre régulier de l'Etat d'envoi. A ce propos, il ne peut accepter les objections faites à la formule « qui ne reçoivent pas régulièrement de traitement de l'Etat d'envoi » qui figure à l'article 54. Certains membres de la Commission ont signalé qu'un consul honoraire peut recevoir une indemnité pour ses frais de bureau ou peut être autorisé à conserver une partie des droits consulaires perçus par lui. Cela ne change rien à la situation. Le mot « traitement » est un terme technique qui désigne les appointement d'un fonctionnaire public ; il constitue l'un des principaux critères de l'appartenance d'un fonctionnaire à la fonction publique de son pays.

38. Au sujet des observations de sir Gerald Fitzmaurice selon lequel, dans nombre de cas, les différences constatées dans la façon de traiter le consul résultent de ce que le consul intéressé est un ressortissant de l'Etat de résidence ou se livre au commerce ou à quelque autre activité lucrative sur le territoire de cet Etat, M. Žourek déclare que ce sont précisément ces deux critères qui, séparément ou conjointement, ont été adoptés dans de nombreuses conventions consulaires pour définir les consuls honoraires. Si l'on pousse cette objection jusqu'à sa conclusion logique, on peut être amené à renoncer à faire la moindre distinction entre les consuls honoraires et les consuls de carrière. Une telle conclusion serait cependant contraire non seulement à la doctrine du droit international, mais encore à la pratique générale des Etats.

39. On a dit que la question de savoir si un consul est ou non un fonctionnaire de carrière n'intéresse que ses rapports avec l'Etat d'envoi. Cette idée ne saurait être acceptée et elle ne concorde pas avec la pratique des Etats. Quelle que soit la nationalité ou l'activité d'un consul honoraire, le fait qu'il ne soit pas fonctionnaire de carrière de l'Etat d'envoi et qu'il exerce ou peut exercer à tout moment une activité lucrative intéresse aussi l'Etat de résidence. Très nombreuses sont les conventions consulaires qui refusent au consul honoraire un grand nombre de privilèges et immunités consulaires, et ce même lorsqu'il est ressortissant de l'Etat d'envoi et n'exerce aucune activité lucrative. La raison en est que, s'il le désire, il peut se consacrer à des activités autres que l'exercice de ses fonctions de consul honoraire.

40. M. Žourek pense qu'il est possible de trouver une définition satisfaisante des consuls honoraires. A son avis, toutefois, elle ne peut résulter de la distinction faite par M. Scelle entre les personnes qui se trouvent dans un rapport contractuel et celles qui se trouvent dans un rapport statutaire à l'égard de l'État d'envoi, Parmi les membres du personnel consulaire de carrière figurent souvent des employés recrutés sur place, en vertu d'un contrat.

41. En raison de la diversité de la pratique actuelle des Etats et du caractère simplement provisoire du projet, M. Žourek demande à la Commission d'adopter la définition de M. François d'après laquelle un consul honoraire est une personne désignée en cette qualité par l'Etat d'envoi et acceptée en cette qualité par l'Etat de résidence. Pareille définition n'aurait pas un caractère purement formel, car elle préciserait que la décision de nommer un consul honoraire appartient à l'Etat d'envoi, alors que celle de lui reconnaître cette qualité appartient à l'Etat de résidence. L'adoption d'une définition de ce genre permettrait à la Commission de poursuivre la discussion des articles 55 et suivants, l'ordre actuel de ces articles n'ayant qu'une importance secondaire.

42. M. Verdross est favorable à la définition proposée par M. François, d'après laquelle un consul honoraire est une personne désignée comme telle par l'Etat d'envoi et reconnue comme telle par l'Etat de résidence. Seule une définition formelle de ce genre, renvoyant au droit interne de l'Etat d'envoi, couvrira l'ensemble de la pratique existante.

43. C'est un tout autre problème que celui des conséquences juridiques de cette définition. De l'avis de M. Verdross, les consuls honoraires ont les mêmes droits et les mêmes devoirs que les consuls de carrière et ils jouissent — à raison des actes officiels — des mêmes privilèges, à moins qu'une convention consulaire ou un accord spécial entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence n'en décident autrement.

44. Le PRÉSIDENT estime que l'idée contenue dans la proposition de M. François peut être exprimée en supprimant du projet l'article 54 et en considérant que la question a été tranchée à l'alinéa *f*) de l'article premier. La définition du terme « consul » qui figure dans cet alinéa contient les deux éléments de la définition proposée par M. François, à savoir la nomination par l'Etat d'envoi et l'acceptation par l'Etat de résidence.

45. En conséquence, le Président propose que la Commission envisage l'abandon de l'article 54 et la suppression, dans l'article premier, sous alinéa *ii*) de l'alinéa *f*) des mots « lorsqu'il ne reçoit pas régulièrement de traitement de l'Etat d'envoi et est autorisé à se livrer au commerce ou à exercer une profession lucrative dans l'Etat de résidence ».

46. M. EDMONDS propose d'ajouter le terme « consul honoraire » à la troisième ligne de l'article premier, alinéa *f*), afin que ce passage soit ainsi libellé : « consul général, consul, vice-consul, agent consulaire ou consul honoraire ».

47. Il suggère, d'autre part, de supprimer toute la deuxième partie de l'article premier de l'alinéa *f*). Grâce à cette modification, il serait tenu compte du point de vue de la majorité de la Commission, toute mention des critères « absence de traitement » et « exercice d'activités professionnelles

autres que celles qui découlent de la fonction consulaire » étant ainsi supprimée.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) appuie la proposition du Président.

49. Quant à la proposition de M. Edmonds, elle aboutirait à la création d'une nouvelle classe de consuls. La question de savoir si les consuls honoraires constituent une classe spéciale de consuls a déjà fait l'objet de longues discussions à propos de l'article premier, et la Commission a conclu qu'ils constituent une catégorie et non pas une classe. Cette catégorie peut être divisée en quatre classes de consuls honoraires : consuls généraux honoraires, consuls honoraires, vice-consuls honoraires et agents consulaires honoraires. Il serait difficile pour la Commission de revenir sur la décision qu'elle a prise à cet égard sans modifier toute la structure du projet.

50. M. AMADO note que la discussion a montré que les membres de la Commission ont des conceptions très différentes touchant les consuls honoraires. Il a toujours estimé, pour sa part, que la question des consuls honoraires relève de la courtoisie internationale, et c'est avec une certaine surprise qu'il a entendu dire notamment que l'Etat de résidence pourrait avoir l'obligation de trouver des locaux pour ces consuls. Il ressort aussi du débat que les consuls honoraires ont plus d'importance pour des pays comme les Pays-Bas que pour d'autres pays tel le Brésil.

51. C'est pourquoi il serait très difficile d'énoncer une définition généralement acceptable des consuls honoraires, et M. Amado pense que la solution la plus simple serait de supprimer à l'alinéa *f*) de l'article premier les définitions des termes « consuls de carrière » et « consuls honoraires », et d'abréger en conséquence la deuxième partie de l'alinéa *f*), dont le libellé deviendrait le suivant : « Un consul peut être consul de carrière ou consul honoraire ».

52. Le PRÉSIDENT estime qu'il serait difficile d'accepter la proposition de M. Edmonds dans sa forme actuelle. Tout d'abord, la Commission n'a pas encore adopté le texte définitif de l'article premier. Elle ne peut donc adopter une proposition qui concerne le libellé même de cet article. En second lieu, ajouter le terme « consul honoraire » dans la première partie de l'alinéa *f*) de cet article tout en supprimant, comme cela a été proposée, la seconde partie, reviendrait à dire qu'il ne peut y avoir que des consuls honoraires et pas de consuls généraux honoraires, de vice-consuls ou d'agents consulaires honoraires.

53. L'idée contenue dans la proposition de M. Edmonds pourrait cependant être exprimée sans supprimer toute la deuxième partie de l'alinéa *f*). Si la Commission y consent, cette question peut être renvoyée au Comité de rédaction avec l'indication qu'à l'alinéa *f*) de l'article premier, la seule caractéristique des consuls honoraires résiderait dans le fait qu'ils sont désignés en cette qualité par l'Etat d'envoi et acceptés comme tels par l'Etat de résidence. Ce résultat peut être obtenu en supprimant les passages descriptifs dans la deuxième partie de l'alinéa *f*) et en ne laissant que la phrase : « Un consul peut être consul de carrière ou consul honoraire ».

54. Il semble aussi que tous les membres de la Commission considèrent les deux critères posés dans l'article 54 comme étant sans rapport avec les caractéristiques des consuls honoraires. En conséquence, s'il n'y a pas d'objection, le Président, constatera que la Commission est d'accord pour supprimer l'article 54 et prier le Comité de rédaction de rédiger l'alinéa *f*) de l'article premier, comme il l'a proposé.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 55 (ATTRIBUTIONS DES CONSULS HONORAIRES)

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 55, expose qu'en général, les consuls honoraires n'exercent pas des fonctions aussi étendues que les consuls de carrière. Ce sont notamment les affaires juridiques, la délivrance des passeports et les questions de nationalité qui sont soustraites à la compétence des consuls honoraires. L'Etat d'envoi détermine les pouvoirs limités des consuls honoraires conformément au droit international, et la définition des fonctions consulaires qui figure à l'article 4 assure que ces pouvoirs ne peuvent être contraires au droit interne de l'Etat de résidence. L'Etat de résidence, qui a l'obligation de garantir certains privilèges et immunités aux consuls honoraires, doit savoir quelles sont les attributions du consul honoraire pour pouvoir renseigner ses ressortissants et les autorités locales. D'où l'importance pratique du paragraphe 2.

56. Le paragraphe 1 de l'article 55 reflète la pratique actuelle, et le paragraphe 2 répond à la fois aux besoins de l'Etat d'envoi et à ceux de l'Etat de résidence. M. Žourek espère donc que la Commission les trouvera acceptables.

57. M. FRANÇOIS propose de supprimer l'article 55, qui est tout à fait superflu. La stipulation du paragraphe 1 porte sur une question qui ne concerne que l'Etat d'envoi, et celle du paragraphe 2 ne paraît pas conforme à la pratique et imposerait à l'Etat d'envoi une obligation tout à fait inutile. Si les autorités ou les ressortissants de l'Etat de résidence ont besoin de renseignements sur les attributions d'un consul honoraire, ils peuvent s'adresser directement à son bureau.

58. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'à son avis l'article 55 doit être examiné à la lumière des dispositions de l'article 4. Le seul élément nouveau qu'il contienne est l'obligation formulée au paragraphe 2.

59. M. VERDROSS fait observer que le paragraphe 1 ne précise pas suivant quelles règles de droit international les attributions des consuls honoraires doivent être déterminées. Il propose donc de remplacer dans ce paragraphe les mots

« en conformité avec le droit international » par « et reconnues par l'Etat de résidence ». Cet amendement rendra le paragraphe 2 inutile.

60. Sir Gerald FITZMAURICE appuie la proposition de M. François tendant à supprimer l'article 55, dont la substance fait déjà l'objet de l'article 4. La Commission a défini l'expression « consul » comme englobant les consuls honoraires aussi bien que les consuls de carrière et, par conséquent, en l'absence de disposition expresse contraire, tout article du projet s'applique aux uns et aux autres. Si l'Etat de résidence accepte des consuls honoraires, rien ne s'oppose à ce qu'ils exercent toutes les fonctions spécifiées à l'article 4. Sir Gerald ne voit pas pourquoi l'Etat de résidence pût souhaiter connaître exactement les attributions que l'Etat d'envoi a conférées à ses consuls honoraires. Dans certains postes, les consuls de carrière peuvent eux-mêmes n'être pas autorisés à exercer toutes les fonctions prévues à l'article 4, et sir Gerald n'a jamais rencontré de cas où l'Etat de résidence ait été informé de cette limitation. La stipulation du paragraphe 2 de l'article 55 ne se justifie donc pas davantage dans le cas d'un consul honoraire.

61. M. BARTOŠ est d'avis qu'en temps normal, les consuls de carrière et les consuls honoraires exercent les mêmes fonctions. D'ordinaire, toute limitation des fonctions de ces derniers est déterminée d'avance par l'Etat d'envoi dans la lettre de nomination ou dans le contrat. Certaines conventions consulaires restreignent les fonctions des consuls honoraires, mais c'est exceptionnel. Par conséquent, il n'y aurait aucun inconvénient à supprimer complètement l'article 55, ou à adopter un texte analogue à l'article 4.

62. Si les conseils honoraires sont compris dans la définition énoncée à l'article premier, la disposition spéciale proposée au paragraphe 2 de l'article 55 est superflue. Autant que M. Bartoš le sache, le Gouvernement yougoslave n'a jamais été informé par un Etat d'envoi que les fonctions d'un consul honoraire étaient limitées. Il est exact que certains Etats d'envoi ne veulent pas autoriser leurs consuls honoraires à délivrer des visas, mais c'est une question d'ordre purement interne, de même que la manière dont les pouvoirs leur sont délégués. Par conséquent, bien qu'elle figure dans certaines conventions, la stipulation du paragraphe 2 ne correspond pas à la pratique universelle, et il n'y a pas lieu de l'imposer à tous les Etats, sous la forme d'une règle générale. De plus, elle peut mettre dans une situation embarrassante les consuls honoraires qui ne seraient que chargés de fonctions protocolaires.

63. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux membres de la Commission qui ont contesté l'utilité de l'article 55, fait valoir que dans l'immense majorité des cas les consuls honoraires exercent maintenant des fonctions limitées. Tel étant l'usage, on ne saurait soutenir que les pouvoirs des consuls honoraires soient déjà prévus à l'article 4, et M. Žourek ne peut, non plus, admettre qu'il soit superflu d'informer l'Etat de résidence de la nature de ces pouvoirs. Si ce dernier n'en est pas avisé, les autorités locales pourraient se trouver dans l'obligation de procéder à un long échange de correspondance, parfois sans aboutir à un résultat. La situation du paragraphe 2 pourra entraîner un surcroît de travail pour les fonctionnaires de l'Etat d'envoi, mais ce travail est insignifiant par rapport aux avantages qu'elle pourrait comporter pour l'Etat d'envoi aussi bien que pour l'Etat de résidence. La Commission n'est pas seulement chargée de codifier, elle doit aussi élaborer des règles de droit international pouvant aider les Etats à entretenir des relations harmonieuses. Puisque les renseignements sur les fonctions du consul honoraire seront purement officiels et ne seront pas divulgués, ils ne peuvent créer la situation embarrassante dont M. Bartoš a parlé.

64. M. Žourek est disposé à accepter l'amendement de M. Verdross, qui rendrait le paragraphe 2 superflu.

65. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que le paragraphe 1 de l'article 55, modifié comme l'a proposé M. Verdross, stipulera en premier lieu que les attributions des consuls honoraires sont déterminées par l'Etat d'envoi, ce qui est déjà dit à l'article 4, et en second lieu que ces attributions doivent être reconnues par l'Etat de résidence, ce qui est déjà prévu à l'article 4 et à l'alinéa *f*) de l'article premier. Certes, le premier souci de l'Etat de résidence est de veiller à ce qu'un consul honoraire n'exerce pas de fonctions contraires à sa législation, et l'article 4 lui donne toute garantie à cet égard.

66. M. Padilla Nervo éprouve aussi des doutes quant au paragraphe 2 de l'article 55, qui implique, semble-t-il, que les consuls honoraires peuvent outrepasser leurs attributions : c'est une supposition dont il convient de ne pas faire état.

67. Pour ces raisons, il n'approuve ni le paragraphe 1 modifié ni le paragraphe 2.

68. M. AMADO partage l'opinion de M. Padilla Nervo. L'article 4 prévoit toutes les éventualités auxquelles songeait le Rapporteur spécial en rédigeant l'article 55. Cet article n'apporte de contribution positive ni à la codification ni au développement constructif du droit international, et M. Amado appuie donc la proposition de la supprimer qu'a présentée M. François.

69. M. VERDROSS ne voit pas d'objection à la suppression de l'article 55 si ses dispositions de fond se retrouvent dans d'autres articles du projet. Mais on peut douter, semble-t-il, que tel soit le cas.

70. M. TOUNKINE pense qu'il y a malentendu sur l'objet de l'article 4, qui énumère les fonctions principales normalement exercées par les consuls. Si le Rapporteur spécial a jugé nécessaire de faire figurer l'article 55 dans son projet, c'est évidemment parce que — la pratique le montre — les consuls honoraires n'exercent que certaines des-

dites fonctions. L'article répond donc à un besoin réel. M. Tounkine est, lui aussi, d'avis que l'Etat de résidence doit savoir quelles fonctions un consul honoraire est autorisé à exercer.

71. M. AGO ne pense pas que M. Tounkine doive craindre les conséquences de la suppression de l'article 55. Bien que les principales fonctions ordinairement exercées par les consuls soient énumérées à l'article 4, elles peuvent à tout moment être limitées par l'Etat d'envoi aussi bien pour les consuls de carrière que pour les consuls honoraires.

72. Il est à craindre que les consuls honoraires ne soient pas à même d'exercer leurs fonctions comme il convient si les prescriptions du paragraphe 2 de l'article 55 sont rigoureusement appliquées. M. Ago se prononce donc en faveur de la proposition de M. François.

73. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que M. Tounkine a bien fait ressortir en quoi consistait le véritable problème. A son propre avis, il faut maintenir l'article 55, peut-être sous une forme différente, et la raison en est surtout qu'on doit tenir compte du fait qu'en général les fonctions des consuls honoraires sont limitées. Il est disposé à établir un nouveau texte à la lumière du débat, tout en conservant le principe fondamental sur lequel repose l'article actuel.

74. M. PAL se prononce pour la suppression de l'article 55 parce que l'article 4 vise également les consuls honoraires. Il est superflu de consacrer un article séparé à leurs fonctions, qui ne doivent pas forcément être plus limitées que celles des consuls de carrière. Le texte proposé pour l'article 56 par le Rapporteur spécial permettrait d'appliquer aux consuls honoraires toute la section I du projet — y compris les articles relatifs à la définition des fonctions et à l'exequateur — exception faite de l'article 17.

75. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que l'argument selon lequel les consuls honoraires exercent d'ordinaire des fonctions plus limitées que les consuls de carrière a beaucoup de force. Il n'est pas certain que tous les consuls honoraires reçoivent l'exequatur. D'après la définition donnée au paragraphe 4 de l'Instruction de 1954 relative aux étrangers (représentants étrangers) qui est appliquée dans le Royaume-Uni, un « consul » est une personne à laquelle le Gouvernement du Royaume-Uni a délivré un exequatur ou à laquelle il a reconnu de toute autre manière le droit d'agir en qualité de consul dans le Royaume-Uni [1].

76. Lorsqu'un consul honoraire est nommé mais ne reçoit pas l'exequatur ou n'est pas reconnu comme consul, les dispositions de l'alinéa *f*) de l'article premier ne sont pas applicables, car les fonctions consulaires ne peuvent être exercées que conformément aux articles 11 ou 12 qui exigent l'exequatur ou la reconnaissance. Il serait souhaitable de rechercher si tous les consuls honoraires reçoivent l'exequatur ou sont reconnus comme consuls. Peut-être le Rapporteur spécial devrait-il tenir compte de ce point lorsqu'il établira son nouveau texte.

77. Le PRÉSIDENT fait observer que le Rapporteur spécial est convaincu de la nécessité d'une clause indiquant que les consulats honoraires exercent des fonctions limitées, alors que d'autres membres de la Commission sont d'une opinion contraire. Quoi qu'il en soit, la Commission devra attendre pour continuer l'examen de l'article 55 que le nouveau projet du Rapporteur spécial ait été distribué.

La séance est levée à 13 h. 5.

[1] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 357.

551e SÉANCE

Mercredi 1er juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Installation d'un nouveau membre

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Edouard Jiménez de Aréchaga qui, par son expérience et son savoir, apportera une contribution précieuse aux travaux de la Commission.

2. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA remercie la Commission de l'honneur qu'elle lui a fait en l'élisant et se réjouit de pouvoir participer à ses importantes discussions.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 55 (ATTRIBUTIONS DES CONSULS HONORAIRES [*suite**]

3. Le PRÉSIDENT, invitant la Commission à poursuivre l'examen de l'article 55, signale que le nouveau texte que le Rapporteur spécial s'est chargé de préparer n'est pas encore prêt à être distribué.

4. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que l'Instruction de 1954 du Gouvernement du Royaume-Uni relative aux étrangers (représentants étrangers) [1], mentionnée par le Secrétaire à la 550e séance (par. 75), illustre bien ce que sir Gerald a lui-même voulu soutenir, à savoir qu'en matière

* Reprise des débats de la 550e séance.

[1] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 357.

d'exercice des fonctions consulaires, il n'y a pas de différence de principe entre les consuls de carrière et les consuls honoraires. L'objet de ladite Instruction est de donner effet aux stipulations des conventions consulaires en dispensant certaines catégories de personnes de l'obligation de se conformer à l'Ordonnance de 1953 relative aux étrangers. Le consul y est défini comme une personne ayant reçu l'exequatur de Sa Majesté ou à laquelle le Gouvernement de Sa Majesté a reconnu, d'une autre manière, l'autorité d'agir en tant que consul dans le Royaume-Uni ; l'employé de consulat, qui appartient à une catégorie totalement différente, a été défini comme une personne employée à des travaux consulaires, engagée à titre permanent par l'Etat qui l'emploie et ne se livrant à aucune activité privée de caractère lucratif au Royaume-Uni. Ainsi, le droit d'être exempté de l'application des dispositions de l'Ordonnance relative aux étrangers et le degré d'application de ce droit sont subordonnés aux termes de l'article 4. En vertu du paragraphe 1 de l'article premier de l'Instruction, les consuls honoraires ne sont, il est vrai, exclus que de l'application des dispositions 14 à 17 de l'Ordonnance relative aux étrangers qui ont trait à l'immatriculation, alors que les consuls de carrière sont exemptés de l'application de certaines autres dispositions de cette ordonnance. Mais, s'il en est ainsi, c'est uniquement parce que les dispositions en cause visent pour la plupart des questions se rapportant à l'arrivée des étrangers, ce qui, dans le cas des consuls est sans objet, étant donné que ces derniers sont habituellement nommés sur place. Ce n'est qu'en ce qui concerne l'expulsion que le consul de carrière jouit d'une exemption spéciale.

5. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) interprète comme sir Gerald Fitzmaurice l'Instruction du Couvernement du Royaume-Uni relative aux étrangers (représentants étrangers), dans laquelle le mot « consul » vise à la fois les consuls de carrière et les consuls honoraires. Les cas dans lesquels les dispositions de cette Instruction ne sont pas applicables aux consuls honoraires sont expressément énoncés à l'alinéa 1 du paragraphe 1. La restriction a trait aux immunités et non aux fonctions des consuls honoraires.

6. Conformément au paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède [2], le mot « consul » désigne toute personne à laquelle les autorités compétentes du territoire délivrent l'exequatur ou une autorisation lui permettant d'agir en cette qualité : le consul peut être consul de carrière ou consul honoraire. Les règlements suisses relatifs aux privilèges et immunités diplomatiques et consulaires ne font pas de distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires.

7. Lorsque les dispositions d'une convention consulaire ne s'appliquent pas aux consuls honoraires, il en est expressément fait mention, comme dans le Traité de 1948 relatif aux droit civils et aux prérogatives consulaires entre la République des Philippines et l'Espagne (article IV, paragraphe 2) [3].

8. M. TOUNKINE, prenant la parole sur une motion d'ordre, propose à la Commission de renvoyer la suite des débats sur l'article 55 jusqu'au moment ou aura été distribué le nouveau texte établi par le Rapporteur spécial, et de passer à l'article 56. En procédant de la sorte, la Commission gagnerait du temps, car l'article 56 contient une disposition clé et, une foisq ue la Commission aura pris une décision à son sujet, il sera plus facile de parvenir à une conclusion sur les articles 54 et 55.

9. M. EDMONDS ne voit pas comment la Commission pourrait examiner l'article 56 avant d'avoir réglé la question de l'article 55.

10. La Commission complique inutilement une question toute simple. Dans la pratique, est consul honoraire toute personne qui a été nommée à ces fonctions avec le consentement de l'Etat de résidence et qui exerce les fonctions auxquelles cet Etat a donné son agrément. Le paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention relative aux consuls conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni le 6 juin 1951 définit le mot « consul » comme désignant toute personne à laquelle les autorités compétentes du territoire délivrent l'exequatur ou une autorisation, provisoire ou autre, et le paragraphe 7 définit l'expression « employé de consulat » comme désignant toute personne employée dans un consulat pour y exercer des fonctions exécutives ou administratives, ou y accomplir des travaux de bureau ou des tâches techniques ou spécialisées [4]. Aucune distinction n'est faite entre les consuls de carrière et les consuls honoraires. Certaines des fonctions consulaires sont énumérées dans la Convention, mais cette énumération n'est pas exhaustive. Le type des dispositions que l'on trouve dans cette convention est simple et d'une application aisée. Il n'est pas nécessaire que la Commission consacre beaucoup de temps à la discussion de définitions inutiles.

11. M. TOUNKINE estime que, pour assurer le bon ordre des travaux, la Commission devrait adopter la motion qu'il a proposée et régler les problèmes concrets dont elle est saisie.

12. Le PRÉSIDENT pense que — pour permettre à la Commission de poursuivre les débats — il suffirait peut-être, l'article 55 ayant déjà fait l'objet d'une discussion très détaillée, que le Rapporteur spécial indique le contenu de son nouveau projet. Il s'agit de savoir s'il convient ou non de faire figurer dans le projet un article spécial sur les attributions des consuls honoraires. Plusieurs membres de la Commission estiment que cela est inutile, parce que la question est déjà réglée dans des articles antérieurs.

13. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) croit

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, (1954-1955), nº 2731, p. 212.

[3] *Ibid.*, vol. 70 (1950), nº 903, p. 171.

[4] *Ibid.*, vol. 165 (1953), nº 2174, p. 127.

préférable d'ajourner l'examen de l'article 55, qui porte sur une question de principe, jusqu'au moment où son nouveau texte aura été distribué. Dans l'intervalle, la Commission peut aborder la discussion de l'article 56, lequel traite d'une question entièrement différente.

14. M. EDMONDS pense que la majorité de la Commission s'oppose à ce que l'on introduise dans le projet une définition des consuls honoraires ou que l'on spécifie ce que doivent être leurs tâches. S'ils en est ainsi, on pourrait gagner beaucoup de temps en mettant cette question aux voix immédiatement.

15. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que cette façon de procéder n'est pas acceptable : la Commission doit examiner l'un après l'autre les articles du projet dont elle est saisie.

16. M. YOKOTA fait observer que, par la décision qu'elle a prise à la séance précédente au sujet de l'alinéa *f)* de l'article premier, (550e séance, par. 54), la Commission a déjà donné satisfaction à M. Edmonds.

17. Le PRÉSIDENT déclare qu'après avoir examiné l'article 56, la Commission pourra décider s'il est nécessaire de consacrer un chapitre spécial du projet à la situation juridique des consuls honoraires. S'il n'y a pas d'objection, la Commission pourrait suivre la procédure proposée par M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES)

18. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) appelle l'attention de la Commission sur le nouveau texte qu'il propose pour l'article 56 et qui est ainsi conçu :

« 1. Les dispositions du chapitre I du présent projet, pour autant qu'elles concernent les relations consulaires, s'appliquent également, à l'exception de l'article 17, aux consuls honoraires, à moins que des règles différentes ne résultent du présent chapitre.

« 2. En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires bénéficient des avantages prévus aux articles 22, 23 par. *a*), 28, 29, 30, 31, 34, 38 par. *a*) et 43.

« 3. La correspondance officielle, les archives et les documents officiels des consuls honoraires sont inviolables et ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition ni saisie, à condition d'être séparés de la correspondance privée des consuls honoraires et des livres et documents se rapportant à la profession que ces derniers exercent.

« 4. Les consuls honoraires peuvent refuser de témoigner devant une autorité judiciaire ou administrative, ou de produire des documents dont ils sont détenteurs, dans le cas où leur témoignage ou la production de documents aurait trait à leurs fonctions consulaires. En pareil cas, l'application de toute mesure de contrainte est interdite. »

19. L'article 56 est le plus important du chapitre II. Des voix isolées se sont élevées, lors de l'examen des articles 54 et 55, pour affirmer que, dans la pratique, tant dans le passé qu'à l'heure actuelle, aucune distinction n'est faite entre le statut juridique des consuls de carrière et celui des consuls honoraires. En réalité, la pratique varie considérablement suivant les pays. Certains Etats n'accordent aucun privilège spécial aux consuls honoraires, tandis que d'autres sont plus libéraux, mais le Rapporteur spécial n'a trouvé aucun exemple où les mêmes privilèges et immunités soient accordés aux consuls de carrière et aux consuls honoraires.

20. M. Žourek s'est efforcé de rédiger une disposition qui fût acceptable pour la majorité des Etats. Les recherches qu'il a effectuées l'ont confirmé dans l'opinion que la totalité des privilèges et immunités consulaires n'est jamais accordée aux consuls honoraires. Par contre, il estime que les dispositions figurant dans les sections I et IV du projet touchant les relations consulaires en général visent également les consuls honoraires, dans la mesure, bien entendu, où elles leur sont applicables.

21. Il ne faudrait pas perdre de vue le fait que l'Etat d'envoi pourrait désigner un fonctionnaire consulaire ou un employé de consulat à titre permanent comme assistants d'un consul honoraire. Les fonctionnaires de carrière bénéficient, dans ce cas, d'un régime plus avantageux, qui leur est reconnu en vertu du droit international, alors que le consul honoraire jouit d'un régime différent.

22. Après avoir examiné les diverses dispositions de la section II du projet, le Rapporteur spécial a choisi celles qui sont applicables aux consuls honoraires et les a énumérées au paragraphe 2 du nouveau texte. Peut-être est-il allé un peu loin dans ce paragraphe, et il serait utile de connaître les observations des gouvernements sur la pratique en vigueur, car, à l'heure actuelle, mise à part la législation des divers pays, la Commission ne dispose pas de renseignements suffisants pour décider de quels privilèges et immunités jouissent en fait les consuls honoraires. Sir Gerald Fitzmaurice a déjà critiqué le Rapporteur spécial, lui reprochant de ne pas s'être montré assez libéral, mais la législation des divers pays ne corrobore pas l'opinion de sir Gerald.

23. La législation de certains pays confirme le point de vue selon lequel les consuls honoraires ne possèdent pas le même statut juridique que les consuls de carrière. C'est ainsi que, dans l'Instruction de 1955 du Ministère belge des finances [5], les consuls honoraires, qui ne sont pas des fonctionnaires permanents de l'Etat d'envoi et peuvent exercer d'autres professions, ne jouissent pas de certaines immunités d'ordre financier.

[5] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, p. 41.

Aux termes d'une loi turque adoptée en 1948 [6], les consuls honoraires ne jouissent pas de l'immunité fiscale. Le décret péruvien de 1954 [7] exonère les consuls honoraires de l'impôt sur les traitements, émoluments et indemnités, mais il est peu vraisemblable que ces exonérations portent sur des sommes importantes. Dans les Antilles néerlandaises [8], les consuls honoraires, contrairement aux membres des corps diplomatique et consulaire, doivent accomplir les formalités requises pour être admis à séjourner dans le pays, à titre temporaire ou permanent. La loi irakienne nº 26 de 1949 [9] exclut les consuls honoraires du bénéfice de l'ensemble des immunités et privilèges accordés aux consuls étrangers. De même, le paragraphe 3 de l'article 12 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède prouve que les consuls de carrière et les consuls honoraires ne sont pas mis sur un pied d'égalité.

24. La question de savoir si les consuls honoraires peuvent ou non être définis suivant le critère de la nationalité ou de l'exercice d'une activité lucrative à côté des fonctions consulaires est sans rapport avec la question de leur statut. Le Rapporteur spécial a voulu éviter une définition étroite et pense qu'il est préférable que cette question soit réglée par la législation interne des Etats.

25. Certains membres de la Commission paraissent approuver la tendance à assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière, mais il est certain que la plupart des gouvernements jugeront cela inadmissible. M. Žourek a préparé le projet actuel en partant de l'idée qu'il servirait de base à une convention multilatérale, que les conventions consulaires bilatérales existantes resteraient en vigueur et que d'autres seraient conclues dans l'avenir, pouvant s'écarter de la convention multilatérale. Il est donc persuadé que la Commission ne doit pas essayer de réglementer ce qui pourrait l'être plus aisément par voie d'accord bilatéral entre Etats. Il importe aussi de ne pas s'inspirer d'un groupe déterminé de conventions consulaires. A procéder ainsi, on ne pourrait qu'aboutir à un projet orienté dans une seule direction, partant inacceptable à un grand nombre d'Etats.

26. C'est compte tenu de ces considérations que le Rapporteur spécial a établi le nouveau texte du paragraphe 2 de l'article 56.

27. Passant au paragraphe 3, M. Žourek déclare que la correspondance et les documents officiels ne sont inviolables qu'à condition d'être conservés séparément de la correspondance privée du consul honoraire et des livres et documents qui se rapportent au commerce ou à l'activité qu'il pourrait exercer.

28. Le paragraphe 4 prévoit que le consul honoraire peut refuser de répondre comme témoin et de produire la correspondance et les documents officiels qui sont en sa possession, lorsque son témoignage ou la correspondance et les documents ont trait à l'exercice des fonctions consulaires. Les garanties que le Rapporteur spécial propose au paragraphe 4 devraient être satisfaisantes à la fois pour l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

29. M. YASSEEN trouve que le texte de l'article 56 est trop peu précis, car il semble confondre les facilités accordées aux consulats avec les immunités conférées aux consuls eux-mêmes. A son avis, les consulats dirigés par des consuls honoraires devraient, en tout cas, bénéficier des prérogatives prévues dans les articles 23, 28, 29, 30 et 31, quelle que soit l'étendue des privilèges et immunités que l'on entende reconnaître à la personne même du consul honoraire.

30. M. EDMONDS partage les opinions exprimées par sir Gerald Fitzmaurice, lors de la discussion des articles 54 et 55 au sujet des privilèges et immunités des consuls honoraires.

31. En ce qui concerne le paragraphe 3 du nouveau texte de l'article 56, il se demande si cette disposition n'est pas un peu rigoureuse, car des lettres privées peuvent, par inadvertance, se glisser dans les dossiers officiels. Il serait peut-être préférable de supprimer la deuxième partie du paragraphe, à partir des mots « à condition ».

32. M. YOKOTA, prenant la parole sur une motion d'ordre, propose que la Commission examine le projet article par article, ou, peut-être, sous-section par sous-section, pour déterminer quelles sont les dispositions qui s'appliquent à la fois aux consuls honoraires et aux consuls de carrière. Cette méthode conviendrait à l'examen formel de l'article 56. Au paragraphe 1 du texte proposé par le Rapporteur spécial il est dit que les dispositions du chapitre I du projet doivent s'appliquer aux consuls honoraires, à l'exception de l'article 17 ; il suffirait donc que la Commission prenne une décision au sujet de ce dernier article. Ensuite, elle pourrait passer à l'examen des articles figurant à la section II en suivant la même procédure, à l'exception des articles que le Rapporteur spécial a énumérés au paragraphe 2.

33. Le PRÉSIDENT comprend parfaitement le but que M. Yokota cherche à atteindre, mais sa proposition ne lui paraît guère acceptable parce qu'elle risque de donner lieu à une discussion d'une ampleur telle qu'elle pourrait aller à l'encontre des intentions mêmes de M. Yokota.

34. M. MATINE-DAFTARY sait gré au Rapporteur spécial des éclaircissements qu'il a donnés au sujet du nouveau texte de l'article 56 ainsi que de son souci de ne pas aller trop loin, afin que le projet puisse être acceptable pour le plus grand nombre possible de Gouvernements. La question essentielle que la Commission doit régler semble être celle de la structure générale de l'article. On a eu tendance à assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière, mais M. Matine-Daftary tient à faire observer que les partisans de cette assimilation appartiennent à des pays

[6] *Ibid.*, p. 326.
[7] *Ibid.*, p. 234.
[8] *Ibid.*, p. 211.
[9] *Ibid.*, p. 168.

qui ont recours à l'institution des consuls honoraires avec discrétion ; il y a, toutefois, un grand nombre de petits Etats qui ne font pas preuve d'autant de scrupules pour ne pas abuser de l'institution. En fait, M. Matine-Daftary connaît de nombreux cas où les consuls honoraires n'exercent aucune fonction consulaire quelle qu'elle soit mais ont été nommés uniquement pour pouvoir bénéficier de certains privilèges et immunités.

35. Le Rapporteur spécial a malheureusement échoué dans les efforts si méritoires qu'il a déployés pour trouver une formule pouvant recueillir l'adhésion de tous. Certes, sa tentative est louable en tant qu'elle doit susciter des observations de la part des gouvernements, mais il ne faut pas oublier que l'usage d'accorder des privilèges et immunités aux consuls honoraires varie énormément et qu'on ne saurait partir de l'hypothèse, comme le Rapporteur spécial paraît le faire, que les consuls honoraires ne bénéficient jamais du même traitement que les consuls de carrière. D'autre part, ceux qui préconisent l'assimilation complète des deux catégories de consuls ne devraient pas généraliser au point d'étendre le bénéfice de cette assimilation à des cas où le consul honoraire n'exerce aucune fonction consulaire.

36. De l'avis de M. Matine-Daftary, l'essentiel est de distinguer entre les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et ceux qui ont la nationalité de l'Etat de résidence. Le critère fondé sur le versement d'un traitement régulier n'est pas applicable, puisque dans un grand nombre de cas le ressortissant de l'Etat d'envoi qui est nommé consul honoraire ne reçoit pas le traitement. L'équité exige donc que la Commission commence par faire une distinction essentielle, en n'assimilant aux consuls de carrière que les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et qui ne se livrent pas au commerce ou à d'autres activités lucratives. Une telle disposition répondrait aux besoins des gouvernements qui veulent nommer un consul dans tel pays, mais ne sont pas en mesure d'y envoyer un consul de carrière. M. Matine-Daftary appelle l'attention de la Commission sur le fait que le texte français du paragraphe 1 renvoie au chapitre I alors que le texte anglais renvoie à la section I.

37. Quant au paragraphe 3, il fait observer que la distinction entre la correspondance privée et la correspondance officielle des consuls honoraires n'a guère d'intérêt pratique, car il est difficile d'obtenir qu'un fonctionnaire conserve effectivement sa correspondance, ses archives et ses documents officiels ailleurs qu'à l'endroit où il met sa correspondance, ses livres et ses documents privés.

38. Pour ce qui est de la production des documents dont il est fait mention au paragraphe 4, M. Matine-Daftary dit que ses observations (541e séance, par. 32) touchant l'article 40 *(Témoignage en justice et devant les autorités administratives)* s'appliquent, à plus forte raison, aux consuls honoraires. Il y a un certain nombre de documents ayant trait aux fonctions consulaires, tels que les actes de naissance, de décès ou de mariage, qui doivent être obligatoirement produits devant les autorités judiciaires ou administratives.

39. Pour conclure, M. Matine-Daftary estime que la suggestion de M. Yokota pourrait être suivie une fois que la Commission se sera prononcée sur l'applicabilité de l'article aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi.

40. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que c'est le texte anglais du paragraphe 1 qui est correct ; les articles dont il s'agit sont les articles 2 à 21. Il n'a pas fait de distinction entre les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence parce que les législations nationales en la matière, ne font pas, en règle générale, de distinction entre les différentes catégories de consuls honoraires, quels que soient les critères distinctifs sur lesquels elles fondent la définition du consul honoraire. Il y a lieu de se rappeler, d'ailleurs, que les ressortissants d'un Etat tiers peuvent également être nommés consuls honoraires. En tout cas, la Commission doit tenir compte de la pratique des Etats dans ce domaine.

41. Sir Gerald FITZMAURICE approuve la méthode préconisée par M. Yokota, mais non celle adoptée par le Rapporteur spécial. En effet, en présentant le nouveau texte de l'article 56, M. Žourek a laissé transparaître l'arrière-pensée toujours présente à son esprit que le consul honoraire est généralement un ressortissant de l'Etat de résidence et que, de ce fait, il devrait bénéficier d'un traitement moins favorable. Le Rapporteur spécial part de l'idée que, sauf s'il en est disposé autrement de façon expresse, aucun article du projet ne s'applique aux consuls honoraires, et, en énumérant spécifiquement plusieurs articles à cet effet, laisse entendre, implicitement, que les articles dont il n'est pas fait mention ne s'appliquent pas à cette catégorie de consuls. Sir Gerald est d'un avis opposé ; sans affirmer qu'il ne doit jamais être fait de distinction entre le traitement des consuls honoraires et celui dont bénéficient les consuls de carrière, il estime que les cas où ce traitement doive être différent sont, en fait, fort peu nombreux. La distinction fondée sur la nationalité de l'Etat de résidence n'est pas exacte puisque les consuls de carrière aussi bien que les consuls honoraires peuvent avoir cette nationalité.

42. Sir Gerald Fitzmaurice ne pense pas qu'il soit nécessaire d'insérer dans le projet un article distinct consacré aux consuls honoraires, mais si la Commission en décidait autrement, le texte du projet devrait être rédigé différemment : ses dispositions devraient énoncer non ce qui est, mais ce qui n'est pas applicable aux consuls honoraires.

43. Le Rapporteur spécial a dit qu'il faut tenir compte de la pratique des Etats, mais les exemples qu'il a donnés ne corroborent pas sa thèse selon laquelle la majorité des Etats établissent une distinction nette entre les deux catégories de consuls. Sir Gerald ne connaît pas une seule convention qui fasse cette distinction dans beau-

coup de cas, et nombreuses sont celles qui ne la font que très rarement. C'est ainsi que la Convention consulaire de 1954 entre le Royaume-Uni et l'Italie [10] stipule, dans son article 2, consacré aux définitions, que le consul peut être de carrière ou honoraire, mais elle ne contient aucune autre référence aux consuls honoraires si ce n'est, par induction négative, dans les deux ou trois cas où il est question de consuls honoraires seulement. A titre d'exemple, Sir Gérald cite la disposition de l'article 9 qui prévoit que l'Etat d'envoi peut acquérir des terrains et des immeubles aux fins de l'établissement d'un consulat ou de la résidence d'un consul de carrière, ce qui laisse supposer qu'un consul honoraire doit normalement posséder ou acquérir ses propres locaux d'habitation dans l'Etat de résidence.

44. Le Rapporteur spécial a laissé entendre que la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède contenait de nombreuses distinctions entre les consuls honoraires et les consuls de carrière, mais, là encore, si l'on fait abstraction d'une ou de deux dispositions ne mentionnant que les consuls de carrière, la seule distinction bien nette figure dans l'article sur les communications ; les autres articles cités par le Rapporteur spécial fondent entièrement cette distinction sur des critères qui ne sont pas particuliers aux consuls honoraires. Ainsi, le paragraphe 5 de l'article 11 de la Convention prévoit que les personnes exemptées de certains services doivent être ressortissants de l'Etat d'envoi et ne pas posséder la nationalité de l'Etat de résidence, n'exercer aucune activité privée de caractère lucratif dans le territoire, et ne pas avoir eu leur résidence habituelle dans le territoire au moment de leur nomination au consulat. Certes, le Rapporteur spécial pourrait soutenir que ces critères s'appliquent normalement aux consuls honoraires surtout, mais, en fait, cette disposition peut s'appliquer également à un consul de carrière si, par suite des circonstances, ce dernier appartient à l'une des catégories énumérées. Les conclusions que le Rapporteur spécial a tirées de cet article constituent un exemple frappant de la manière dont il conçoit la question tout entière. La meilleure solution consisterait à reconnaître que les consuls de carrière et les consuls honoraires peuvent, en principe, les uns et les autres posséder la nationalité de l'Etat de résidence. Si elle estime que, dans tel ou tel article, il y a lieu de prévoir un régime spécial pour les consuls honoraires, la Commission devrait alors spécifier ce régime dans l'article en question. Une autre solution consisterait à insérer dans le projet un article de caractère général énumérant les quelques cas où il serait justifié de prévoir un traitement spécial pour les consuls honoraires.

45. M. AGO constate que la profonde divergence de vues entre sir Gerald Fitzmaurice et le Rapporteur spécial prouve que la Commission est dans une impasse. Certains membres de la Commission ont souligné que la différence essentielle ne réside pas dans les titres de consul honoraire ou de carrière, mais dans la distinction entre ceux qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et n'exercent aucune activité lucrative, d'une part, et, de l'autre, ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence et qui se livrent à une activité lucrative. La principale difficulté provient du fait que, contrairement à ce que laisse entendre le Rapporteur spécial, la catégorie des ressortissants et celle des non ressortissants de l'Etat d'envoi ne coïncident pas avec la catégorie des consuls de carrière, d'une part, et celle des consuls honoraires, de l'autre. A moins d'un accord sur ce point, aucun résultat utile ne peut être obtenu.

46. Au cours de la séance précédente, le Rapporteur spécial a accepté (550e séance, par. 41) la proposition de M. François, mais en présentant son texte nouveau, il a montré que son idée première de la distinction entre consuls honoraires et consuls de carrière demeurait inchangée.

47. La proposition de M. Yokota paraît la plus apte à faire sortir la Commission de l'impasse où elle se trouve. Ainsi, considéré sous l'angle de son applicabilité aux consuls honoraires, l'article 17 qui est cité comme une exception dans le nouveau texte du paragraphe 1 est, de l'avis de M. Ago, applicable aux consuls honoraires, du moins à tout consul honoraire qui aurait la nationalité de l'Etat d'envoi et ne se livrerait à aucune activité lucrative. On peut admettre, en effet, qu'un consul honoraire ou de carrière qui est ressortissant de l'Etat de résidence et qui se livre à une activité lucrative ne saurait se voir confier des fonctions diplomatiques, mais il n'y a aucune raison qu'un consul honoraire, qui ne serait pas dans ce cas et qui remplirait les conditions requises ne puisse obtenir le statut diplomatique, d'autant plus que de nombreux Etats désignent comme ambassadeurs des personnes qui ne font pas partie du service diplomatique.

48. M. TOUNKINE, intervenant sur une motion d'ordre, fait observer que, bien que la proposition de M. Yokota ait rallié l'accord général, la discussion se prolonge à perte de vue. Ne serait-il pas souhaitable de restreindre le débat aux divers paragraphes du nouveau texte de l'article 56 ?

49. M. SANDSTRÖM, prenant également la parole sur une motion d'ordre, déclare que, tout en appuyant la proposition de M. Yokota qui tend à examiner le projet article par article, il ne verrait pas d'inconvénient à formuler tout d'abord les principes généraux à suivre.

50. M. TOUNKINE, prenant à nouveau la parole sur une motion d'ordre, précise qu'il n'entendait pas écarter toute remarque de portée générale, mais que la Commission devrait essayer de limiter le débat au texte qui lui est soumis.

51. M. PAL, indiquant qu'il intervient non sur une motion d'ordre mais pour exposer ses vues au sujet de la méthode à adopter pour l'examen de l'article 56, fait observer que si la Commission examinait cet article paragraphe par paragraphe, elle se trouverait devant une tâche extrêmement ardue, car chaque paragraphe comportant des

[10] Royaume-Uni, *Italy N° 1 (1954)*, Cmd. 9193.

aspects positifs et négatifs offrirait un vaste champ à la discussion. Ainsi, le débat sur le paragraphe 1, par exemple, ne saurait se borner à une décision au sujet de l'article 17 : il faudra passer en revue tous les autres articles de la section I — à moins que la Commission ne soit prête à accepter sans discussion ce qui, selon le Rapporteur spécial, doit s'appliquer aux consuls honoraires. L'énumération faite par le Rapporteur spécial au paragraphe 2 laisse entendre que les articles qui ne sont pas cités dans ce paragraphe ne s'appliquent pas aux consuls honoraires, ce qui autoriserait un nouvel examen de tous les articles contenus dans la section II du projet — à moins que, encore une fois, la Commission ne prenne la décision de principe de ne pas discuter ce qui, selon le Rapporteur spécial, doit s'appliquer aux consuls honoraires, et de limiter, au demeurant, toute discussion aux seuls articles à propos desquels la question de l'applicabilité aux consuls honoraires aurait été expressément soulevée moyennant présentation d'un amendement. M. Pal craint que, si l'on procède d'une autre manière, le débat sur cet article à lui tout seul n'occupe la Commission pour le restant de la session.

52. A son avis, la Commission a le choix entre deux voies. Elle peut suivre la méthode adoptée — sinon suivie en fait — lors des sessions antérieures, c'est-à-dire n'examiner que les amendements écrits au texte du Rapporteur spécial, ou, ce qui est préférable, elle peut renvoyer l'article au Comité de rédaction en le priant d'établir, après analyse minutieuse, l'applicabilité aux consuls honoraires de tous les articles du projet. C'est une tâche que l'on serait d'autant plus fondé à confier au Comité que celui-ci s'est vu chargé du soin de mettre la dernière main à tous les articles du projet.

53. M. MATINE-DAFFARY, prenant la parole sur une motion d'ordre, rappelle avoir déjà suggéré que la Commission décide d'abord si les exceptions ne s'appliquent qu'aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et ne se livrent pas au commerce ou à d'autres activités lucratives. Il est important de faire cette distinction avant de suivre la procédure proposée par M. Yokota.

54. M. SCELLE appuie la proposition de M. Yokota et, à son avis, l'on pourrait recourir à la même méthode pour combler les lacunes graves de l'article 55, dont il voudrait voir le texte complété par une disposition ainsi conçue :

> « Lorsque les consuls honoraires sont investis de compétences spéciales plus limitées que la compétence générale des consuls de carrière, ils doivent jouir, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, des mêmes immunités et prérogatives que les consuls de carrière, exception faite des restrictions mentionnées aux articles... »

55. La Commission devrait examiner l'ensemble du projet pour déterminer s'il convient de restreindre les privilèges et immunités des consuls honoraires et, dans l'affirmative, quelles devraient être ces restrictions. Toutefois, dans l'exercice de leurs fonctions consulaires spéciales et restreintes, les consuls honoraires doivent jouir exactement des mêmes privilèges et immunités que les consuls de carrière, car ils ne pourraient remplir leurs fonctions de façon satisfaisante s'ils étaient privés de ces privilèges et immunités. La fonction consulaire est unique, et son statut doit être en principe le même, qu'elle soit exercée par des consuls honoraires ou des consuls de carrière ; la différence essentielle est que les consuls honoraires peuvent ne pas avoir compétence pour la généralité de cette fonction et peuvent être nationaux de l'Etat de résidence, mais c'est là une autre question.

56. M. VERDROSS appelle l'attention sur la situation différente qui est faite aux consuls honoraires suivant qu'il s'agit des relations consulaires ou des privilèges et immunités. En principe, les mêmes règles s'appliquent aux consuls honoraires et aux consuls de carrière, en matière de relations consulaires, mais le Rapporteur spécial a admis des différences considérables dans le domaine des privilèges et immunités. Sir Gerald Fitzmaurice et M. Ago ont eu raison de dire qu'un grand nombre de conventions bilatérales ne fondent aucune distinction sur le seul fait qu'un consul est honoraire ou de carrière. Mais la situation est très différente dans bien des législations internes. Par exemple, l'article 5 de la loi irakienne n° 26 de 1949 relative aux privilèges des consuls étrangers dispose qu'un consul honoraire ne doit jouir d'aucun privilège, immunité ou prérogative et qu'il doit être traité à l'égal de tout étranger ou ressortissant qui exerce la même profession. En conséquence, l'on ne saurait admettre que les consuls honoraires soient assimilés aux consuls de carrière à tous les égards, et il faut trouver une formule acceptable pour tous les Etats signataires.

57. On pourrait distinguer, au paragraphe 2, les privilèges et immunités essentiels à l'accomplissement des fonctions consulaire de ceux qui ont un caractère strictement personnel, en stipulant qu'il ne faut accorder aux consuls honoraires que les privilèges et immunités de caractère personnel que leur confèrent les accords bilatéraux ou la législation de l'Etat de résidence. M. Verdross serait disposé à soumettre un amendement écrit sur ce point, conformément à la suggestion de M. Pal.

58. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que la disposition de la loi irakienne citée par M. Verdross ne confirme pas entièrement son argumentation. Ce texte précise qu'un consul honoraire serait traité à l'égal de tout étranger ou ressortissant qui exerce la même profession. Ce dernier membre de phrase semble indiquer que tout le passage se fonde sur l'idée que le consul honoraire exerce une profession, en d'autres mots, qu'il se consacre à une activité lucrative. Or, il se peut fort bien qu'un consul honoraire soit un résident du pays qui ne se consacre à aucune activité lucrative.

59. M. YASSEEN précise que l'article 5 de la

loi irakienne nº 26 de 1949 dont ont fait état M. Verdross et sir Gerald énonce le principe en termes généraux et absolus : « Le consul honoraire ne jouit d'aucun privilège, immunité ni prérogative ». La pratique en Irak, selon cet article, consiste à traiter le consul honoraire comme une personne ordinaire, sans égard, ni à sa nationalité ni à son occupation. Ainsi, un consul honoraire qui serait ressortissant de l'Etat d'envoi et n'exercerait aucune activité lucrative ne bénéficierait, lui non plus, d'aucun privilège, immunité ni prérogative.

60. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur l'article 26 du projet de Harvard, aux termes duquel l'Etat de résidence n'est pas tenu d'accorder les exemptions prévues aux articles 20, 23, 24 et 25 à un consul qui est ressortissant de l'Etat de résidence ou qui n'est pas consul de carrière, étant entendu que tout consul est exempté des impôts frappant son revenu en tant que consul, ainsi que des droits de douane sur les biens qu'il importe pour un usage officiel. Le projet de Harvard sous-entend donc que tous les consuls doivent être traités de la même manière, et il ne mentionne que les privilèges et immunités inapplicables aux consuls qui ne sont pas de carrière.

61. Les membres de la Commission ont formulé diverses suggestions, et la meilleure façon de les coordonner serait peut-être d'arrêter certains principes généraux. La Commission pourrait d'abord se prononcer sur le principe de l'application à tous les consuls de certains privilèges nécessaires à l'exercice de la fonction consulaire, règle fondée sur l'obligation de l'Etat de résidence de ne pas entraver l'exercice de cette fonction, qu'elle soit assumée par un consul de carrière ou par un consul honoraire. La Commission pourrait alors examiner les diverses dispositions du projet qui tendent à restreindre la portée des privilèges et immunités consulaires, soit parce que le consul est un ressortissant de l'Etat de résidence soit parce qu'il se livre à une activité lucrative. Enfin, la Commission pourrait prendre une décision sur la question générale de savoir si un consul honoraire qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence et ne se consacre pas à une activité lucrative sur le territoire de cet Etat doit être traité autrement qu'un consul de carrière, du seul fait qu'il a été nommé avec le titre de consul honoraire.

62. Toutefois, il ressort des opinions exprimées par divers membres de la Commission qu'ils voudraient suivre la procédure suggérée par M. Yokota. S'il n'y a pas d'objection, la Commission poursuivra donc la discussion du seul paragraphe 1 de l'article 56, étant entendu que le recours à cette procédure ne signifie nullement qu'on ait décidé d'inclure dans le projet une section distincte relative aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

63. M. EDMONDS propose de supprimer, au paragraphe 1, les mots « à l'exception de l'article 17 ». L'article 17 dispose ceci : « Dans l'Etat où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi, un consul peut être chargé de fonctions diplomatiques avec l'assentiment de l'Etat de résidence », et il est précisé que, dans ce cas, il « jouit des privilèges et immunités diplomatiques ». Il ressort donc clairement des termes de cet article qu'un consul ne peut se voir confier de fonctions diplomatiques qu'avec l'assentiment de l'Etat de résidence. Si cet Etat accorde son consentement, il n'y a aucune raison que l'article 17 ne s'applique pas à tout consul, qu'il soit de carrière ou honoraire. Les deux Etats intéressés sont libres de conclure un accord à ce sujet, et M. Edmonds ne voit pas pourquoi la Commission doive affirmer qu'un tel accord est inadmissible.

64. M. MATINE-DAFTARY estime qu'il est essentiel de décider si l'article 56 ne se réfère qu'aux consuls honoraires ressortissants de l'Etat d'envoi ou s'il s'applique également aux consuls honoraires ressortissants de l'Etat de résidence. Peut-être cette question n'est-elle pas très importante du point de vue du paragraphe 1 mais, pour ce qui est du paragraphe 2, M. Matine-Daftary ne serait pas en mesure d'exprimer une opinion sur l'opportunité d'appliquer les divers articles du projet aux consuls honoraires avant de savoir si le paragraphe 2 doit s'appliquer également aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

65. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'à sa séance précédente, la Commission a décidé de considérer comme consuls honoraires ceux qui sont désignés comme tels par l'Etat d'envoi et agréés comme tels par l'Etat de résidence (550e séance, par. 44 et 54) : elle a donc accepté de supprimer les définitions du « consul de carrière » et du « consul honoraire » dans l'alinéa *f*) de l'article premier, étant entendu que ces définitions et la prise de position générale seront expliquées dans le commentaire. En raison de cette décision, l'Etat d'envoi demeure libre de conférer à sa guise à un consul le titre de consul honoraire ou de consul de carrière.

66. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il ne saurait être question d'exclure l'article 17 du champ d'application du paragraphe 1, car cet article n'a qu'un caractère facultatif. Il dispose, en outre, que le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire pour qu'un consul, même de carrière, puisse se voir confier des fonctions diplomatiques. En conséquence, sir Gerald appuie la proposition de M. Edmonds tendant à supprimer les mots « à l'exception de l'article 17 ». Conserver ce texte serait indiquer que, même avec l'assentiment de l'Etat de résidence, un consul honoraire ne peut être chargé de fonctions diplomatiques.

67. M. TOUNKINE est favorable au maintien de cette clause. Si on la supprime, l'article 17 s'appliquera aux consuls honoraires ; cela ferait croire tout simplement à l'existence d'une pratique consistant à confier des fonctions diplomatiques à un consul honoraire, sous la réserve, bien entendu, du consentement de l'Etat de résidence. Mais telle n'est pas la réalité.

68. M. BARTOŠ rappelle que lorsque la Commission a discuté l'article 7 du projet concernant les relations diplomatiques, il a voté avec la minorité contre les dispositions de cet article permettant à un ressortissant de l'Etat de résidence d'être nommé membre du personnel diplomatique, sous réserve du consentement exprès de l'Etat de résidence. Mais la situation dont il est question à présent diffère du tout au tout pour ce qui est des consuls en général, et des consuls honoraires en particulier, puisqu'il est généralement admis que l'Etat d'envoi peut nommer un consul même ressortissant de l'Etat de résidence. Si la Commission ne veut pas se contredire, elle devra donc supprimer cette clause. Dans un but d'uniformité, il appuie la proposition de M. Edmonds.

69. M. SANDSTRÖM soutient, lui aussi, la proposition tendant à supprimer cette disposition, pour les raisons exprimées par M. Edmonds et M. Bartoš.

70. M. HSU estime que, si les arguments avancés par M. Edmonds et M. Bartoš ne sont pas dénués de poids, il est, pour sa part, favorable au maintien de cette disposition, car, à son avis, il convient de limiter le plus possible les privilèges des consuls honoraires. Les consuls honoraires ne sont consuls qu'à temps partiel et sont autorisés à se consacrer à des activités autres que leurs fonctions consulaires ; il est très naturel que les Etats veuillent restreindre les privilèges accordés à ces consuls. Evidemment, si deux Etats intéressés désirent accorder à un consul honoraire des privilèges et immunités plus étendus que ceux prévus dans le projet, il leur est toujours loisible de se mettre d'accord pour le faire.

71. M. SCELLE doute que quelqu'un puisse indiquer un seul cas où un consul honoraire ait été chargé d'exercer des fonctions diplomatiques ; la discussion actuelle est complètement gratuite.

72. Il est favorable à la suppression du texte, proposée par M. Edmonds, car il ne voit aucune raison pratique d'inclure dans le paragraphe 1 une mention de l'article 17.

73. M. AGO pense, comme M. Scelle, que la question n'a guère d'importance pratique, mais il estime que, si les consuls honoraires étaient exclus expressément de la disposition, la Commission va poser en fait une règle impérative prévoyant que, même avec l'assentiment de l'Etat de résidence, un consul honoraire ne peut se voir confier de fonctions diplomatiques.

74. M. YOKOTA, se référant à la préoccupation exprimée par M. Hsu, déclare que lorsqu'un Etat de résidence ne souhaite pas accorder de privilèges diplomatiques à un consul honoraire, il peut toujours ne pas consentir à ce que des fonctions diplomatiques lui soient confiées. Pour des raisons dont il a déjà été fait état, M. Yokota ne peut qu'appuyer la proposition tendant à supprimer la clause en question.

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que les fonctions diplomatiques sont incompatibles avec l'exercice de toute autre profession. Il n'existe pas d'agents diplomatiques à temps partiel, ni selon le droit international en vigueur ni selon le projet que la Commission a consacré aux relations et immunités diplomatiques. Si la Commission accepte l'idée que l'article 17 doit s'appliquer aux consuls honoraires, elle acceptera la notion tout à fait nouvelle d'un agent diplomatique à temps partiel, conception jusqu'à présent inconnue dans la pratique des Etats. M. Žourek partage cependant l'opinion de M. Scelle et estime, comme lui, que la disposition n'a guère d'importance pratique.

76. Sir Gérald FITZMAURICE fait remarquer que le Rapporteur spécial considère comme acquis qu'un consul honoraire se consacre à une autre activité. En fait, il se peut fort bien qu'un consul honoraire n'ait aucune autre activité et, dans ce cas, l'argument du Rapporteur spécial ne s'applique pas.

77. M. ŽOUREK déclare que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent à tous les consuls honoraires, et non pas seulement à une catégorie de consuls honoraires. Il serait inadmissible de baser un projet de codification sur des cas exceptionnels ; il faut tenir compte des cas typiques, c'est-à-dire des cas où des consuls exercent, ou peuvent exercer, une activité privée ayant un caractère lucratif.

78. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur le paragraphe 1 du nouvel article 56. La seule question soulevée à ce sujet est la proposition de M. Edmonds tendant à supprimer les mots « à l'exception de l'article 17 », et, par conséquent, le Président invite la Commission à voter sur cette proposition.

Par 11 voix contre 5, avec 2 abstentions, la proposition est adoptée.

79. Le PRÉSIDENT déclare que le paragraphe 1 du nouvel article 56, ainsi modifié, sera envoyé au Comité de rédaction.

La séance est levée à 13 heures.

552e SÉANCE

Jeudi 2 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES [*suite*]

1. M. VERDROSS présente un amendement destiné à substituer au paragraphe 2 de l'article 56

proposé par le Rapporteur spécial (551e séance, par. 18), le texte suivant :

« 2. En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière pour autant qu'ils soient nécessaires pour l'exercice de leur fonction. En ce qui concerne les autres privilèges et immunités, ils jouissent de ceux qui leur sont conférés par les traités bilatéraux ou la législation de l'Etat de résidence. »

2. M. Verdross ne tient pas essentiellement à l'énoncé exact de cet amendement, mais il souhaite que l'idée en soit acceptée. Cet amendement a pour but d'établir une distinction entre les privilèges sans lesquels un consul honoraire ne pourrait s'acquitter de sa mission en tant que consul et les privilèges qui sont accordés au consul à titre personnel et ne sont pas indispensables pour un consul honoraire. Par exemple, les actes accomplis par un consul honoraire au nom de l'Etat d'envoi ne peuvent relever des tribunaux de l'Etat de résidence. L'exemption fiscale et la franchise douanière, d'autre part, sont un privilège attaché à la personne du consul et ne sont pas indispensables à l'accomplissement de ses fonctions. Toutefois, aux termes de la seconde phrase de l'amendement, il est possible de conférer à un consul honoraire les privilèges et immunités les plus étendus, lorsque l'Etat de résidence est disposé à le faire.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est prêt à accepter l'amendement proposé par M. Verdross, sous réserve d'adaptations rédactionnelles, en particulier pour la dernière partie de la première phrase. L'adoption de cet amendement aurait le grand avantage d'accélérer les travaux de la Commission sur l'article 56.

4. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut appuyer l'amendement proposé par M. Verdross, car ce texte, bien plus encore que celui du Rapporteur spécial, aboutirait à restreindre les privilèges accordés aux consuls honoraires. Le paragraphe 2, tel que l'a proposé le Rapporteur spécial, précise du moins certains des privilèges auxquels ont droit les consuls honoraires. Au contraire, aux termes de l'amendement de M. Verdross, on pourrait soutenir que le seul privilège nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires est l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par le consul honoraire dans l'exercice de sa fonction.

5. Pour sa part, sir Gerald ne voit aucune raison de restreindre les privilèges des consuls honoraires en tant que tels. Il peut y avoir des restrictions dues au fait qu'un consul a la nationalité de l'Etat de résidence ou au fait qu'il se consacre à une activité lucrative sur le territoire de cet Etat, mais, en l'absence de ces deux conditions, il n'y a pas de raison valable de traiter un consul honoraire autrement qu'un consul de carrière. La question de savoir s'il reçoit un traitement régulier et s'il appartient à la carrière consulaire ne concerne que lui et le gouvernement de l'Etat d'envoi.

6. Sir Gerald souligne qu'il n'y a qu'une façon de bien rédiger cette disposition. C'est non pas d'énumérer les privilèges auxquels le consul honoraire a droit, mais d'indiquer qu'il jouit de tous les privilèges prévus dans le projet d'articles et de ne mentionner que les exceptions, c'est-à-dire les privilèges auxquels il n'a pas droit.

7. M. FRANÇOIS partage les doutes de sir Gerald Fitzmaurice. L'adoption du texte proposé par M. Verdross hâterait sans aucun doute les travaux de la Commission, mais il enlèverait toute valeur aux articles à l'égard des consuls honoraires. Pareil texte pourrait donner lieu à de nombreux malentendus. Il serait probablement interprété d'une manière très restrictive par certains Etats, mais il pourrait aussi être interprété très largement par d'autres : on peut soutenir que tous les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires, sinon la Commission ne les aurait pas inclus dans le projet.

8. La seconde phrase de l'amendement de M. Verdross indique cependant que son intention est plutôt de restreindre étroitement les privilèges et immunités des consuls honoraires. Cette phrase dispose que, pour ce qui est des autres privilèges et immunités (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas indispensables à l'exercice de la fonction), les consuls honoraires jouiront de ceux qui leur seront conférés par les traités bilatéraux ou la législation de l'Etat de résidence. Il n'est pas fait mention de la coutume internationale, bien qu'il existe un ensemble de règles de droit coutumier sur la question des consuls honoraires. Il sera donc nécessaire, si le texte proposé par M. Verdross est adopté, de conclure des centaines de traités bilatéraux pour prévoir les avantages présentement reconnus par le droit coutumier international et par la pratique des Etats.

9. M. YOKOTA déclare ne pouvoir accepter la formule proposée par M. Verdross, car elle est beaucoup trop vague et trop générale. Elle n'indique pas clairement, par exemple, si les consuls honoraires ont droit aux privilèges prévus aux articles 24 et 25, dispositions qui, d'après le projet d'article 56 du Rapporteur spécial, ne s'appliquent pas aux consuls honoraires. On peut dire que certains autres privilèges, tels ceux des articles 37 et 38, sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires. Le texte proposé donnerait naissance à des différends entre Etat de résidence et Etat d'envoi au sujet du droit d'un consul honoraire à bénéficier d'un privilège donné.

10. M. AMADO rappelle ce qu'il a déjà dit (550e séance, par. 50) savoir que les consuls honoraires ont beaucoup plus d'importance pour des pays comme les Pays-Bas que pour des pays tels que le Brésil, qui ont recours presque uniquement à des consuls de carrière. Les petits pays comme les Pays-Bas, dont les intérêts commerciaux et maritimes sont très étendus, jugent nécessaire, pour des raisons d'économie, de faire appel à un grand nombre de consuls honoraires. M. Amado demande à la Commission de reconnaître les besoins de ces Etats. L'adoption d'un texte comme celui qu'à proposé M. Verdross pourrait obliger ces Etats à

envoyer des consuls de carrière en de nombreux points du globe.

11. Les consuls honoraires devraient avoir droit non seulement aux privilèges inhérents à la fonction consulaire, mais aussi à ceux qui sont attachés à la situation du consul. La formule proposée par M. Verdross est trop vague ; il est extrêmement difficile de dire quand un acte est accompli dans l'exercice de la fonction consulaire. Le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi peut demander à un consul honoraire de remettre une communication écrite à un ressortissant important lors du passage de celui-ci dans la circonscription consulaire. Il n'apparaît pas clairement si une telle mission serait couverte par la formule proposée.

12. Ce sont les raisons pour lesquelles M. Amado ne peut accepter ce texte, bien que son adoption eût pu abréger le débat.

13. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA partage l'avis de ceux qui estiment qu'un consul honoraire doit, en principe, être traité à l'égal des consuls de carrière et, d'une manière générale, doit jouir des privilèges et immunités consulaires. La seule différence entre consul honoraire et consul de carrière réside dans le fait qu'un consul honoraire peut, s'il le désire, se consacrer à une activité lucrative distincte de ses fonctions consulaires. C'est ce qui justifie qu'il soit privé de certains des avantages prévus dans le projet d'articles. M. Jiménez de Aréchaga propose donc de modifier le paragraphe 2 de la façon suivante : « En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires ne jouissent pas des avantages prévus aux articles 24, 25, 26, 27, 32, 37, 38 *b*) et 38 *c*) ».

14. Il estime que ce texte préciserait beaucoup mieux la situation juridique des consuls honoraires et pourrait aider à rapprocher les points de vue divergents qui ont été exprimés.

15. M. MATINE-DAFTARY demande aux adversaires de l'amendement proposé par M. Verdross de préciser quels sont les divers privilèges accordés aux consuls honoraires dans le projet du Rapporteur spécial qui, à leur avis, seraient écartés par l'adoption de cet amendement. Il rappelle à cet égard que le critère de la fonction a été adopté par la Commission dans le projet consacré aux relations diplomatiques.

16. M. SCELLE déclare que l'amendement proposé par M. Verdross, bien que certains l'aient jugé trop vague, a pour le moins le mérite de poser le principe que, pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles, les consuls honoraires sont assimilés aux consuls de carrière. M. Scelle est heureux de noter que le nouveau membre de la Commission, M. Jiménez de Aréchaga, adopte un point de vue analogue à celui qu'il a lui-même exposé lors d'une séance antérieure (550e séance, par. 11 à 13), au sujet de l'assimilation de principe du statut des consuls honoraires et de celui des consuls de carrière.

17. D'après M. Scelle, la seule différence importante entre consuls honoraires et consuls de carrière, c'est que les premiers peuvent ne pas être investis de la généralité des fonctions consulaires et n'être chargés que de certaines fonctions spéciales. Pour couvrir ces cas, M. Scelle a proposé au cours de la précédente séance (551e séance, par. 54), une disposition prévoyant que, lorsque les consuls honoraires sont investis d'une compétence ainsi restreinte, ils jouissent, pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles, des mêmes prérogatives que les consuls de carrière, exception faite des restrictions précisées dans certains articles du projet. Si une telle disposition est approuvée, il sera évidemment nécessaire de stipuler dans chacun des articles se rapportant à cet objet les avantages dont les consuls honoraires sont exclus, lorsqu'ils n'exercent leurs fonctions qu'en vertu d'une compétence restreinte.

18. M. VERDROSS, répondant à M. François, déclare qu'il accepterait d'ajouter les mots « la coutume » après les mots « les traités bilatéraux », dans la deuxième phrase de son amendement.

19. Répondant à M. Amado, M. Verdross souligne que, conformément à la deuxième phrase de son amendement, l'Etat de résidence serait même libre, s'il le désirait, d'accorder à un consul honoraire la totalité des privilèges et immunités.

20. Il reconnaît que sa formule est un peu vague, mais il répète qu'il est tout disposé à accepter des modifications de forme. Par exemple, pour plus de précision, on pourrait citer entre crochets les articles qui énoncent les prérogatives nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires.

21. L'objet de l'amendement qu'il propose est de concilier les divergences que l'on trouve dans les dispositions du droit interne des divers pays. La forme sous laquelle l'idée de M. Verdross est exprimée importe relativement peu ; il est prêt à l'exprimer sous une forme négative, si la Commission estime que cela serait plus acceptable. Il est indispensable, toutefois, de spécifier que les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière, pour autant que ces avantages soient nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires, et qu'en ce qui concerne les autres privilèges et immunités, les consuls honoraires jouiront de ceux qui leur sont conférés par accord entre les deux Etats intéressés ou conformément au droit interne de l'Etat de résidence.

22. M. YASSEEN rappelle qu'au cours de la séance antérieure (551e séance, par. 29) il a souligné la différence entre les facilités accordées en raison des fonctions consulaires proprement dites — et que l'on doit accorder sans se soucier de savoir si les fonctions sont exercées par un consul honoraire ou par un consul de carrière — et les privilèges et immunités accordés au consul à titre personnel. La formule proposée par M. Verdross part de cette distinction et reconnaît le principe — qui est également exprimé dans la proposition de M. Scelle — selon lequel des fonctions identiques doivent emporter des avantages identiques.

23. Alors que ce principe est généralement accepté, la même unanimité n'existe pas en ce qui concerne les privilèges qui s'attachent à la personne du consul. Il n'y a pas de règle généra-

lement reconnue en droit international en vertu de laquelle les consuls honoraires jouiraient des mêmes privilèges personnels que les consuls de carrière. La pratique des Etats n'est pas uniforme à cet égard, et le droit interne varie considérablement d'un pays à l'autre. Certains Etats n'accordent pas le moindre privilège aux consuls honoraires, tandis que d'autres leur confèrent des privilèges étendus. Dans ces conditions, le plus sage est de suivre la proposition de M. Verdross; l'amendement proposé par ce dernier permettrait de régler la question de l'étendue des privilèges et immunités personnels des consuls honoraires par voie d'accords bilatéraux ou conformément au droit interne de l'Etat de résidence.

24. La formule de M. Verdross offrirait en outre l'avantage qu'un plus grand nombre d'Etats seraient disposés à accepter le projet d'articles. Elle favoriserait également l'institution des consuls honoraires, car, si l'on devait reconnaître à ces consuls les mêmes privilèges et immunités personnels qu'aux consuls de carrière, de nombreux Etats seraient peu disposés à les recevoir.

25. Pour ces raisons, M. Yasseen appuie chaleureusement l'amendement présenté par M. Verdross, sous réserve de modifications de forme.

26. M. SANDSTRÖM déclare que l'amendement proposé par M. Verdross ne résout pas le problème des consuls honoraires; on n'y trouve pas de critère valable pour déterminer les avantages dont doivent jouir ces consuls. L'explication donnée par M. Yasseen n'a pas éclairci la question. Les privilèges personnels accordés aux consuls leur sont conférés précisément à cause de leurs fonctions consulaires, et il est donc difficile de séparer les avantages qui sont nécessaires pour l'exercice de ces fonctions de ceux qui constituent des privilèges purement personnels.

27. On a estimé que la moitié des consulats existant dans le monde entier sont dirigés par des consuls honoraires. En conséquence, si la Commission devait adopter la formule proposée par M. Verdross, elle faillirait, en fait, à la moitié de la tâche que lui dicte son projet.

28. Pour conclure, M. Sandström déclare partager le point de vue de ceux qui pensent que la Commission doit adopter une formule s'inspirant de la proposition de M. Jiménez de Aréchaga, et spécifier au paragraphe 2 de l'article 56 que les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière, à l'exception de ceux qui sont énoncés dans certains articles déterminés.

29. M. PAL note qu'il semble y avoir eu méprise sur la portée de la proposition formulée par M. Verdross. Celui-ci n'entendait pas établir un principe, comme il l'a d'ailleurs lui-même souligné en présentant sa proposition. La formule suggérée était censée constituer — et elle constitue, en fait — un critère satisfaisant pour déterminer les privilèges et immunités auxquels doivent avoir droit les consuls honoraires et les règles qui doivent effectivement leur être appliquées dans la pratique. La difficulté tient au fait que la Commission n'a précisé nulle part dans son projet que les privilèges et immunités étaient conférés sur la base du principe général énoncé dans la formule de M. Verdross. La Commission a simplement énuméré dans chaque article les circonstances dans lesquelles existait le privilège mentionné dans l'article; aucun critère général n'a été énoncé à cet égard. La formule de M. Verdross ne réduirait donc pas le travail de la Commission, qui, en tout état de cause, aurait à examiner chacun des articles pertinents.

30. Pour sa part, M. Pal préférerait une disposition qui s'inspirerait de la proposition faite par sir Gerald Fitzmaurice et qu'a formulée de façon plus détaillée M. Jiménez de Aréchaga. Afin de déterminer les articles qu'il conviendrait de mentionner comme n'étant pas applicables aux consuls honoraires, la Commission devrait examiner les divers articles de son projet, un à un, et vérifier si l'un quelconque de ces articles est inapplicable, en fait, aux consuls honoraires.

31. Enfin, M. Pal propose que la formule préconisée par M. Jiménez de Aréchaga soit complétée par une disposition, dont l'objet serait analogue à celui de la deuxième phrase du texte de M. Verdross, et qui serait conçue comme suit :

> « En ce qui concerne les privilèges et immunités mentionnés dans les articles précités [c'est-à-dire les articles dont il est dit, dans la phrase qui précède immédiatement, qu'ils ne sont pas applicables aux consuls honoraires], ils jouissent de ceux qui leur sont conférés par les traités bilatéraux, par la coutume ou par la législation de l'Etat de résidence. »

32. M. EDMONDS déclare qu'il ne peut accepter le texte proposé par M. Verdross, car il lui paraît quelque peu confus; en particulier, il ne peut admettre l'idée, implicite dans la deuxième phrase, selon laquelle il existe des privilèges et immunités consulaires qui ne sont pas nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires. M. Edmonds pense que tous les privilèges spécifiés dans le projet d'articles ont été accordés aux consuls précisément parce qu'ils sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires.

33. Pour ces raisons, M. Edmonds ne peut approuver l'amendement proposé par M. Verdross, et il insiste auprès de la Commission pour qu'elle adopte la méthode, proposée par sir Gerald Fitzmaurice et d'autres membres, qui consiste à examiner les divers articles afin de déterminer ceux qui ne doivent pas être applicables aux consuls honoraires.

34. M. HSU appuie l'amendement proposé par M. Verdross. Il pense que la Commission ne peut adopter de disposition qui ait une portée plus étendue que celle de cet amendement. Cette formule offrirait également l'avantage de rendre le projet des plus acceptable pour les Etats qui ne sont pas disposés à accorder aux consuls honoraires toutes les facilités souhaitées par M. François.

35. Dans la plupart des cas, le consul honoraire est également commerçant, et, pour de nombreux Etats, il est difficile d'accorder à ces consuls le même traitement qu'aux consuls de carrière. En

toute justice, il convient de reconnaître la position prise par ces pays. M. Hsu estime que le texte proposé par M. Verdross tient compte de la situation ; la décision la plus sage que puisse prendre la Commission est donc d'adopter ce texte.

36. M. YOKOTA explique que la raison principale pour laquelle il n'accepte pas l'amendement proposé par M. Verdross, c'est qu'il ne voit pas quels sont les privilèges précis que vise cette formule, ni ceux qu'elle exclut. Le Rapporteur spécial, pour sa part, ne semble juger nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires que les seuls avantages prévus dans les articles énumérés au paragraphe 2 de son projet. En fait, de nombreux membres de la Commission, y compris l'orateur, estiment que maints autres articles devraient être applicables aux consuls honoraires. Il existe donc manifestement une divergence d'opinions considérable entre les membres de la Commission quant aux privilèges qui sont effectivement nécessaires, et, si ces membres, qui connaissent bien le droit international, diffèrent à un tel point à ce sujet, la situation sera encore moins satisfaisante lorsque la formule devra être appliquée par des personnes moins bien informées.

37. La proposition de M. Verdross tendant à ce que son amendement serve d'introduction et soit suivi d'une énumération des articles applicables aux consuls honoraires ne serait pas d'une grande utilité pour la Commission, qui devrait encore examiner les divers articles pour déterminer ceux qui s'appliquent et ceux qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

38. M. AGO pense, lui aussi, qu'il serait souhaitable de rechercher une formule qui tienne compte de tous les systèmes en vigueur. Il ne saurait, toutefois, approuver celle qu'a proposée M. Verdross, notamment parce qu'elle se fonde implicitement sur la thèse très inquiétante selon laquelle il existe des privilèges et immunités consulaires dont la justification n'est pas constituée par la nécessité de faciliter l'exercice des fonctions consulaires. En réalité, la seule raison qui justifie l'octroi aux consuls des différents privilèges et immunités mentionnés dans le projet réside précisément dans le fait qu'ils sont nécessaires à l'exercice de la fonction consulaire. Certes, certains de ces privilèges ont plus directement trait à la fonction consulaire que d'autres, mais, en les énumérant dans le projet d'articles, la Commission a déjà reconnu que tous sont, dans une certaine mesure, nécessaires à l'exercice de cette fonction.

39. M. Ago rappelle que les privilèges personnels beaucoup plus étendus accordés aux agents diplomatiques reposent sur le principe *ne impediatur legatio*. De même, les privilèges moins importants dont jouissent les consuls leur sont accordés non par pure courtoisie, mais en vue de faciliter l'exercice de la fonction consulaire.

40. Par conséquent, M. Ago préférerait une disposition précisant que les consuls honoraires bénéficient des mêmes privilèges que les consuls de carrière, à l'exception des privilèges mentionnés dans certains articles particuliers. Pour pouvoir élaborer un texte de ce genre, la Commission doit, comme M. Yokota l'a suggéré à la séance précédente (551e séance, par. 32), examiner un à un les divers articles du projet en vue de déterminer s'ils contiennent des dispositions qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires en tant que tels. M. Ago souligne que les dispositions à exclure devraient être celles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires, quelles que soient leur nationalité et leurs activités. Chaque fois qu'un consul est exclu du bénéfice d'un privilège particulier, soit parce qu'il est ressortissant de l'Etat de résidence soit parce qu'il exerce une activité lucrative, cette restriction est déjà indiquée dans l'article pertinent et s'applique à tous les consuls, qu'ils soient consuls de carrière ou consuls honoraires.

41. Si, à la suite de l'examen des divers articles, l'on constate qu'il n'y a qu'un très petit nombre de dispositions qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires en tant que tels, il ne sera peut-être pas nécessaire de consacrer à ces derniers un article distinct comportant des dispositions générales. Il serait tout à fait suffisant d'indiquer l'exception dans les articles pertinents.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que l'amendement proposé par M. Verdross serait entièrement justifié si l'on partait de l'hypothèse que les consuls honoraires sont toujours ressortissants de l'Etat de résidence. Une disposition correspondante figure dans l'article 37 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, où il est stipulé que « l'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire bénéficie de l'inviolabilité et aussi de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». Le terme « officiels » a fait l'objet d'observations diverses. Or, comme les consuls honoraires ne sont pas nécessairement ressortissants de l'Etat de résidence, l'amendement de M. Verdross aurait un effet restrictif.

43. Pour ce qui est de savoir quels sont les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires, M. Liang fait observer que l'énumération qui figure au paragraphe 2 du projet d'article 56 présenté par le Rapporteur spécial ne contient pas l'article 41. Faut-il en inférer que l'enfant d'un consul honoraire ressortissant de l'Etat d'envoi qui viendrait à naître dans l'Etat de résidence acquerrait, de ce fait, la nationalité de ce dernier Etat ? En vertu de la législation canadienne, par exemple, qui est essentiellement fondée sur le *jus soli*, un enfant né au Canada d'un père qui est agent diplomatique ou consulaire étranger — cette expression visant également les consuls honoraires — n'acquiert pas, de ce fait, la nationalité canadienne.

44. M. MATINE-DAFTARY appuie l'amendement de M. Verdross et ne trouve rien de convaincant dans les objections selon lesquelles cet amendement aurait une portée plus restrictive que le texte du Rapporteur spécial. L'argument de ceux qui prétendent que l'amendement de

M. Verdross n'assure pas aux consuls honoraires le bénéfice des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ne semble guère valable. M. Matine-Daftary estime que les dispositions relatives à l'inviolabilité des locaux et archives consulaires (articles 25 et 27) devraient être applicables aux consuls honoraires.

45. Vu la tendance qui se manifeste d'accorder un traitement préférentiel aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi, il importe de définir nettement la situation juridique des consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants dudit Etat.

46. M. VERDROSS, répondant à M. Ago, fait observer qu'il n'est pas exact que tous les privilèges et immunités consulaires ont leur fondement dans le droit international. Certains d'entre eux, tels que ceux accordés en matière de franchise douanière, sont nés de la courtoisie internationale et ont été, par la suite, inclus dans certaines conventions bilatérales, mais, en règle générale, seulement en ce qui concerne les conseils de carrière.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que la Commission doit décider si elle veut que l'article 56 soit un article *de lege lata* ou *de lege ferenda*. Il estime, comme M. Yasseen, qu'il n'existe aucune règle de droit international en vertu de laquelle les consuls honoraires jouiraient des mêmes privilèges et immunités que les consuls de carrière et, à sa connaissance, aucune autorité dans le domaine du droit international n'a jamais soutenu pareille thèse. Bien au contraire, il est généralement reconnu que les privilèges et immunités dont bénéficient les consuls honoraires sont beaucoup plus limités. La question est extrêmement complexe, et il n'est guère probable que la Commission puisse la résoudre en se fondant sur le droit coutumier. Elle doit donc entreprendre la tâche sur le plan du développement progressif du droit international, mais, pour ne pas bâtir sur le néant, elle doit choisir les éléments de la pratique générale qui seraient acceptables pour la majorité des Etats et avancer avec prudence. Les dispositions pertinentes des législations internes et des conventions consulaires sont tellement différentes que les membres de la Commission ne manqueront pas, M. Žourek en est convaincu, d'exprimer des opinions très divergentes au sujet des caractéristiques particulières des consuls honoraires. Des critères comme ceux fondés sur la nationalité ou sur l'exercice d'une activite lucrative sont, certes, importants, mais ils ne sont pas suffisants, par eux-mêmes, pour distinguer les consuls honoraires des consuls de carrière. Il lui semble que, du point de vue de l'Etat de résidence, le fait que les consuls honoraires ne sont pas sujets à des mesures disciplinaires de la part de l'Etat d'envoi, ne font pas partie des services administratifs de ce dernier et peuvent à tout moment commencer à exercer une activité privée de caractère lucratif, présente une importance beaucoup plus grande et constitue la raison pour laquelle les Etats de résidence refusent d'étendre aux consuls honoraires les mêmes privilèges qu'aux consuls de carrière. M. Žourek souligne la nécessité de tenir compte de la pratique des Etats dans ce domaine particulier et de ne pas se lancer dans des spéculations purement théoriques.

48. Le PRÉSIDENT fait observer que, les membres de la Commission ayant déjà exposé leurs opinions de manière détaillée, il est temps que la Commission procède à l'examen de la procédure à suivre.

49. Sir Gerald FITZMAURICE pense que si la Commission décidait qu'il y a lieu d'examiner l'article 56 à la lumière des articles précédents relatifs aux privilèges et immunités, elle pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de passer le projet en revue article par article.

50. Il se peut que l'on constate, en fin de compte, la possibilité de concilier les différents points de vue en adoptant une disposition stipulant, premièrement, que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et qui n'exercent pas d'activité commerciale ou de profession lucrative quelconques doivent bénéficier des mêmes privilèges que les consuls de carrière ; deuxièmement, que les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ne devraient bénéficier que de certains privilèges spéciaux ; et, troisièmement, que les consuls honoraires, quelle que soit leur nationalité, qui exercent une activité commerciale ou une profession lucrative quelconques, ne devraient bénéficier que de certains privilèges seulement.

51. M. SCELLE maintient qu'un service consulaire est composé à la fois de consuls de carrière et de consuls honoraires, et que l'Etat d'envoi jouit des mêmes prérogatives à l'égard des deux catégories. L'Etat de résidence qui délivre un exequatur à un consul de carrière ou à un consul honoraire est lié par cet exequatur.

52. M. Scelle se déclare en faveur de la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice et retire sa propre suggestion (551e séance, par. 54).

53. M. TOUNKINE dit que la Commission ne sortira jamais du cercle vicieux dans lequel elle s'est engagée si elle persiste à vouloir élaborer une définition générale de l'expression « consul honoraire ». Elle devrait adopter la méthode préconisée par M. Yokota et examiner le projet article par article afin de déterminer quels sont les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires.

54. M. MATINE-DAFTARY ne s'opposera pas — pour que soit mis fin à une discussion vaine — à la proposition de M. Yokota, que vient d'appuyer M. Tounkine. Il désire cependant faire observer que, pour établir la distinction indispensable entre les deux catégories de consuls, mieux vaudrait suivre la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice.

55. Le PRÉSIDENT note que la discussion a montré nettement qu'il est indispensable de procéder à l'examen de tous les articles relatifs aux privilèges et immunités afin de déterminer quels sont ceux qui s'appliquent aux consuls

honoraires. Il avait lui-même l'intention de suggérer, comme sir Gerald Fitzmaurice, que le Comité de rédaction soit prié de procéder au moins à un examen préliminaire en la matière. Il appartiendra toujours à la Commission, certes, de prendre les décisions définitives et de déterminer quels sont les articles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires et pour quelle raison. Il ne semble guère utile de poursuivre la discussion de l'article 56 avant que cet examen ait été effectué.

56. M. YASSEEN estime que cette tâche dépasse la compétence du Comité de rédaction. Il appartient tout d'abord à la Commission de se mettre d'accord sur les critères applicables pour déterminer les privilèges et immunités dont doivent jouir les consuls honoraires.

57. La Commission devrait examiner la pratique dominante et ne pas oublier qu'en général les consuls honoraires, lorsqu'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence, jouissent de privilèges restreints et que, même lorsqu'ils ne sont pas nationaux de l'Etat de résidence, ils ne bénéficient pas toujours de la totalité des privilèges accordés aux consuls de carrière. Peut-être la distinction que M. Yasseen a établie entre les facilités accordées aux consulats et les privilèges conférés aux consuls en tant que tels pourrait-elle servir utilement de critère et être énoncée dans une règle de droit international.

58. Le PRÉSIDENT, tout en rendant hommage aux opinions formulées par M. Yasseen, souligne, qu'en raison des points de vue absolument contradictoires exprimés au sein de la Commission, il serait difficile de se mettre d'accord sur les instructions à donner au Comité de rédaction. Le Président avait envisagé une procédure tendant à demander au Comité de rédaction de déblayer le terrain en examinant l'un après l'autre tous les articles relatifs aux privilèges et immunités, afin de simplifier la tâche de la Commission qui aura à décider quelles dispositions doivent s'appliquer aux consuls honoraires. Il n'appartient évidemment pas au Comité de rédaction de définir ce que devrait être le droit en cette matière. Si la procédure proposée soulève des objections, la Commission pourra procéder elle-même à cet examen.

59. M. TOUNKINE n'est pas opposé, en principe, à ce que l'article 56 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais il doute que le moment soit déjà venu de le faire. La Commission a pour habitude de mener jusqu'à son terme la discussion d'une question avant de prier le Comité de rédaction de formuler, en termes appropriés, les conclusions auxquelles elle a abouti.

60. N'ayant pas encore déterminé les principes qui seront à la base de sa décision relative à l'applicabilité de certains articles aux consuls honoraires, la Commission devrait examiner tout d'abord la pratique existante. A la lumière de cet examen préalable, elle sera peut-être en mesure de choisir les critères appropriés, et le soin d'établir l'énoncé exact de l'article 56 pourrait alors être laissé au Comité de rédaction. Il se peut que la procédure préconisée par sir Gerald Fitzmaurice et par le Président oblige la Commission à reprendre le présent débat, après que le Comité de rédaction aura consacré un ou deux jours à l'étude de la question.

61. Le PRÉSIDENT fait observer que tous les membres de la Commission admettent la nécessité de passer en revue les articles relatifs aux privilèges et immunités consulaires, en vue de déterminer ceux qui doivent s'appliquer aux consuls honoraires. La seule question qui se pose est de savoir si c'est la Commission elle-même ou le Comité de rédaction qui doit procéder à cet examen.

62. M. BARTOŠ estime que le problème relève de la compétence de la Commission et touche à la conscience et à la responsabilité de ses membres. Il se déclare en faveur de l'amendement de M. Verdross et de la procédure proposée par M. Yokota. Renvoyer au Comité de rédaction toute la question de l'applicabilité du projet d'articles aux consuls honoraires équivaudrait à déléguer au Comité un pouvoir de décision sur le fond, ce qui est absolument inadmissible. D'autre part, il serait évidemment difficile de voter sur chaque article sans procéder à une étude plus approfondie. En conséquence, s'il est impossible de se livrer à cette étude en Commission, la meilleure procédure pourrait consister à créer un comité *ad hoc* qui ferait ensuite rapport à la Commission. Ce n'est qu'une fois que seront prises les décisions de principe que la mise au point de l'article 56 pourrait être laissée au Comité de rédaction.

63. M. EDMONDS souligne que la Commission ne doit renvoyer aucune question de principe au Comité de rédaction avant d'être parvenue à une décision bien nette. Au cours des sessions antérieures à 1959, la Commission votait sur les articles et les amendements avant de les renvoyer au Comité de rédaction. Dans le cas actuel, la seule procédure admissible est que les membres de la Commission votent d'abord sur les questions de fond. Sinon, la Commission devrait soit accepter le rapport du Comité de rédaction, qui ne représentera pas nécessairement les opinions réfléchies de la majorité, soit reprendre l'ensemble de la question.

64. Le PRÉSIDENT pense qu'il n'est pas contraire à la pratique des Nations Unies de renvoyer un problème à un groupe plus restreint en vue d'un examen préalable. C'est un procédé auquel l'Assemblée générale a souvent recours. Il n'est pas facile de trancher des questions techniques par un vote, et il est souhaitable que la Commission s'efforce de réaliser l'unanimité.

65. M. AMADO estime que la Commission devrait suivre la procédure proposée par M. Yokota, en limitant toutefois à cinq minutes le temps de parole de chaque orateur. Cela permettrait à tous les membres de la Commission d'exposer leur point de vue.

66. M. AGO reconnaît que l'argument de M. Tounkine et de M. Yasseen n'est pas sans valeur ; il est de fait que la discussion n'a pas atteint, en cette matière, le stade où l'on puisse s'autoriser de renvoyer la question au Comité de rédaction. Aucun membre de la Commission, cependant, n'a jamais dit que la Commission doive déléguer des pouvoirs audit Comité. Dans le passé, on a eu recours au Comité de rédaction à deux fins tout à fait différentes : rédaction au sens strict du terme et examen préparatoire des questions. Dans le cas présent, ce travail préparatoire pourrait être réalisé par la Commission elle-même, mais cela prendrait un temps considérable. S'il est bien entendu que le Comité de rédaction ne doit que déblayer le terrain M. Ago pense que la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice serait la plus simple.

67. Le PRÉSIDENT confirme que M. Ago a très justement interprété son idée de ce que devrait être, dans le cas présent, la tâche du Comité de rédaction.

68. M. YOKOTA s'associe aux adversaires du renvoi de la question au Comité de rédaction, car elle dépasse la compétence de ce comité. Pour accélérer les travaux, il pourrait être souhaitable de créer un comité *ad hoc* qui représentât mieux l'ensemble de la Commission.

69. M. SANDSTRÖM partage l'opinion de M. Ago, mais il n'a aucune objection à ce que l'on crée un comité *ad hoc*.

70. M. TOUNKINE estime que la question de procédure est étroitement liée au fond du problème. Les membres de la Commission qui souhaitent examiner la pratique internationale en vigueur demandent que la question soit discutée par la Commission plénière, alors que ceux qui sont d'un avis différent souhaitent renvoyer l'article au Comité de rédaction ou à un autre groupe restreint. A son avis, la pratique existante doit être prise en considération, et seule la Commission plénière peut procéder aux échanges de vues nécessaires. Tout ce que pourrait faire le Comité de rédaction ou le comité *ad hoc* dont on a proposé la création serait de reprendre la discussion théorique qui a eu lieu au sein de la Commission. On aurait pu gagner beaucoup de temps, si l'on avait décidé plus tôt de limiter le débat aux articles du projet ; mais la discussion va se poursuivant et aucun progrès réel n'a été accompli.

71. M. AGO, prenant la parole sur une motion d'ordre, estime que, puisque plusieurs membres de la Commission ne sont pas d'avis de renvoyer l'article au Comité de rédaction ou à un groupe *ad hoc*, il serait plus opportun de le discuter en Commission.

72. M. BARTOŠ, intervenant sur une motion d'ordre, dit que l'article doit être renvoyé au Comité de rédaction ou à un groupe *ad hoc*, étant entendu que l'organe en question devra soumettre à la Commission un rapport préliminaire spécial sur cet article.

73. Le PRÉSIDENT fait observer que la majorité de la Commission paraît favorable à l'examen du projet en séance plénière, article par article.

74. Il n'est pas nécessaire que la Commission discute de l'applicabilité de l'article 17 aux consuls honoraires, car ce texte a déjà été adopté, et c'est le seul article déclaré expressément inapplicable aux consuls honoraires dans le projet soumis par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1 de l'article 56.

75. Quant au paragraphe 2 du nouvel article 56 présenté par le Rapporteur spécial, qui a trait à la section II du projet concernant les relations consulaires, le Président propose que, s'il n'y a pas d'objection, l'article 22 *(Usage de l'écusson aux armes de l'Etat)* soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

76. Le PRÉSIDENT propose que, s'il n'y a aucune objection, l'alinéa *a*) de l'article 23 *(Usage du pavillon national)*, que le Rapporteur spécial a fait figurer dans son énumération, soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il est ainsi décidé.

77. Le PRÉSIDENT fait observer que l'alinéa *b*) de l'article 23 ne figure pas dans l'énumération du Rapporteur spécial.

78. M. GARCÍA AMADOR demande au Rapporteur spécial d'expliquer pourquoi il a fait une distinction entre deux questions tellement semblables et qui se rapportent l'une et l'autre à l'exercice des fonctions consulaires.

79. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que cette différence est fondée sur la pratique des Etats. Il est évidemment difficile d'obtenir tous les renseignements nécessaires sur cette pratique, et la documentation sera plus complète lorsque les gouvernements auront fait parvenir leurs observations. Le droit d'arborer le pavillon national de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport personnels constitue un privilège important et il ne faut pas oublier que les consuls honoraires sont très souvent des ressortissants de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers, et, comme tels, ne sauraient être tenus pour des représentants de l'Etat d'envoi. De plus, dans la très grande majorité des cas, ils se livrent au commerce ou à une autre activité privée de caractère lucratif, et c'est là leur principale activité. Il serait fort difficile de distinguer quand c'est dans l'exercice de fonctions consulaires qu'ils utilisent un moyen de transport, et quand c'est à des fins privées.

80. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à l'opinion du Rapporteur spécial suivant laquelle la pratique générale des Etats n'autorise pas les chefs des missions consulaires à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport. De nombreuses conventions consulaires qui, dans la définition des consuls, englobent les consuls de carrière et les consuls honoraires, ne font aucune différence entre eux à cet égard. L'ensemble de ce texte dépend de la formule « qu'ils utilisent dans

l'exercice de leurs fonctions » ; ce membre de phrase deviendrait encore plus clair s'il commençait par les mots « lorsqu'ils les utilisent ». La nationalité du consul et l'exercice d'une activité lucrative n'ont aucun rapport avec ce texte.

81. M. AGO estime que l'explication donnée par le Rapporteur spécial de la distinction faite entre les deux alinéas de l'article 23 ne fait que confirmer une fois de plus ce que lui-même a déjà fait observer, à savoir que toute distinction a pour fondement non pas tant le statut du consul honoraire que, en réalité, sa nationalité ou le fait qu'il se consacre à une activité lucrative. M. Ago est d'avis, comme sir Gerald, que ces critères sont sans rapport avec l'applicabilité de l'alinéa *b*) de l'article 23 aux consuls honoraires. Tout consul, lorsqu'il exerce ses fonctions, agit en qualité d'agent de l'Etat d'envoi, et il ne semble pas y avoir, dès lors, la moindre raison d'autoriser le consul honoraire à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur les locaux du consulat et non sur les moyens de transport utilisés dans l'exercice des fonctions consulaires. Dans le cas des consuls de carrière comme dans celui des consuls honoraires, le pavillon veut dire qu'ils se consacrent aux affaires de l'Etat d'envoi et n'indique nullement leur nationalité ni leur profession.

82. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense que le privilège dont il est question à l'alinéa *b*) de l'article 23 doit être accordé aux consuls honoraires, d'autant qu'il ne s'applique qu'aux chefs de poste consulaires.

83. M. BARTOŠ fait observer que, dans nombre de cas, tels que les solennités publiques, le consul, qu'il soit de carrière ou honoraire, agit au nom de l'Etat d'envoi, et qu'il est difficile de faire à cet égard une distinction entre consul de carrière et consul honoraire. En conséquence, il estime que l'alinéa *b*) de l'article 23 doit s'appliquer aux consuls honoraires.

84. M. MATINE-DAFTARY n'a pas d'objection majeure contre l'applicabilité de cette disposition aux consuls honoraires, mais il estime qu'en pratique il serait difficile de les empêcher d'arborer le pavillon national de l'Etat d'envoi lorsqu'ils se livrent à des activités qui sont sans rapport avec l'exercice de leurs fonctions consulaires, car rien ne permet, en effet, aux autorités locales de vérifier si le véhicule arborant ce pavillon se rend à un ministère, par exemple, ou, en fait, au bureau privé du consul honoraire.

85. M. SANDSTRÖM est aussi d'avis que ce texte doit s'appliquer aux consuls honoraires. Dans beaucoup de circonscriptions consulaires, en particulier dans les grands ports, il importe que les autorités locales puissent reconnaître le véhicule, le navire ou l'avion utilisé par un consul étranger, afin de lui accorder les privilèges qui lui reviennent.

86. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, se rallie à l'opinion de M. Sandström. Au surplus, pour ce qui est des questions de préséance, il serait désobligeant d'interdire à un consul honoraire d'arborer le pavillon de l'Etat d'envoi, alors que les consuls de carrière des autres Etats d'envoi peuvent exercer ce droit.

87. En tant que Président, il fait observer que la majorité de la Commission considère que l'alinéa *b*) de l'article 23 doit s'appliquer aux consuls honoraires, et il appelle l'attention sur la proposition de sir Gerald Fitzmaurice tendant à employer la formule « lorsqu'ils les utilisent ».

88. M. HSU demande qu'un vote ait lieu sur la question de l'applicabilité de l'alinéa *b*) de l'article 23 aux consuls honoraires, en raison des opinions dissidentes qui ont été exprimées.

Par 12 voix contre 3, avec 1 abstention, il est décidé que l'alinéa b) *de l'article 23 sera applicable aux consuls honoraires.*

89. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité de l'article 24 *(Logement)* aux consuls honoraires.

90. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que, la résidence privée des consuls n'étant pas mentionnée dans ce texte et le droit qu'il stipule étant conféré à l'Etat d'envoi lui-même, il n'y a pas lieu de faire d'exception pour les cas où l'Etat d'envoi est représenté par un consul honoraire. Cet article a pour but d'aider l'Etat d'envoi à trouver les locaux nécessaires pour un consulat, quel que soit le statut du chef de poste. Il ne semble donc y avoir aucune raison pour que cette disposition ne s'applique pas aux consuls honoraires.

91. M. YASSEEN et M. YOKOTA pensent, comme sir Gerald Fitzmaurice, que ce texte devrait s'appliquer aux consuls honoraires, car il a pour but de faciliter l'exercice des fonctions consulaires.

92. M. MATINE-DAFTARY est favorable à l'extension de l'article 24 aux consuls honoraires qui ne se livrent pas à une activité de caractère lucratif. Il ne saurait se rallier à l'argumentation de sir Gerald Fitzmaurice. Au demeurant, il est rare que les consuls honoraires demandent à l'Etat de résidence de les aider à se procurer les locaux nécessaires au consulat.

93. M. SANDSTRÖM, tout en étant pour l'application de l'article 24 aux consuls honoraires, estime qu'en fait il est illogique de préciser que ce texte s'applique à ces consuls. La manière dont la question est posée à la Commission confirme que l'énoncé de l'article 56 dans le texte du Rapporteur spécial n'est pas approprié et qu'il eût mieux valu énumérer les articles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

94. M. BARTOŠ estime que l'article 24 devrait s'appliquer aux consuls honoraires. Des pays comme le sien, qui ont recours aux consuls honoraires et qui éprouvent souvent des difficultés à trouver des locaux pour leurs consulats, attachent une importance particulière à ce que tous les consuls bénéficient des facilités de l'Etat de résidence.

95. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que s'il n'a pas inclus l'article 24 dans son énu-

mération, c'est que, dans la grande majorité des cas, l'Etat d'envoi n'a pas à se préoccuper de trouver des locaux où les consuls honoraires puissent s'acquitter de leurs fonctions consulaires. Ils exercent généralement leurs fonctions dans leurs propres locaux professionnels et ils peuvent tout au plus être contraints de louer une pièce supplémentaire pour l'exercice de leurs fonctions consulaires. Au surplus, la législation interne de la plupart des Etats n'étend pas l'inviolabilité aux locaux des consuls honoraires. M. Žourek met en garde contre l'idée selon laquelle il n'y aurait qu'une seule catégorie de consulats et que la distinction entre eux se réduirait uniquement à la question de savoir s'ils sont dirigés soit par un consul de carrière, soit par un consul honoraire. Il souligne qu'il existe deux catégories de consulats : les consulats ordinaires et les consulats honoraires.

96. M. VERDROSS estime que les dispositions d'une convention multilatérale devraient prévoir toutes les éventualités possibles. En conséquence, le droit pour l'Etat d'envoi d'acquérir des immeubles, en cas de besoin, doit être prévu même lorsque le chef de poste est un consul honoraire.

97. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que la question à trancher est de savoir si l'Etat d'envoi a le droit de se procurer les locaux nécessaires, quel que soit le statut du chef de poste, et alors même que la majorité des Etats ne ferait pas usage de ce droit.

98. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Verdross, fait remarquer que, si les affaires consulaires ont une ampleur suffisante pour justifier l'achat d'un immeuble par l'Etat d'envoi, il est certain que cet Etat établira un consulat ordinaire et nommera à ce poste un consul de carrière. Quant à la question de principe, M. Žourek estime que l'on ne peut donner un fondement général, en droit, à l'extension aux consuls honoraires du bénéfice de l'article 24.

99. M. AGO estime que le Rapporteur spécial simplifie le problème à l'excès. Un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat d'envoi, mais qui demeure dans l'Etat de résidence, n'est pas nécessairement en mesure de loger un consulat dans ses locaux professionnels. Il est souvent obligé de trouver un local supplémentaire pour l'exercice des fonctions consulaires.

100. Pour ce qui est de l'ensemble de la sous-section A, M. Ago souligne qu'elle se rapporte non pas aux consuls mais aux consulats, quel que soit le statut du chef de poste.

101. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne partage pas l'opinion de M. Ago. L'article consacré aux chefs de postes consulaires les répartit en quatre classes où ne figurent pas les consuls honoraires, et la désignation de ces chefs de poste est soumise au consentement de l'Etat de résidence.

102. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, signale qu'il connaît des cas où un Etat ayant nommé un consul de carrière à un poste donné, a loué des locaux pour ses bureaux et, plus tard, l'a remplacé par un consul honoraire, qui s'acquittait de ses fonctions consulaires dans les mêmes locaux. Au cas où l'article 24 ne s'appliquerait pas aux consuls honoraires, la question se pose de savoir si l'Etat d'envoi serait obligé d'abandonner les locaux en question lorsqu'il nomme un consul honoraire à ce poste.

103. M. TOUNKINE déclare que, s'il n'a pas d'objection particulière à l'extension de l'article 24 aux consuls honoraires — il a l'intention de s'abstenir lors du vote sur cette question —, il ne peut cependant se rallier à l'argument de M. Ago, fondé sur une prémisse qui n'a pas encore été démontrée, à savoir qu'un consulat est un consulat, quel que soit le statut du chef de poste. Il faut se rappeler que la Commission n'a pas décidé d'assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière ; l'affirmation de M. Ago est donc prématurée.

104. M. BARTOŠ, se référant à la pratique du Gouvernement yougoslave dans ses relations consulaires avec la Suisse, avant la seconde guerre mondiale, précise que, dans un cas, le consul général était un consul honoraire, alors que le vice-consul placé sous ses ordres était consul de carrière, car le consul honoraire ne satisfaisait pas à certaines des conditions exigées dans le service consulaire yougoslave. Dans un autre poste consulaire, le consul de carrière avait été rappelé, et c'est un banquier qui fut nommé consul honoraire, à condition que les archives consulaires demeurent séparées de ses documents privés. Un autre consul honoraire, dans un Etat différent, avait tout d'abord exercé ses fonctions consulaires dans ses locaux commerciaux, mais s'était, par la suite, vu en butte aux objections d'autres firmes concurrentes entretenant des relations avec la Yougoslavie, qui lui demandèrent de trouver d'autres locaux pour ses activités consulaires ; sur quoi les autorités yougoslaves ont été obligées de procurer des locaux séparés au consul honoraire en question.

105. L'article 24 se rapporte au consulat en tant que tel, sans faire de distinction entre les consulats dont le titulaire est consul honoraire et ceux dont le titulaire est consul de carrière. En conséquence, cette disposition devrait s'appliquer aux consuls honoraires aussi bien qu'aux consuls de carrière.

106. M. AGO partage entièrement l'avis du Rapporteur spécial selon lequel le choix d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière dépend d'un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Toutefois, il estime qu'il y a là un argument de plus en faveur de l'assimilation des deux catégories aux fins de l'article 24 ; lorsqu'un consul de carrière est remplacé par un consul honoraire dans un poste donné, l'accord de l'Etat de résidence est nécessaire, mais le consul honoraire doit avoir droit aux mêmes facilités, pour autant qu'il s'agit des locaux consulaires.

107. Répondant à M. Tounkine, il souligne qu'en

se référant à l'ensemble de la sous-section A, il ne considère pas comme acquis que la Commission ait déjà décidé d'assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière ; il fait simplement observer que cette sous-section a trait aux locaux consulaires seulement, et non pas au statut du chef de poste. S'il y a des consuls honoraires et des consuls de carrière, il n'y a pas des consulats honoraires ni des consulats de carrière.

108. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer à ceux des membres de la Commission qui ont cité des exemples extraits de la pratique nationale qu'une clause d'un traité multilatéral ne peut se fonder sur des exceptions. L'argumentation de M. Ago en faveur de l'assimilation des consuls honoraires aux consuls de carrière ne pourra être confirmée qu'au reçu des observations des gouvernements. Ayant étudié de nombreuses dispositions des législations nationales, il doute fort que les observations des gouvernements confirment la thèse de M. Agos. M. Žourek considère, pour sa part, que c'est le statut du chef de poste qui détermine la nature du consulat. Il n'a eu connaissance, jusqu'à présent, d'aucun argument convaincant qui prouve que les mêmes règles s'appliquent aux consulats qui sont sous l'autorité d'un consul honoraire et à ceux qui sont confiés à un consul de carrière.

109. M. VERDROSS fait observer que les dispositions de l'article 24 sont particulièrement nécessaires pour permettre aux consuls honoraires de remplir efficacement leurs fonctions consulaires dans les Etats socialistes, où la propriété immobilière appartient à l'Etat. Pour se procurer des locaux, le consul honoraire sera obligé de s'en remettre aux facilités offertes par l'Etat de résidence.

110. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur l'application de l'article 24 *(Logement)* aux consuls honoraires.

Par 12 voix contre 2 avec 2 abstentions, il est décidé que l'article 24 sera applicable aux consuls honoraires.

La séance est levée à 13 h. 10.

553e SÉANCE

Jeudi 2 Juin 1960, à 15 h. 30.

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de savoir si le principe énoncé dans l'article 25 du projet sur les privilèges et immunités consulaires est applicable aux consuls honoraires.

2. Sir Gerald FITZMAURICE propose que la Commission examine en même temps l'applicabilité aux consuls honoraires des articles 25 *(Inviolabilité des locaux consulaires)*, 26 *(Exemption fiscale des locaux consulaires)* et 27 *(Inviolabilité des archives et des documents)*. Toute conclusion à laquelle on parviendra au sujet de l'une de ces dispositions sera logiquement valable pour les autres, puisqu'elles ont en commun un élément essentiel : l'intérêt direct de l'Etat d'envoi à l'égard des locaux et des archives en question.

3. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense qu'il serait préférable d'examiner séparément l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires. Ces trois articles traitent de questions de la plus haute importance ; en outre, à propos de l'article 27, la Commission devra examiner le paragraphe 3 de l'article 56, tel qu'il figure dans le texte révisé dudit article proposé par le Rapporteur spécial (551e séance, par. 18).

4. M. YOKOTA croit aussi que, pour diverses raisons, l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires doit être étudiée séparément. A son avis, par exemple, le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires appelle quelque restriction, dans la mesure où il doit s'appliquer aux consulats dont le chef de poste est un consul honoraire. L'inviolabilité ne doit exister que pour les locaux utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires et qui sont séparés des locaux qui servent au consul honoraire pour ses activités privées.

5. Le principe selon lequel les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à des fins autres que l'exercice des fonctions consulaires reste applicable, en théorie, même lorsque le chef de poste est un consul de carrière. Dans la pratique, toutefois, il est rare que l'on ait à appliquer cette règle à des consuls de carrière, alors qu'il est fréquent que les consuls honoraires se livrent au commerce ou à d'autres activités lucratives. En conséquence, M. Yokota estime qu'il faudrait ajouter une disposition spéciale tendant à ce que le bureau consulaire soit séparé des locaux qu'un consul honoraire utilise pour d'autres activités.

6. M. YASSEEN est disposé à accepter le principe de l'inviolabilité des locaux d'un consulat dont le chef de poste est consul honoraire, si l'on ajoute la réserve suivante : « ... Si ces locaux sont exclusivement affectés à l'exercice des fonctions consulaires. »

7. M. MATINE-DAFTARY déclare que, dans la pratique, il serait extrêmement difficile d'appliquer une telle disposition. Il ne sera guère facile de vérifier si un consul qui exerce des activités étrangères à sa charge utilise effectivement les locaux consulaires à d'autres fins que l'exercice des fonctions consulaires.

8. En conséquence, pour des raisons d'ordre

pratique, M. Matine-Daftary accepte que toutes les dispositions des articles 25, 26 et 27 soient applicables à un consul honoraire, à condition que le consul soit ressortissant de l'Etat d'envoi et ne se livre pas au commerce ou à d'autres activités lucratives dans l'Etat de résidence.

9. M. SANDSTRÖM estime qu'il importe peu, du point de vue de leur applicabilité aux consuls honoraires, que les articles 25, 26 et 27 soient examinés séparément ou ensemble. Le résultat sera le même dans les deux cas.

10. Quant à la réserve proposée par M. Yasseen, la condition qu'elle spécifie paraît bien trop rigoureuse. Un consul peut se livrer à des recherches ou des études qui ne font pas partie de ses fonctions officielles ; s'il effectue ces recherches ou ces études dans les locaux consulaires, ce n'est pas une raison de priver le consulat de son inviolabilité. Peut-être conviendrait-il de fixer pour condition que les locaux ne doivent pas être utilisés pour l'exercice d'activités commerciales. M. Sandström n'est toutefois pas en mesure de proposer, en ce moment, une formule déterminée.

11. Le PRÉSIDENT déclare qu'en raison des divergences d'opinion, il serait préférable de traiter séparément de chaque article. C'est pourquoi il invite les membres de la Commission à examiner l'applicabilité de l'article 25 aux consuls honoraires, en même temps que la proposition de M. Yasseen.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se prononce en faveur du principe inscrit dans la réserve qu'a proposée M. Yasseen, mais il pense que cette proposition ne résoudrait pas les difficultés d'ordre pratique.

13. Il explique qu'après mûre réflexion il a décidé de ne pas mentionner l'article 25 au paragraphe 2 du nouvel article 56, parce qu'il est très difficile, dans la pratique, de déterminer si des locaux consulaires sont utilisés par un consul honoraire à d'autres fins que l'exercice de ses fonctions consulaires. Après tout, un consul honoraire peut se livrer à d'autres activités ; à cause de leur caractère honoraire, ses fonctions consulaires sont compatibles avec une autre activité. Dans ces conditions, il pourrait aisément se produire que, pressé par le temps, l'intéressé soit amené à utiliser les locaux consulaires pour ses autres activités.

14. M. FRANÇOIS rappelle que la Commission n'a pas encore arrêté définitivement le texte de l'article 25. Il est probable que le Comité de rédaction remplacera l'expression « locaux utilisés pour les besoins du consulat » par les mots « locaux consulaires ». Les termes employés préciseront ainsi que les locaux doivent être utilisés exclusivement aux fins du consulat. Une disposition comme celle qu'a proposée M. Yasseen serait nécessaire si des activités consulaires et non consulaires étaient exercées dans les mêmes locaux.

15. M. TOUNKINE déclare qu'il est important de savoir qu'elle est la pratique généralement suivie par les Etats en la matière. Peut-être les membres de la Commission venant de pays qui emploient un grand nombre de consuls honoraires pourraient-ils donner des indications sur la pratique existante. L'Union soviétique n'a pas d'expérience dans ce domaine, mais, par ses lectures, M. Tounkine a pu se convaincre que les Etats hésitent quelque peu à accorder l'inviolabilité aux locaux utilisés par les consuls honoraires ; la raison en est que le consul honoraire est souvent un ressortissant de l'Etat de résidence et qu'il est difficile à cet Etat d'accepter qu'un de ses ressortissants occupe des locaux qui soient inaccessibles aux autorités locales. Si le projet concernant les relations consulaires contenait une disposition interdisant l'accès des locaux occupés par les consuls honoraires, de nombreux Etats refuseraient sans doute d'accepter ce projet.

16. Sir Gerald FITZMAURICE est tout disposé à accepter la condition énoncée dans la réserve qu'a proposée M. Yasseen. Dans les cas où cette condition est remplie, il n'y a aucune raison valable d'établir une distinction quelconque, aux fins de l'inviolabilité des locaux, entre les consulats dont le chef de poste est un consul honoraire et ceux qui sont dirigés par un consul de carrière. Sir Gerald rappelle à ce propos la pratique courante, qui consiste à confier un seul et même consulat tantôt à un consul de carrière et tantôt à un consul honoraire. Faute d'accepter l'applicabilité de l'article 25 aux consuls honoraires, on aboutirait à cette situation extraordinaire que les mêmes locaux consulaires seraient inviolables un jour, mais ne le seraient pas le lendemain, alors que les mêmes fonctions continueraient d'y être exercées.

17. Quant à la pratique des Etats, sir Gerald indique que les nombreuses conventions consulaires signées par le Royaume-Uni ne font pas de distinction — ou n'en font guère — en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux, entre les consulats dirigés par des consuls honoraires et ceux dont le chef de poste est un consul de carrière. Sir Gerald a examiné les divers traités multilatéraux et les 14 conventions bilatérales reproduits dans la publication des Nations Unies intitulée *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires* [1] et n'a pu trouver un seul texte dans lequel il soit spécifié que les locaux consulaires cessent d'être inviolables parce que le chef de poste est consul honoraire. Le Traité de 1958 entre les Philippines et l'Espagne ne traite que des consuls de carrière ; d'autres conventions traitent aussi bien des consuls honoraires que des consuls de carrière, mais ne font pas de distinction entre eux quant à l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires.

18. La Convention consulaire de 1924 [2] entre l'Italie et la République tchécoslovaque précise (paragraphe 1 de l'article premier) que les fonctionnaires consulaires pourront être de carrière ou

---

[1] *Série législative des Nations Unies*, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3.).

[2] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXXIV, (1925), n° 876, p. 55.

honoraires, et que ceux qui ne sont pas fonctionnaires de carrière pourront être choisis parmi les ressortissants des deux Etats ou parmi des étrangers. Cette convention ne traite pas de l'inviolabilité des locaux consulaires, mais elle contient des dispositions (article 9) sur la question connexe de l'inviolabilité des archives consulaires, et, à cet égard, ne fait pas de différence entre les postes consulaires placés sous la direction de consuls honoraires et ceux qui sont confiés à des consuls de carrière.

19. La Convention de 1948 [3] entre les Etats-Unis d'Amérique et Costa-Rica fournit un autre exemple intéressant. Cette convention stipule à l'alinéa *a*) du paragraphe 6 de son article II l'inviolabilité des « immeubles et locaux occupés par le pays déléguant à des fins consulaires officielles ». Il est significatif que le paragraphe 7, qui prévoit le privilège quelque peu exceptionnel d'une inviolabilité similaire de la résidence personnelle d'un officier consulaire, restreint ce privilège à l' « officier ou employé consulaire ressortissant du pays déléguant, qui n'est pas ressortissant du pays de séjour et qui ne se livre à aucune occupation privée lucrative dans le pays de séjour ». Sir Gerald fait observer que la distinction établie dans cette disposition n'est fondée sur aucune différence qui serait faite entre les consuls de carrière et les consuls honoraires en tant que tels, mais sur la nationalité ou les occupations de l'intéressé. On constatera que la convention ne fait aucune distinction d'aucune sorte en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux consulaires proprement dits.

20. M. BARTOŠ souligne que les locaux d'un consulat sont inviolables tant qu'aucune autre activité n'y est exercée. La Commission a déjà accepté le principe d'après lequel les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que l'exercice de la fonction consulaire. Par conséquant, sous réserve de la condition stipulée dans la proposition de M. Yasseen, la Commission devrait déclarer, dans son projet, que les locaux d'un consulat dont le titulaire est consul honoraire sont inviolables.

21. Le principe de l'inviolabilité des locaux utilisés pour les besoins du consulat, ainsi que des archives consulaires, remonte au Moyen-Age. Cette inviolabilité est consacrée par les premières conventions consulaires qui stipulent que les locaux et les archives consulaires doivent être séparés des locaux utilisés pour l'exercice d'une profession et des documents y relatifs. Il est intéressant de noter que cette tradition ancienne se rapporte aux consuls honoraires *(consules electi)*.

22. Le critère fondamental est donc celui de l'utilisation exclusive des locaux pour l'exercice de la fonction consulaire. Si les locaux ne sont pas exclusivement réservés à cette fin, il est difficile de reconnaître leur inviolabilité.

23. En Yougoslavie, il n'existe pas, en fait, de dispositions législatives ni de règlements qui régissent la question de l'inviolabilité des locaux consulaires où sont aussi exercées des activités non consulaires. Selon la pratique établie par les instructions, il n'est pas fait de perquisition dans ces locaux sans l'assentiment de la division du protocole du Ministère des affaires étrangères. Cette pratique a pour but d'éviter toute possibilité de tension internationale.

24. A la lumière de ses 15 années d'expérience personnelle, M. Bartoš peut affirmer que les autres Etats ont toujours fait preuve de la plus grande considération à l'égard des consulats yougoslaves à l'étranger, lesquels sont souvent dirigés par des consuls honoraires. Dans deux cas seulement des locaux consulaires ont été l'objet de perquisitions, et, dans l'un et l'autre cas, les conséquences politiques qui en sont résultées ont été très graves. Par conséquent, d'une manière générale, la tendance semble être en faveur de l'inviolabilité des locaux consulaires dirigés par des consuls honoraires, à condition, bien entendu, que les locaux en question soient exclusivement utilisés pour l'exercice des fonctions consulaires.

25. C'est pourquoi la Commission ferait bien d'admettre que les dispositions du paragraphe 1 de l'article 25 sont applicables aux consuls honoraires, à condition que les locaux dont il s'agit soient uniquement réservés à l'exercice des fonctions consulaires. Pour des raisons analogues, les paragraphes 2 et 3 de l'article 25 doivent être déclarés applicables aux consulats dirigés par des consuls honoraires. Le paragraphe 3, en particulier, impose à l'Etat de résidence une obligation qui est presque évidente par elle-même.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que dans l'aide-mémoire du Ministère des affaires étrangères de Belgique, concernant les droits, privilèges et prérogatives dont jouissent les agents diplomatiques et consulaires étrangers en Belgique, il est stipulé, au paragraphe 14, que les locaux officiels des postes consulaires de carrière sont inviolables [4]. Il ressort nettement de ce texte qu'en Belgique l'inviolabilité des locaux consulaires est prévue dans le cas où le titulaire du consulat est un consul de carrière.

27. M. Liang souligne également la formule employée dans la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède [5], qui diffère de celle qu'a proposée M. Yasseen. Le paragraphe 3 de l'article 10 de cette convention, qui énonce le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires en stipulant que « la police ou les autres autorités du territoire ne pourront pénétrer dans les locaux consulaires qu'avec la permission du consul en exercice », contient la clause suivante : « Les dispositions du présent paragraphe ne seront pas appli-

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités;* vol. 70 (1950), n° 896, p. 56.

[4] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, série législative des Nations Unies,* vol. VII, (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 24.

[5] Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 211.

cables à un consulat qui est géré par un consul ressortissant de l'Etat d'admission ou qui n'est pas ressortissant de l'Etat d'origine ».

M. Liang rappelle qu'aux termes du paragraphe 6 de l'article 2 de la même convention, le consul peut être un consul de carrière ou un agent consulaire. La convention en question n'établit donc pas de distinction (pour autant qu'il s'agisse du traitement dont ils doivent bénéficier) entre les consuls honoraires et les consuls de carrière ; par conséquent, si un consul honoraire qui gère un consulat n'est pas ressortissant de l'Etat d'envoi, la police peut pénétrer dans les locaux consulaires sans sa permission.

28. Les deux exemples que M. Liang vient de citer ne révèlent nullement l'existence d'une pratique uniforme des Etats en matière d'inviolabilité des locaux consulaires dirigés par un consul honoraire. Du point de vue logique, toutefois, il semble juste de dire que lorsque l'Etat d'envoi confie la gestion d'un consulat à un consul honoraire et que l'Etat de résidence a été informé de l'existence de ce consulat dans un local indépendant, ce local doit être inviolable. La Commission pourrait peut-être envisager la possibilité d'adopter, au lieu du texte proposé par M. Yasseen, une formule fondée sur le texte du paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède.

29. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) constate que la discussion a fait ressortir l'intérêt majeur qu'il y aurait à réunir des renseignements sur la pratique des Etats dans ce domaine. La meilleure solution consisterait donc à demander aux gouvernements de faire connaître leurs vues avant de prendre une décision quelconque sur la question. Toutefois, M. Žourek recommande à la Commission d'être très prudente avant d'accepter les dispositions des conventions bilatérales comme preuve des règles existantes du droit international général. Ainsi, il serait intéressant de savoir le degré d'inviolabilité qui serait accordé, dans le Royaume-Uni, à un consulat dirigé par un consul honoraire dont l'Etat d'envoi n'aurait pas signé avec ce pays une convention analogue à la Convention anglo-suédoise de 1952. Certaines conventions, comme celle conclue par les Etats-Unis d'Amérique et Costa-Rica, prévoient des privilèges qui vont bien au-delà de ceux reconnus par le droit international général. Il est donc essentiel de connaître la pratique des Etats dans les cas qui ne sont pas régis par les dispositions d'une convention bilatérale.

30. Quant à la Convention de 1924 entre l'Italie et la République tchécoslovaque, M. Žourek rappelle que celle-ci ne fait aucune mention des locaux consulaires. Toutefois, en ce qui concerne l'inviolabilité des archives et documents consulaires, stipulée au paragraphe 1 de l'article 9 de ladite convention, le paragraphe suivant du même article précise que « les livres, documents et objets officiels devront toujours être séparés de la correspondance privée, des livres et des papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que pourraient exercer les fonctionnaires consulaires non de carrière ». Au paragraphe 5 du même article, c'est uniquement au profit du chef d'un office consulaire de carrière qu'est prévu le privilège de recevoir et d'envoyer des dépêches en chiffre dans les rapports avec toutes les autorités gouvernementales de l'Etat d'envoi. On ne saurait dès lors affirmer que la convention précitée assimile les consuls honoraires aux consuls de carrière.

31. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer à M. Bartoš que la situation juridique des consuls a changé radicalement depuis le Moyen-Age. On peut difficilement attendre d'un Etat qui vient d'accéder à l'indépendance et qui veille jalousement au respect de sa souveraineté qu'il accorde aux consuls le traitement dont ils jouissaient au cours des siècles passés. Il faut, de plus, tenir compte des modifications fondamentales intervenues en droit international au cours du xxe siècle.

32. M. Matine-Daftary regrette que l'opinion des membres de la Commission soit divisée, ce qui s'explique peut-être, en grande partie, par le fait que la Commission n'est pas arrivée à établir une distinction nette entre les différentes classes de consuls honoraires. Il est de ceux qui pensent que l'Etat de résidence n'accordera pas l'inviolabilité à des locaux consulaires placés sous l'autorité d'un consul honoraire ressortissant de cet Etat ; il estime dès lors que le projet de la Commission devrait tenir compte de cette attitude très naturelle de l'Etat de résidence.

33. M. PAL constate que certains membres semblent penser à présent que les dispositions de l'article 25 vont au-delà de ce que reconnaissent la pratique et les conventions bilatérales. Pareille critique, à son avis, non seulement est tardive mais encore manque de justesse, semble-t-il, et n'est guère indiquée en l'occurrence. Un certain nombre au moins de conventions bilatérales appuient le principe énoncé dans l'article. En ce qui concerne l'inviolabilité des locaux, l'article 10 de la Convention anglo-suédoise de 1952 prévoit des dispositions similaires et n'établit aucune distinction entre les consulats dont le chef de poste est un consul de carrière et ceux dont le chef de poste est un consul honoraire ; en fait, au cours de la discussion aucun argument convaincant n'a été avancé à l'appui d'une différence de traitement à l'égard des derniers. Si le projet d'article 25 énonce de façon correcte la règle applicable aux consulats placés sous l'autorité de consuls de carrière, cette règle doit également s'appliquer aux consulats dont le chef de poste est un consul honoraire. On aurait tort d'attacher trop de poids à la pratique de fait en la matière, d'autant qu'une des tâches de la Commission, il ne faut pas l'oublier, est le développement progressif du droit. Et s'il est vrai qu'à se laisser aveugler par la lumière éclatante de l'idéal on risque de ne pas voir la réalité, il est également vrai que si l'on oublie tout idéal à poursuivre des fins pratiques, on n'apportera jamais au progrès de contribution effective.

34. M. TOUNKINE estime que la Commission

doit étudier la pratique des Etats afin de déterminer s'il existe une distinction juridique entre les consulats ordinaires et les consulats honoraires. A son avis, en ce qui concerne ces derniers, l'Etat de résidence n'est généralement pas disposé à faire plus que de leur accorder l'inviolabilité des locaux si le chef de poste n'est pas un ressortissant de cet Etat et si les locaux sont utilisés exclusivement à des fins consulaires. Dans l'ensemble, ces deux conditions paraissent être généralement acceptées.

35. Il faudrait développer la proposition de M. Yasseen en y ajoutant le critère complémentaire de la nationalité du chef de poste.

36. M. BARTOŠ constate que M. Matine-Daftary a mal compris, semble-t-il, ses remarques. Il avait voulu souligner que l'inviolabilité des locaux consulaires est une règle de droit coutumier qui s'applique même en l'absence de toute disposition expresse à cet effet dans des conventions consulaires. La Yougoslavie aussi a connu le système des capitulations, mais celui-ci appartient désormais au passé. Elle entretient des relations consulaires avec presque tous les Etats et n'a jamais rencontré de difficultés dans l'application de la règle en question, même à l'égard de pays avec lesquels elle n'avait pas encore conclu de conventions consulaires.

37. Si la Commission veut contribuer au développement progressif du droit international, il faut qu'elle reconnaisse que la tendance moderne s'oriente vers une extension des privilèges consulaires. Du moment que l'on accepte l'institution des consuls honoraires, il faut accepter également les garanties appropriées pour que ceux-ci puissent exercer leurs fonctions. Tout Etat de résidence est libre de refuser l'exequatur à l'un de ses propres ressortissants, ou de retirer cet exequatur sans donner de raisons. De l'avis de M. Bartoš, il est indispensable que les consuls honoraires jouissent de la protection prévue à l'article 25, assortie de la condition proposée par M. Yasseen.

38. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que dans la mesure où l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 établit une différence entre les postes consulaires, celle-ci se fonde sur la nationalité du chef de poste. Sans être d'avis que l'inviolabilité des locaux doive être refusée lorsque le chef de poste est un ressortissant de l'Etat de résidence, sir Gerald reconnaît que cette distinction peut être considérée comme rationnelle, ce qui n'est pas le cas pour la distinction fondée sur la catégorie du consul suivant qu'il est consul de carrière ou consul honoraire. M. Tounkine a fait justement observer que, dans bien des cas, le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, mais sir Gerald Fitzmaurice en tire une conclusion opposée. En effet, plutôt que de voir dans ce fait un motif pour refuser aux consuls honoraires le bénéfice de l'inviolabilité des locaux consulaires, il faut y chercher la preuve que l'institution des consuls honoraires répond à un besoin réel, surtout pour les petits Etats aux ressources limitées. Sir Gerald Fitzmaurice pense, comme M. Bartoš, que la tendance moderne va dans le sens de l'inviolabilité, à condition que les locaux consulaires soient utilisés exclusivement à des fins consulaires et, à cet égard, la nationalité du chef de poste n'importe aucunement.

39. Le Rapporteur spécial a admis le principe de l'inviolabilité des archives dans le nouveau texte qu'il a proposé pour l'article 56. Or, cette inviolabilité ne peut être assurée si les locaux des consuls honoraires ne sont pas également inviolables. L'intérêt général commande de permettre aux consuls honoraires de s'acquitter de leurs fonctions.

40. Si la Commission estime que la pratique varie, ne devrait-elle pas choisir les dispositions qui répondent le mieux aux besoins de tous et qui sont le plus conformes aux tendances les plus récentes ? Si les gouvernements ne sont pas satisfaits des propositions qu'elle formulera, ils auront la possibilité de présenter leurs observations et, à un stade ultérieur, de suggérer des amendements. Sir Gerald Fitzmaurice s'en tient donc au principe selon lequel les locaux consulaires des consuls honoraires doivent être inviolables, à condition d'être utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires.

41. M. JIMÉNEZ de ARÈCHAGA constate que les membres de la Commission semblent d'accord pour penser que l'article 25 doit s'appliquer aux consuls honoraires, compte tenu de la condition proposée par M. Yasseen. Cette opinion est confirmée par les dispositions de l'article 18 de la Convention de La Havane de 1928 relative aux agents consulaires.

42. M. TOUNKINE ne croit pas qu'il y ait assez de preuves pour affirmer que la tendance moderne soit d'accorder l'inviolabilité aux locaux consulaires, quelle que soit la nationalité du chef de poste.

43. M. SANDSTRÖM pense qu'il y a de sérieuses raisons pour accorder l'inviolabilité aux locaux consulaires, même lorsque le consulat est dirigé par un consul honoraire, car, sans cette inviolabilité, les fonctions consulaires ne sauraient être exercées librement. La clause contenue dans l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise n'est pas rassurante.

44. M. VERDROSS partage l'avis de M. Sandström et appuie la proposition de M. Yasseen. L'Etat de résidence n'est pas tenu d'accepter un consul honoraire qui est son propre ressortissant, mais une fois qu'il l'a accepté, il doit reconnaître que ce consul honoraire a des fonctions officielles à remplir au nom de l'Etat d'envoi et qu'il ne peut le faire librement si les locaux consulaires ne sont pas inviolables. La jouissance de ce privilège suppose naturellement comme condition implicite que les locaux ne soient pas utilisés à des fins autres que consulaires.

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense qu'en raison de la pratique existante, le projet

de la Commission devrait stipuler que les dispositions de l'article 25 ne s'appliqueront pas aux locaux utilisés par un consul honoraire pour l'exercice des fonctions consulaires. Il ne faut pas oublier que dans la grande majorité des cas les consuls honoraires n'ont pas de locaux consulaires au sens où cette expression est employée dans le projet à l'examen, mais exercent leurs fonctions consulaires et leur activité privée conjointement.

46. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, souligne que la considération dominante est le consentement de l'Etat de résidence à la désignation d'un consul honoraire. Si un gouvernement pense que l'article 25, appliqué aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire, est trop libéral, une voie fort simple lui est ouverte : il refusera d'admettre des consuls honoraires. De plus, nul ne saurait soutenir que les archives, qu'elles soient aux mains d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière, ne sont pas inviolables. L'article 25 revient à affirmer, en fait, que l'une des garanties de l'inviolabilité des archives et documents se trouve être l'inviolabilité des locaux consulaires, à condition que ceux-ci soient exclusivement utilisés pour l'accomplissement de fonctions consulaires.

47. Une seule question reste à résoudre : quelle est la situation d'un consulat dirigé par un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat de résidence et qui utilise les locaux exclusivement pour l'accomplissement de ses fonctions consulaires ? Les opinions paraissent différer sur le point de savoir si les autorités de l'Etat de résidence ont le droit de pénétrer dans les locaux du fait que le consul honoraire est un ressortissant de cet Etat. Selon l'interprétation personnelle de M. Padilla Nervo, l'exception mentionnée à l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 n'est pas générale et n'est applicable que lorsqu'un consulat donne asile à un fugitif recherché par la justice. D'après lui, les autorités qui poursuivent le fugitif sont autorisées à pénétrer dans le consulat sans le consentement préalable du chef de poste, si ce dernier est un ressortissant de l'Etat de résidence ; mais cette disposition n'établit pas une règle générale applicable aux consuls honoraires uniquement à raison de leur statut honoraire.

48. En tant que Président, il constate que les membres de la Commission paraissent reconnaître que l'inviolabilité prévue à l'article 25 s'applique aux consuls honoraires, à condition que les locaux soient utilisés exclusivement pour l'accomplissement des fonctions consulaires. L'accord semble réalisé également sur le fait que, dans tous les cas, les archives consulaires sont inviolables. Une seule question, semble-t-il, reste à régler : celle de savoir s'il faut introduire le critère de la nationalité sous la forme d'une réserve visant le cas où le chef de poste est un ressortissant de l'Etat de résidence. La Commission pourrait commencer par voter sur la clause relative à l'usage exclusif des locaux à des fins consulaires et ajourner sa décision sur la clause concernant la nationalité, dont l'examen n'est pas encore achevé.

49. M. PAL n'a aucune objection à formuler si les modifications proposées par le Président sont apportées à l'article 25 lui-même. Mais, si l'article 25 est rendu applicable aux consulats dirigés par un consul honoraire sous la seule réserve suggérée, à savoir que les locaux soient consacrés exclusivement à des fins consulaires, il s'ensuivrait que l'autorisation du chef de poste consulaire ne serait pas requise pour que les autorités locales puissent pénétrer dans des locaux ne répondant pas à cette condition dans les cas où le chef de poste se trouverait être un consul honoraire. M. Pal souligne que si, dans son libellé actuel, l'article stipule que les locaux doivent être « utilisés pour les besoins du consulat », il n'exige pas, cependant, qu'ils soient consacrés à ces fins exclusivement. En insérant la réserve en question en ce qui concerne les consuls honoraires, on risque que le sens de l'article s'en trouve altéré pour ce qui est de son application aux consuls de carrière.

50. Le PRÉSIDENT déclare qu'il n'a proposé aucune formule précise pour énoncer cette réserve. Il s'est borné à recommander à la Commission d'accepter le principe et de différer la décision sur les termes exacts de la clause.

51. M. AMADO est d'avis que la Commission prendrait ainsi, à propos de l'article 25, une décision d'une portée beaucoup trop vaste. Il est très troublé à l'idée qu'un ressortissant de l'Etat de résidence puisse bénéficier d'une immunité à l'égard de la législation comme consul honoraire. La Commission devrait attendre les résultats de l'étude du Comité de rédaction et les observations des gouvernements avant de prendre une décision sur une question aussi grave.

52. M. EDMONDS fait observer que, selon la proposition du Président, la Commission doit décider si l'article 25 s'applique aux consuls honoraires, tout en laissant de côté la question de la nationalité. Dans ces conditions, il est difficile pour les membres de la Commission qui estiment que l'article 25 doit avoir une portée générale de voter sur la proposition telle qu'elle a été énoncée.

53. M. YOKOTA estime que la Commission pourrait fort bien suivre la suggestion du Président et voter à présent sur le point de savoir si l'article 25 doit être applicable aux consuls honoraires, étant entendu que les locaux doivent être utilisés exclusivement aux fins des fonctions consulaires. La question de l'inviolabilité des locaux lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat de résidence est extrêmement complexe et devrait être discutée plus à fond avant qu'une décision intervienne.

54. M. EDMONDS note que les membres de la Commission qui jugent inutile la clause relative

à l'usage exclusif des locaux aux fins des fonctions consulaires n'auront pas eu là possibilité d'exprimer leur opinion.

55. Le PRÉSIDENT suggère à M. Edmonds, soit de voter contre la proposition, soit de présenter un amendement afin de connaître l'opinion de la Commission.

56. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le problème de la nationalité est implicitement posé dans la première clause sur laquelle le Président a suggéré de voter. La discussion a montré qu'un certain nombre de membres de la Commission ne peuvent accepter le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat de résidence. Pour sa part, il estime, comme M. Amado, que la Commission ne dispose pas encore de renseignements suffisants pour décider que les locaux de tous les postes consulaires placés sous l'autorité d'un consul honoraire sont inviolables. Il n'est pas nécessaire de prendre une décision immédiate : elle pourrait être ajournée jusqu'à ce que les gouvernements aient fait parvenir leurs observations.

57. La Commission semble admettre que les archives consulaires sont inviolables ; en tout cas, l'article 27 prévoit l'inviolabilité des archives et documents.

58. M. VERDROSS, qui partage sur ce point l'avis d'autres membres de la Commission, soutient que les archives consulaires sont inviolables, que le chef de poste soit ou non consul honoraire ou ressortissant de l'Etat de résidence. En conséquence, il ne semble y avoir aucune raison de ne pas étendre l'inviolabilité à tous les locaux consulaires servant uniquement à l'exercice des fonctions consulaires, puisque ces locaux ne sont après tout que le lieu où les archives sont déposées.

59. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale que les archives peuvent être conservées ailleurs que dans les locaux d'une mission consulaire ou diplomatique.

60. M. TOUNKINE fait observer que, dans certains cas, les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans les locaux consulaires sans autorisation spéciale, mais cela ne veut pas dire que dans d'autres cas, lorsqu'elles peuvent y pénétrer sans autorisation, les archives ne soient pas inviolables.

61. M. YOKOTA demande instamment aux membres de la Commission d'éviter un débat sur le fond à ce stade. Une décision devrait être prise immédiatement sur le premier point défini par le Président, d'autant plus que la Commission paraît d'accord sur ce point. La question de la nationalité du chef de poste pourra être discutée plus tard, si cela s'avère nécessaire.

62. M. MATINE-DAFTARY estime qu'il ne saurait y avoir division pour ce qui est du vote.

63. Le PRÉSIDENT pense qu'un vote sur le premier point qu'il a mentionné éclairerait l'opinion des membres de la Commission. Ceux qui croient que même les locaux utilisés exclusivement aux fins des fonctions consulaires ne doivent être inviolables que lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat d'envoi, voteront contre la proposition.

64. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à cette interprétation. Les deux questions sont tout à fait distinctes, car le problème de la nationalité se pose aussi bien dans le cas d'un consul honoraire que dans celui d'un consul de carrière. Si la Commission décide que les locaux consulaires placés sous l'autorité d'un consul ressortissant de l'Etat de résidence ne bénéficient pas de l'inviolabilité, cette décision devra s'appliquer aux deux catégories de consuls. C'est là une question distincte qui pourra être tranchée plus tard. La première décision à prendre doit porter sur le point de savoir si l'on peut faire dépendre l'inviolabilité des locaux consulaires du statut honoraire ou de carrière du chef de poste.

65. Se référant aux observations de M. Edmonds, sir Gerald déclare qu'aux termes de la proposition de M. Yasseen, l'article ne s'applique aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire que lorsque les locaux sont affectés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires. M. Edmonds peut voter contre la proposition et, si la Commission adopte ce texte, un vote pourra intervenir sur le point de savoir si l'article est applicable sur cette base aux consuls honoraires. La seule question qui restera alors à trancher sera celle de la nationalité du chef de poste, compte non tenu de son statut de consul honoraire ou de consul de carrière.

66. M. PAL signale que la difficulté, pour lui, réside dans le fait que le mot « exclusivement » n'apparaît pas dans le texte de l'article 25 rédigé par le Rapporteur spécial. De cette omission, on pourrait déduire que l'usage exclusif aux fins des fonctions consulaires n'est pas une condition nécessaire de l'inviolabilité des locaux, si le chef de poste est un consul de carrière. Il ne voit pas ce qui justifierait pareille distinction. Dans ces conditions, M. Pal éprouverait quelque difficulté à voter pour la proposition de M. Yasseen.

67. M. YOKOTA fait observer qu'en réalité la différence se situe non sur le plan de la théorie mais sur celui de la pratique. En théorie, aucun local consulaire, qu'il soit à la charge d'un consul de carrière ou d'un consul honoraire, ne peut être utilisé à d'autres fins ; en pratique, toutefois, les consuls honoraires utilisent fréquemment les locaux consulaires — ou tout au moins partie de ces locaux — pour d'autres activités, ce que les consuls de carrière ne font pas. En conséquence, l'insertion du mot « exclusivement » est une précaution nécessaire pour le cas où le chef de poste est un consul honoraire.

68. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) doute que la notion de l'utilisation exclusive des locaux à des fins consulaires soit valide dans la plupart des cas. Par exemple, dans de nombreux

postes consulaires, le consul habite dans l'immeuble où se trouvent ses bureaux, et il se peut aussi qu'il partage ces locaux avec la mission commerciale de l'Etat d'envoi. Il faudrait donc modifier la proposition de M. Yasseen et prévoir que l'inviolabilité des locaux consulaires dépend de la réponse à la question suivante : des activités de caractère privé s'exercent-elles dans ces locaux, en plus des fonctions consulaires ?

69. M. AMADO rappelle qu'à l'origine il était favorable à l'idée d'inclure dans le projet des dispositions distinctes relatives à l'institution des consuls honoraires. Par la suite, une tendance très nette s'est manifestée au sein de la Commission pour placer les consuls honoraires et les consuls de carrière sur le même plan, ce qui représente en fait une tentative pour créer une nouvelle règle de droit international. Des objections à cette tendance prennent corps à présent, à la lumière de considérations d'ordre purement pratique. L'institution des consuls honoraires est un élément important du système consulaire en général, mais les longs débats de la Commission ont démontré qu'il existe une différence fondamentale entre les consuls honoraires et les consuls de carrière.

70. M. MATINE-DAFTARY, commentant l'article 10 de la Convention consulaire de 1952, entre le Royaume-Uni et la Suède, déclare qu'à son avis, une règle générale de droit international ne peut se fonder sur un accord bilatéral, et surtout sur un accord conclu entre deux pays dont les traditions sont si semblables. En tout cas, M. Matine-Daftary interprète cet article comme signifiant que l'inviolabilité des locaux consulaires ne s'applique pas au cas où le chef de poste est un consul honoraire.

71. Sir Gerald FITZMAURICE assure M. Matine-Daftary que l'exception prévue dans l'article qu'il a cité est applicable aux consuls de carrière aussi bien qu'aux consuls honoraires.

72. M. MATINE-DAFTARY estime que la mention d'un consul « qui est ressortissant de l'Etat de résidence ou qui n'est pas ressortissant de l'Etat d'envoi » est une référence implicite aux consuls honoraires.

73. M. FRANÇOIS pense que tout vote intervenant au stade actuel se fonderait sur des notions inexactes. Il vaudrait mieux suivre la suggestion du Rapporteur spécial et ne prendre, pour le moment, aucune décision sur l'applicabilité de l'article 25 aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire. Le commentaire pourrait préciser que la question a été longuement débattue et que l'accord n'a pu se faire. Les gouvernements pourraient alors être priés de formuler leur opinion sur cette question avant qu'une décision finale ne soit prise.

74. Le PRÉSIDENT recommande à la Commission d'adopter la proposition de M. François.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

554e SÉANCE

Vendredi 3 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'application aux consuls honoraires du principe contenu dans l'article 26 *(Exemption fiscale des locaux consulaires)*.

2. M. YOKOTA propose que la règle énoncée à l'article 26 s'applique aux consuls honoraires, car le privilège qu'elle confère n'appartient pas au consul personnellement mais à l'Etat d'envoi lui-même.

3. M. YASSEEN est partisan de l'exemption fiscale des locaux consulaires à condition que ces locaux soient exclusivement affectés à l'exercice des fonctions consulaires.

4. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a longuement débattu la signification de l'expression « locaux de la mission » au cours de l'examen du projet sur les relations diplomatiques, et qu'elle est parvenue à la conclusion qu'il fallait entendre cette expression au sens large en y comprenant, par exemple, le garage de l'ambassade.

5. Il faut envisager la question tout autrement lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article 26 aux locaux utilisés par un consul honoraire. Les mots « locaux consulaires » devraient s'entendre non pas de l'ensemble d'un bâtiment dans lequel une seule pièce peut-être sert de bureau consulaire, mais uniquement de la partie affectée à l'exercice des fonctions consulaires. C'est pourquoi M. Tounkine suggère d'employer les mots « bureaux consulaires » au lieu de « locaux consulaires ».

6. M. YOKOTA appuie la suggestion de M. Tounkine qui, à son avis, soulève une question de forme que le Comité de rédaction pourrait être chargé de trancher.

7. M. YASSEEN précise que la condition qu'il a formulée avait le même but que l'amendement de M. Tounkine. En effet, cette condition sous-entend que seuls doivent bénéficier de l'exemption fiscale les bureaux servant de consulat.

8. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections, la Commission sera réputée accepter que l'article 26 s'applique aux consuls honoraires ; le Comité de rédaction en sera dûment informé ; en

outre, les observations de M. Yasseen et de M. Tounkine seront transmises audit Comité.

Il en est ainsi décidé.

9. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'application aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 27 *(Inviolabilité des archives et des documents)*.

10. M. SANDSTRÖM appelle l'attention des membres de la Commission sur la disposition figurant au paragraphe 3 du projet d'article 56 du Rapporteur spécial, disposition qui a une incidence sur l'application de la règle formulée dans l'article 27.

11. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique que le paragraphe 3 du nouvel article 56 contient le principe énoncé à l'article 27, assorti de la condition supplémentaire que les documents officiels soient séparés de la correspondance privée et des livres et documents se rapportant à la profession que les consuls honoraires pourraient exercer ; cette condition figure dans plusieurs conventions consulaires. La raison en est que la grande majorité des consuls honoraires se livrent au commerce ou à d'autres activités lucratives.

12. M. Žourek pense qu'au lieu de discuter de l'application de l'article 27 aux consuls honoraires, la Commission devrait examiner le paragraphe 3 du texte révisé de l'article 56.

13. M. YOKOTA reconnaît la nécessité de formuler la règle selon laquelle la correspondance officielle, les archives et les documents officiels des consuls honoraires doivent être séparés de la correspondance privée, des livres et documents se rapportant à la profession que ces derniers exercent. Mais il suggère que cette règle soit exprimée dans une phrase séparée : il suffirait pour cela de remplacer par un point la virgule qui se trouve après les mots « ni saisie ». La phrase commencerait alors par les mots : « Ils seront séparés... ».

14. Il ne faut pas que la correspondance officielle, les archives et les documents des consuls honoraires puissent faire l'objet d'une perquisition ou d'une saisie simplement parce qu'ils se trouvent mélangés à de la correspondance ou des documents privés. C'est pourquoi M. Yokota propose d'énoncer l'obligation de tenir les documents officiels séparés des documents privés sous forme de règle distincte, au lieu d'en faire une condition *sine qua non* de leur inviolabilité.

15. M. BARTOŠ appuiera le texte proposé par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 3 de l'article 56, si l'on ajoute, après les mots « se rapportant à la profession que ces derniers exercent », un membre de phrase qui pourrait être rédigé comme suit : « ou aux activités autres que consulaires exercées dans les locaux du consulat ». Il arrive souvent que des personnes autres que les consuls honoraires se livrent, dans des locaux servant au consulat, à des activités qui ne se rapportent pas aux fonctions consulaires. Le cas s'est produit en Yougoslavie, où des documents et des archives consulaires ont été mélangés à des livres et des documents concernant non pas la profession exercée par le consul honoraire lui-même mais les activités d'une entreprise commerciale ou industrielle.

16. M. Bartoš s'oppose vivement à la suggestion de M. Yokota tendant à ériger en règle absolue le devoir de l'Etat de résidence de respecter inconditionnellement l'inviolabilité des archives et à énoncer à part l'obligation pour le consul honoraire de séparer les documents officiels des documents privés, ce qui reviendrait à transformer en une simple recommandation ce qui doit être une condition, à son sens, essentielle.

17. En fait, ces deux obligations — celle qu'a l'Etat de résidence de respecter les archives et documents consulaires, et celle qu'a le consul honoraire de tenir ces documents séparés de ses papiers personnels — sont complémentaires. Lorsque le consul honoraire ne satisfait pas aux devoirs que lui impose une règle qui remonte aux premiers temps des relations consulaires, l'Etat de résidence ne peut pas être accusé de violer le droit international si, par exemple, ses contrôleurs du fisc examinent les livres et documents du consul honoraire où figurent à la fois des éléments officiels et privés. Ainsi, il s'est produit un cas en Yougoslavie où les dépenses et les recettes d'un consulat avaient, en fait, été portées sur les livres d'une entreprise commerciale.

18. En outre, pour des raisons pratiques, il est clair que si le consul honoraire néglige de séparer ses documents officiels de ses papiers privés, le fonctionnaire de l'Etat de résidence chargé d'effectuer un contrôle devra examiner au moins superficiellement tous les documents visés afin de savoir s'ils sont officiels ou privés. De l'avis de M. Bartoš, le fonctionnaire de l'Etat de résidence qui met la main sur un document consulaire doit non seulement s'abstenir d'en poursuivre l'examen mais aussi garder le secret sur tout renseignement qu'il aurait pu obtenir au cours du contrôle.

19. Un dernier et très solide argument peut être invoqué pour faire de la séparation des documents une condition de l'inviolabilité : si les consuls honoraires ne sont pas persuadés qu'une négligence peut leur faire perdre le bénéfice de l'inviolabilité, ils risquent de ne pas se conformer avec tout le soin voulu à leur obligation de tenir séparés les documents officiels et les papiers privés.

20. Sir Gerald FITZMAURICE appuie la proposition de M. Yokota et rappelle que la Commission a longuement discuté la question de savoir si l'inviolabilité de la valise diplomatique doit être subordonnée à son utilisation exclusive pour le transport de documents ou d'objets à usage officiel. La Commission était parvenue à la conclusion qu'elle devait consacrer un paragraphe (paragraphe 3 de l'article 25 du projet ayant trait aux relations diplomatiques) à la règle selon laquelle la valise diplomatique ne pouvait être ouverte ni retenue et un paragraphe distinct (paragraphe 4 de l'article 25) à la règle selon laquelle la valise diplomatique ne pouvait contenir que des documents diplomatiques ou des

objets à usage officiel. On a estimé, à juste titre, que lorsque l'Etat de résidence soupçonnait qu'il y avait abus du privilège, la façon correcte de procéder consisterait à faire des représentations à l'échelon gouvernemental. Les soupçons ne sauraient constituer un motif d'inobservation de la règle de l'inviolabilité de la valise diplomatique.

21. En conséquence, sir Gerald estime, lui aussi, que la règle de la séparation des documents officiels et privés ne doit pas être une condition de l'inviolabilité. Les archives et les documents du consulat sont propriété de l'Etat d'envoi et doivent être inviolables en toutes circonstances. Si l'on soupçonne un abus, le Gouvernement de l'Etat de résidence peut demander au Gouvernement de l'Etat d'envoi de rappeler le consul ou de le relever de ses fonctions, mais il ne serait pas correct de sa part de violer les archives consulaires.

22. M. EDMONDS juge bien trop rigoureuse la règle proposée par le Rapporteur spécial. M. Bartoš a avancé des arguments de poids, mais il est un principe général de droit selon lequel un innocent ne doit pas pâtir de la négligence d'autrui. Les consuls honoraires ne possèdent souvent pas la formation spéciale nécessaire à l'exercice de leurs fonctions, et il serait excessif de priver l'Etat d'envoi du bénéfice de l'inviolabilité de ses archives et documents en raison d'une négligence de son consul honoraire qui aurait entraîné le mélange des documents officiels avec les papiers privés.

23. C'est pourquoi M. Edmonds accepte la proposition de M. Yokota ; la séparation des documents officiels et privés ne doit pas être une condition de l'inviolabilité.

24. M. SANDSTRÖM n'a été convaincu par les arguments ni des partisans ni des adversaires du projet établi par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 3 de l'article 56. A son avis, le véritable critère de l'inviolabilité doit être la réponse à la question suivante : les archives et les documents en question sont-ils conservés dans les locaux consulaires ? Les documents et objets conservés dans la résidence privée du consul honoraire et non dans des locaux servant exclusivement de consulat ne peuvent guère jouir d'une inviolabilité complète.

25. M. BARTOŠ trouve qu'il n'y a pas d'analogie entre le cas examiné et celui de la valise diplomatique. La correspondance diplomatique est expédiée dans une valise diplomatique fermée ou est transportée par un courrier diplomatique. Si l'on joint de la correspondance diplomatique à des documents non diplomatiques expédiés dans un colis confié à la poste comme tel et non en tant que valise diplomatique, il est impossible de garantir que les autorités douanières n'ouvriront pas le colis aux fins d'inspection. C'est pourquoi la Commission a spécifié à l'article 25 du projet sur les relations diplomatiques, comme condition de l'inviolabilité, que la correspondance diplomatique doit être envoyée par la valise diplomatique ou confiée à un courrier diplomatique.

26. M. Bartoš fait valoir une fois de plus que, si le consul affirme que certains meubles ou coffres contiennent uniquement des archives consulaires, sa déclaration doit être acceptée ; si le consul mêle aux documents officiels ses documents privés et que certains fonctionnaires de l'Etat de résidence soient en droit d'examiner ces derniers, il est évident qu'ils devront compulser tous les papiers, au moins superficiellement, pour mettre à part les documents officiels. Même en procédant à un examen rapide de ce genre, on s'écarterait de la règle stricte de l'inviolabilité.

27. En fait, la situation est la suivante : l'inviolabilité est de droit lorsqu'il est clairement établi que les archives et documents sont des archives et documents officiels. M. Bartoš mentionne, pour des raisons d'analogie, le cas d'un diplomate étranger en Yougoslavie qui avait refusé de montrer sa carte d'identité spéciale alors qu'il était interpellé à la suite d'une contravention aux règlements sur la circulation ; il avait été conduit au poste de police, où il avait montré sa carte. Après sa protestation ultérieure et le rejet de celle-ci, son ambassadeur a reconnu que l'intéressé était en faute parce qu'il n'avait pas fourni immédiatement la preuve de son statut. D'une manière analogue, il faut, pour qu'ils jouissent de l'inviolabilité, que les archives et documents consulaires puissent être nettement identifiés en tant que tels. Si le consul honoraire qui en a la responsabilité commet l'erreur de rendre impossible leur identification immédiate, l'Etat d'envoi devra supporter les conséquences de cette négligence.

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) regrette de ne pouvoir accepter l'amendement de M. Yokota. L'argument avancé par M. Edmonds lui semble militer en faveur de l'application stricte de la règle relative à la séparation des documents officiels et privés. Les consuls honoraires pourraient être enclins à négliger d'observer cette règle s'ils ne savaient pas que leur négligence pourrait entraîner la perte de l'inviolabilité des archives et documents consulaires.

29. La formule proposée par M. Yokota n'est pas applicable. Si, dans le cas d'un contrôle ordinaire, les agents du fisc de l'Etat de résidence trouvaient des registres et documents commerciaux du consul honoraire mêlés à ses documents consulaires, ils ne pourraient s'abstenir de remplir leur tâche, car s'ils en abstenaient ils accorderaient, en fait, l'inviolabilité à des documents privés.

30. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut comprendre l'exemple donné par le Rapporteur spécial. Si des agents du fisc trouvent des documents consulaires en contrôlant des registres et des documents privés, le principe de l'inviolabilité doit s'appliquer aux documents consulaires, mais ne s'appliquera à rien d'autre. Ni M. Yokota ni lui-même n'ont proposé que les registres et documents privés soient inviolables parce qu'on trouve parmi eux un document officiel. Ce sont les archives et documents consulaires qui sont inviolables.

31. Si l'argument avancé par le Rapporteur

spécial était valable, il devrait certainement s'appliquer non seulement aux consuls honoraires, mais aussi aux consuls de carrière qui font du commerce. Logiquement, il faudrait donc ajouter à l'article 27 une disposition aux termes de laquelle les documents d'un consul, qu'il s'agisse d'un consul de carrière ou d'un consul honoraire, ne sont pas inviolables s'il se livre au commerce.

32. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) appelle l'attention de la Commission sur l'article 58 de son projet (A/CN.4/L.86), aux termes duquel les dispositions relatives aux consuls honoraires doivent s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux fonctionnaires consulaires de carrière qui sont autorisés à faire du commerce ou à exercer toute autre activité lucrative dans l'Etat de résidence. En conséquence, si l'on prend le cas peu fréquent d'un consul de carrière qui fait du commerce, ce consul serait traité de la même manière qu'un consul honoraire, et l'inviolabilité ne serait accordée que s'il séparait les archives et la correspondance officielles de sa correspondance privée et de ses registres et documents commerciaux.

33. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'en bonne logique il faudrait alors prévoir ailleurs une exception pour le consul honoraire qui ne se livre pas au commerce.

34. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'un consul honoraire peut se livrer à une activité autre que le commerce. Il ne croit pas que les Etats accepteront la règle de l'inviolabilité des archives en ce qui concerne ces consuls, à moins qu'elle ne soit subordonnée à la séparation entre les archives et documents officiels et les documents privés.

35. Le PRÉSIDENT note que trois points de vue différents semblent avoir été exprimés : Certains membres de la Commission estiment que l'inviolabilité des archives et des documents consulaires est absolue et que l'obligation de les séparer doit être exprimée sous la forme d'une règle distincte, mais ne doit pas constituer une condition *sine qua non* de cette inviolabilité. Le Rapporteur spécial et certains autres membres de la Commission estiment que l'inviolabilité doit être subordonnée à la séparation entre les documents officiels et les documents privés, telle qu'elle est prévue au paragraphe 3 de l'article 56. M. Sandström enfin estime que le critère de cette inviolabilité est la question de savoir si les archives et documents sont conservés dans les locaux consulaires.

36. M. FRANÇOIS se place à un quatrième point de vue : lorsque les documents et archives consulaires ne sont pas conservés séparément, ils jouissent tout de même d'une certaine inviolabilité. L'inspection n'est pas exclue, mais si l'on trouve un document se rapportant aux fonctions consulaires, son inviolabilité doit être respectée.

37. M. PAL appelle l'attention de la Commission sur les termes de l'article 27. Cet article contient la simple déclaration que « les archives et documents du consulat sont inviolables ». Comment peut-on considérer qu'une telle disposition est inapplicable parce que le chef de poste est un consul honoraire ?

38. Quant à la question particulière de l'applicabilité de l'article 27, M. Pal pense que tous les membres de la Commission admettent que la règle énoncée dans cet article est applicable aux consuls honoraires.

39. M. EDMONDS, revenant aux observations de M. François, souligne que le texte du projet d'article autoriserait l'examen des documents consulaires avant qu'ils ne bénéficient de la protection que l'inviolabilité est censée leur assurer. En d'autres termes, l'inviolabilité sera admise après que le mal aura probablement déjà été fait.

40. M. Edmonds reconnaît que la question est épineuse. Il pense néanmoins que si un consul honoraire ne sépare pas les documents officiels des documents privés, l'Etat d'envoi n'en est guère responsable et ne doit pas subir de préjudice du fait de la négligence commise par son consul honoraire. D'ailleurs, qui sera appelé à juger si le mélange fortuit de quelques documents justifie l'inobservation totale de la règle de l'inviolabilité ?

41. M. MATINE-DAFTARY constate que si la discussion se poursuit comme jusqu'à présent, la Commission pourrait se trouver amenée à modifier l'article 27, qui a trait uniquement aux consuls de carrière.

42. M. TOUNKINE estime que le débat s'est compliqué inutilement parce que la Commission a voulu prévoir toutes les éventualités concevables. Il semble qu'il y ait accord général sur le principe que les archives et documents d'un consulat doivent être inviolables, ce qui signifie que les autorités de l'Etat de résidence ne doivent pas y avoir accès. Si les autorités pouvaient examiner et compulser les archives et documents en vue de déterminer s'ils ont un caractère officiel et ont trait à l'exercice de fonctions consulaires, il n'y aurait plus de réelle inviolabilité. Par conséquent, M. Tounkine estime que l'inviolabilité doit être subordonnée à deux conditions seulement : premièrement, les documents officiels doivent être séparés des papiers privés et, deuxièmement, ils doivent être conservés dans les bureaux du consulat.

43. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense, lui aussi, que l'article 27 est applicable aux consuls honoraires avec une réserve analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 56. La seule question à régler est de savoir si cette clause doit être libellée sous forme de condition ou sous forme d'obligation distincte. Ce point peut être renvoyé au Comité de rédaction.

44. M. AMADO considère que l'opinion de M. Yokota ne diffère pas trop de celle du Rappor-

teur spécial. Il est essentiel d'exiger des Etats d'envoi et des consuls honoraires qu'ils soient conscients de leur responsabilité en matière d'archives et de documents ; pour que les dispositions de l'article 27 soient applicables, il faut que les documents officiels soient séparés des papiers privés.

45. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit que la validité de principe de l'inviolabilité ne saurait être affectée du fait que l'on puisse abuser de ce principe ou mal l'interpréter de bonne foi. Il est impossible, dans un texte juridique, d'énoncer un principe général de manière à prévoir toutes les éventualités possibles. Aussi ne faut-il accorder aucun poids à l'argument selon lequel le consul honoraire ne devrait pas bénéficier du privilège de l'inviolabilité parce qu'il pourrait dissimuler des documents privés dans des dossiers officiels afin de se soustraire à une enquête légitime de la part des autorités locales. En pareil cas, quel que soit le statut du consul, les tribunaux de l'Etat de résidence ont le droit d'exiger la production des documents en question ; mais la thèse selon laquelle les autorités de l'Etat de résidence peuvent demander à examiner les dossiers consulaires pour avoir la certitude qu'ils ne contiennent que des documents officiels est tout à fait inconciliable avec le principe de l'inviolabilité.

46. L'article 27 doit, à son sens, être applicable à tous les consuls, qu'ils soient de carrière ou honoraires, mais il faut y ajouter une clause stipulant que les papiers officiels doivent être séparés des papiers privés et être conservés dans les bureaux du consulat. Cette formule serait, à son avis, suffisamment large pour donner satisfaction à la majorité des membres sans pour cela restreindre la portée générale du principe de l'inviolabilité.

47. M. YOKOTA pense que la Commission pourrait peut-être admettre en principe l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires et faire figurer dans le commentaire un résumé des différents points de vue qui ont été exprimés. Lorsque la Commission aura reçu les observations des gouvernements, il lui sera plus facile de déterminer les conditions dans lesquelles cet article s'appliquera aux consuls honoraires.

48. M. EDMONDS estime également que si la majorité de la Commission vote en faveur de l'application de l'article 27 aux consuls honoraires, il serait souhaitable d'exposer dans le commentaire les opinions exprimées au sujet des conditions qui doivent régir l'application dudit article.

49. M. MATINE-DAFTARY ne partage pas l'avis de M. Yokota. Le commentaire a essentiellement pour but d'expliquer le sens des dispositions qui ont besoin de quelque éclaircissement. Il ne constitue pas le cadre approprié pour formuler des réserves, comme on l'a vu dans le cas du projet sur le droit de la mer établi par la Commission. On sait, en effet, que les Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer n'ont tenu aucun compte des réserves qui figuraient dans le commentaire.

50. M. SCELLE constate qu'il y a accord général sur le principe de l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires, mais il estime que la condition imposant la séparation des documents officiels et des papiers privés est également valable pour les consuls de carrière, car ces derniers peuvent tout aussi bien dissimuler des papiers compromettants dans des dossiers officiels. Lorsque les autorités de l'Etat de résidence demandent à un consul, qu'il soit honoraire ou de carrière, si certains documents ont un caractère officiel ou non, elles doivent se contenter de sa parole, car si elles pouvaient examiner les documents, le principe de l'inviolabilité n'aurait aucune signification.

51. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que, puisque les consuls honoraires exercent souvent une profession lucrative, ils doivent remplir certaines conditions pour pouvoir bénéficier des dispositions de l'article 27. Lorsque la Commission aura déterminé ces conditions, elle pourra ensuite examiner s'il y a lieu de modifier l'article 27 lui-même. Sauf quelques exceptions, les consuls de carrière exercent exclusivement des fonctions officielles et, par conséquent, en général, il n'est guère nécessaire de leur imposer les mêmes conditions qu'aux consuls honoraires lesquels, au contraire, exercent dans la très grande majorité des cas une activité privée de caractère lucratif en tant qu'occupation principale. Sur ce point, la situation des consuls de carrière et celle des consuls honoraires sont donc diamétralement opposées.

52. M. SCELLE ne partage pas l'avis du Rapporteur spécial. Il ne voit pas pourquoi on doit mettre en doute l'intégrité des consuls honoraires et présumer que les consuls de carrière n'abuseront jamais de leurs privilèges et immunités.

53. Le PRÉSIDENT pense que la Commission devra probablement procéder à un vote pour connaître l'opinion de la majorité. Comme elle a déjà décidé de passer en revue les articles précédents afin de déterminer ceux qui s'appliquent aux consuls honoraires, elle ne s'occupe pas actuellement de la rédaction définitive du paragraphe 3 de l'article 56, mais de l'applicabilité du principe de l'article 27 aux consuls honoraires et de la question de savoir si ces derniers ne doivent bénéficier des dispositions de cet article que sous certaines conditions.

54. M. TOUNKINE estime, lui aussi, que la Commission doit tout d'abord prendre une décision au sujet de l'applicabilité de l'article 27. Toutefois, comme l'inviolabilité des archives et des documents fait également l'objet du paragraphe 3 de l'article 56, la Commission a quelques peu compliqué le débat en examinant ce dernier texte en même temps. Cela dit, M. Tounkine ne voit pas d'inconvénient à voter d'abord sur le principe et ensuite sur les conditions de son application.

55. Le PRÉSIDENT fait observer qu'il faut

trancher, entre autres, la question de savoir si l'obligation de séparer les documents officiels des papiers non consulaires est une condition *sine qua non* de l'application de l'article 27 aux consuls honoraires.

56. M. BARTOŠ est d'avis qu'il serait difficile de voter sur l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires qui, selon lui, est généralement admise — tant que la Commission n'aura pas décidé si l'application de cette disposition est subordonnée à certaines conditions. Se demander ce que doivent être ces conditions, ce n'est pas poser une question secondaire mais une importante question de fond. Par conséquent, si la Commission veut se prononcer sur l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires avant que les conditions éventuelles de cette application aient été fixées, M. Bartoš sera forcé de s'abstenir lors du vote.

57. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se demande s'il ne serait pas préférable de voter d'abord sur l'amendement de M. Yokota au paragraphe 3 de l'article 56 (voir plus haut par. 13) puisqu'il ne semble pas y avoir de désaccord fondamental au sujet de l'application aux consuls honoraires du principe de l'inviolabilité des archives et des documents.

58. M. EDMONDS fait observer que, du point de vue logique et conformément à la procédure qu'elle a adoptée lors de la discussion de l'article 56, la Commission devrait se prononcer avant tout sur l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires.

59. M. AMADO pense que les membres de la Commission ne seront en mesure de voter pour l'applicabilité de l'article 27 aux consuls honoraires que si l'application de l'article à cette catégorie de consuls peut être subordonnée à certaines conditions.

60. Sir Gerald FITZMAURICE juge plus simple la procédure suggérée par le Rapporteur spécial. Les membres de la Commission s'accordent, semble-t-il, à penser que l'article 27 s'applique à la fois aux consuls de carrière et aux consuls honoraires, et, par conséquent, il ne paraît guère nécessaire de procéder à un vote sur ce point. La question capitale est de savoir si l'application de l'article aux consuls honoraires doit être soumise à certaines conditions.

61. M. TOUNKINE rappelle qu'il existe, aux Nations Unies, une procédure bien établie pour le vote sur des amendements. La Commission pourrait peut-être sortir de l'impasse où elle se trouve en considérant le paragraphe 3 de l'article 56 comme un amendement à l'article 27.

62. M. EDMONDS demande comment les membres qui estiment que l'application de l'article 27 aux consuls honoraires ne doit être soumise à aucune condition pourront manifester leur opinion si l'on adopte la procédure suggérée par le Rapporteur spécial.

63. Sir Gerald FITZMAURICE suppose que ces membres préféreront sans doute voter pour l'application de l'article 27 aux consuls honoraires même au risque de voir cette application ultérieurement soumise à certaines conditions, plutôt que de permettre que le principe de l'inviolabilité soit rejeté.

64. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, estime que l'obligation de conserver les documents officiels à part, dans les bureaux du consulat, ne doit pas être considérée comme une condition absolue de l'application de l'article 27 aux consuls honoraires. L'adoption de l'amendement de M. Yokota permettrait de régler ce point. Le plus simple serait peut-être de voter d'abord sur cette question préliminaire.

65. M. TOUNKINE fait observer que ce serait peut-être s'écarter de la procédure habituelle, qui consiste à voter les amendements dans l'ordre où ils ont été soumis. Si l'on tient le texte du paragraphe 3 de l'article 56 proposé par le Rapporteur spécial pour un amendement à l'article 27, il faut souligner que non seulement ce texte a été soumis avant l'amendement de M. Yokota, mais, en outre, qu'il s'écarte davantage de l'original. Pour sa part, M. Tounkine éprouverait quelque difficulté à appuyer l'amendement de M. Yokota s'il était mis aux voix en premier lieu. En revanche, il serait peut-être disposé à voter en faveur de ce texte si celui du Rapporteur spécial était rejeté.

66. M. YOKOTA souligne que, le texte du Rapporteur spécial pour le paragraphe 3 de l'article 56 constituant la proposition originale, son propre amendement devrait être mis aux voix en premier.

67. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que, du point de vue de la procédure, l'article 27 n'entre pas en ligne de compte. En effet, lorsque le paragraphe 3 de l'article 56 aura été approuvé, il s'ajoutera à l'article 27, puisqu'il contiendra les dispositions relatives aux consuls honoraires qui ne figurent pas encore dans cet article. L'objectif de la Commission étant, pour le moment, de déterminer les précédents articles du projet qui s'appliquent aux consuls honoraires, le paragraphe 3 de l'article 56 constitue une proposition indépendante. La proposition de M. Yokota est un amendement à ce texte et doit par conséquent être mise aux voix la première. Sans doute pourrait-on soutenir que le paragraphe 3 de l'article 56 constitue un amendement à l'article 27, puisqu'il s'ajoute au texte de cet article, mais, il ne faut pas l'oublier, telle n'a pas été la méthode suivie pour les autres articles du projet.

68. M. TOUNKINE trouverait cette procédure acceptable, étant entendu que la Commission considérera le paragraphe 3 de l'article 56 dont elle est saisie comme un proposition distincte.

69. Sir Gerald FITZMAURICE fait toutes réserves sur la façon dont le Secrétaire interprète la situation sur le plan de la procédure. Il s'agit essentiellement d'une question de rédaction. Pour certains articles précédents (par exemple, les

articles 25 et 26), la question de leur applicabilité aux consuls honoraires a déjà été tranchée, mais il se pourrait que la Commission décide par la suite de modifier la rédaction de ces articles. Dans le cas de l'article 27, elle pourrait également décider de ne mentionner que la correspondance officielle du consulat. Il n'est pas, à proprement parler, juste de dire que les consuls honoraires ont une correspondance officielle : la correspondance entretenue dans l'exercice de leurs fonctions consulaires est la correspondance officielle du consulat. En conséquence, toute la question porte sur la place à donner à ce texte et sur sa rédaction ; il ne s'agit nullement du fond.

70. Le PRÉSIDENT annonce qu'il va mettre aux voix l'amendement de M. Yokota.

71. En tant que membre de la Commission, il déclare qu'en votant pour l'amendement il entend simplement soutenir l'idée que l'inviolabilité des documents des consuls honoraires ne doit pas être subordonnée, de façon absolue et catégorique, à la condition de la séparation des documents officiels et privés. Toutefois, il est prêt à accepter une disposition qui obligerait le consul honoraire à séparer les deux catégories de documents.

72. M. SANDSTRÖM votera contre l'amendement de M. Yokota, bien qu'il ait trait à une règle de conduite applicable aux consuls honoraires, qui ne peut guère être contestée. En effet, en énonçant cette règle dans le paragraphe 3 de l'article 56, on ne résoudra pas le véritable problème, qui est le suivant : comment distinguer les archives officielles, qui sont inviolables, de la correspondance privée des consuls honoraires, laquelle ne bénéficie manifestement pas de cette immunité.

73. M. SCELLE ne votera pas l'amendement de M. Yokota pour une autre raison. La question de la séparation des archives officielles et de la correspondance privée n'est pas mentionnée dans l'article 27, qui n'a trait qu'aux archives et documents du consulat. Puisque la Commission discute de l'applicabilité des articles du projet aux consuls honoraires, elle ne peut envisager un amendement au paragraphe 3 de l'article 56 que si une disposition analogue figure dans l'article 27. Dans le cas contraire, la position des consuls de carrière qui ne sépareront pas leurs documents privés des archives consulaires ne sera pas couverte, et cette disposition constituera une discrimination à l'égard des consuls honoraires en tant que tels.

74. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de M. Yokota.

Par 12 voix contre 3, avec 1 abstention, l'amendement est rejeté.

75. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte du paragraphe 3 de l'article 56, présenté par le Rapporteur spécial.

Par 12 voix contre 2, avec 3 abstentions, le paragraphe est adopté.

76. M. SCELLE déclare que, s'il a voté à la fois contre l'amendement et contre le paragraphe, c'est que ni l'un ni l'autre de ces textes n'est satisfaisant. Au surplus, il demande qu'une phrase soit ajoutée à l'article 27 spécifiant que la séparation des documents privés et des archives consulaires est exigée aussi bien des consuls de carrière que des consuls honoraires.

77. M. BARTOŠ a voté pour l'article 3 du paragraphe 56 étant entendu que la règle relative à la séparation des documents officiels et des documents privés doit s'appliquer également aux consuls de carrière.

78. Le PRÉSIDENT rappelle que le Rapporteur spécial a inclus l'article 28 dans l'énumération du paragraphe 2 de l'article 56. Il propose donc que, s'il n'y a pas d'objection, l'article 28 soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

79. M. YOKOTA, prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, souligne que la Commission a approuvé et renvoyé à ce Comité un nouvel article (28 *bis*) sur la liberté de mouvement, qui ne figure pas dans l'énumération du Rapporteur spécial.

80. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que, s'il n'a pas inclus ce nouvel article dans son énumération, c'est que les Etats accepteraient difficilement dans une convention multilatérale une clause accordant de larges facilités à des consuls honoraires qui, dans beaucoup de cas, sont des ressortissants de l'Etat de résidence. Cet article n'est qu'un autre exemple de ce qui différencie la situation de droit de la situation de fait des consuls honoraires. Il n'a donc pas cru devoir mentionner ce nouveau texte dans sa liste.

81. Après une brève discussion portant sur la procédure, le PRÉSIDENT suggère de ne prendre aucune décision sur l'applicabilité de l'article 28 *bis* aux consuls honoraires, tant que la Commission n'aura pas eu la possibilité d'examiner ce texte dans sa forme définitive.

Il en est ainsi décidé.

82. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la portée de l'article 29 *(Liberté de communication)* qui figure dans son énumération a, depuis lors, été considérablement élargie au cours des débats de la Commission. Tant que le Comité de rédaction n'aura pas soumis le texte définitif de cet article, la Commission ne sera guère en mesure de décider si cet article, dans sa forme révisée et considérablement développée, doit s'appliquer aux consuls honoraires ; personnellement, il doute fort qu'il leur soit applicable. Pour des raisons pratiques, il propose donc d'ajourner, comme on vient de le faire pour l'article 28 *bis*, la décision sur l'applicabilité de l'article 29 aux consuls honoraires jusqu'à ce que la Commission soit saisie du texte du Comité de rédaction.

83. M. FRANÇOIS juge extrêmement difficile de discuter de l'application aux consuls honoraires

de textes renvoyés au Comité de rédaction. Il serait préférable d'ajourner l'ensemble du débat jusqu'à ce que les textes définitifs soient soumis à la Commission.

84. Le PRÉSIDENT est d'avis que la Commission peut continuer à examiner les articles à l'égard desquels aucune modification de fond n'a été proposée. Il suggère de différer la décision relative à l'article 29.

Il en est ainsi décidé.

85. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique que la portée de l'article 30, qui figure dans son énumération, a été considérablement élargie ; cet article se compose à présent de trois paragraphes au lieu d'un seul.

86. Le PRÉSIDENT propose d'ajourner la décision sur l'applicabilité de l'article 30 aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

87. M. YOKOTA, prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, signale que l'article 31, inclus dans l'énumération du Rapporteur spécial, n'a pas subi de modification de fond.

88. Sir Gerald FITZMAURICE précise que, tout en étant favorable à l'application de l'article 31 aux consuls honoraires, il voit dans le fait que la Commission doive prendre une décision sur la question la preuve de l'erreur fondamentale qui est à la base de la conception du Rapporteur spécial concernant la structure d'ensemble du projet. La question de savoir si l'article 31 s'applique ou non aux consuls honoraires ne se pose pas réellement ; l'article a trait à des actes officiels de l'Etat d'envoi accomplis par ses représentants, et ces actes sont exactement les mêmes, qu'ils soient accomplis par un consul honoraire ou par un consul de carrière.

89. En suivant la procédure actuelle, la Commission fait fausse route : Il est tout à fait inutile de décider si une disposition qui n'a rien à voir avec le statut des consuls (l'article 56 a trait à la « situation juridique des consuls honoraires ») doit ou non s'appliquer à un consul honoraire. Ce qu'il eût fallu faire, c'est se prononcer sur les quelques cas où un consul honoraire se trouverait placé dans une situation particulière en raison de son statut honoraire.

90. Le PRÉSIDENT fait observer à sir Gerald Fitzmaurice que la Commission a été d'accord pour passer en revue tous les articles précédents du projet, afin de décider par la suite si les consuls honoraires ont ou n'ont pas un statut distinct.

91. Il propose que, s'il n'y a aucune objection, l'article 31 soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

92. M. YOKOTA, prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, rappelle que la Commission a déjà approuvé et renvoyé au Comité de rédaction un texte amendé de l'article 32 *(Devoir d'accorder une protection spéciale aux consuls)* ; elle ne devrait donc éprouver aucune difficulté à étudier l'applicabilité de cet article aux consuls honoraires. Le Rapporteur spécial n'a pas compris l'article 32 parmi les articles énumérés au paragraphe 2 de l'article 56.

93. Sir Gerald FITZMAURICE pense que, bien que cet article ne puisse pas s'appliquer aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, il devrait s'appliquer aux consuls honoraires en tant que tels, car beaucoup d'entre eux sont ressortissants de l'Etat d'envoi. Si la Commission décidait que cet article ne s'applique pas aux consuls honoraires, l'Etat de résidence ne pourrait accorder de protection spéciale à aucun consul honoraire, situation qui illustre une fois encore les défauts du système suivi par le Rapporteur spécial.

94. M. TOUNKINE pense que la façon dont sir Gerald Fitzmaurice conçoit l'ensemble de la question ne correspond pas à la pratique en vigueur. Certes, le consul honoraire peut être un ressortissant de l'Etat d'envoi, mais, ce qui importe, c'est qu'il n'est pas un fonctionnaire d'Etat ; c'est incidemment qu'il exerce des fonctions consulaires. Il consacrera peut-être quelques heures seulement par semaine à ses fonctions consulaires ; l'Etat de résidence ne peut être tenu de lui accorder une protection spéciale lorsqu'il s'occupe de ses affaires privées ou qu'il prend des loisirs. Ce serait donc s'en tenir strictement aux réalités que d'établir une différence entre les consuls honoraires et les consuls de carrière en raison de leur situation de fonctionnaires, et non en raison de leur nationalité. En conséquence, M. Tounkine ne croit pas que l'article 32 doive s'appliquer aux consuls honoraires.

95. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, ne peut admettre que la pratique des Etats consiste à ne jamais considérer les consuls honoraires comme des fonctionnaires ou des membres du service consulaire. Par exemple, en vertu des règlements pertinents appliqués au Mexique, les consuls honoraires et les vice-consuls sont considérés comme des membres du service consulaire.

96. M. BARTOŠ s'associe aux remarques du Président. Selon la législation yougoslave également, les consuls honoraires yougoslaves sont, en vertu de leurs fonctions, considérés dans certains cas comme des fonctionnaires d'Etat. Par la dignité de leur conduite, ils ont le devoir de maintenir le prestige de l'Etat qu'ils représentent, et ils peuvent être rappelés ou révoqués — ou même être traduits devant un tribunal disciplinaire — si leur comportement est jugé incorrect.

97. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, invite instamment les autres membres à mesurer les conséquences pratiques d'une décision, qui exclurait les consuls honoraires du bénéfice des dispositions de l'article 32. Les consuls honoraires doivent s'acquitter de certaines fonctions publiques comme les autres consuls étrangers. Dans certaines situations internationales, il se peut que l'opinion publique d'un pays se dresse contre le pays représenté par le consul

honoraire. Dans ce cas, l'Etat de résidence serait-il dégagé du devoir de prévenir toute attaque contre la personne, la liberté et la dignité du consul honoraire ?

98. M. SCELLE ne partage nullement l'avis de M. Tounkine qui a dit que les consuls honoraires ne consacrent qu'une faible partie de leur temps aux fonctions consulaires. Il se peut qu'ils aient exactement les mêmes fonctions à remplir qu'un consul de carrière occupé à plein temps ; et d'autre part, certains consuls de carrière peuvent disposer de loisirs prolongés. En outre, l'article 32 parle de « consuls étrangers », expression qui ne désigne pas nécessairement un ressortissant de l'Etat d'envoi. Le consul peut être ressortissant d'un Etat tiers, mais son devoir consistera à protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, quelle que soit sa propre nationalité. Il est vrai que la clause en question ne devrait pas s'appliquer aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, mais, à cette exception près, tous les consuls devraient jouir de la même protection spéciale parce qu'ils exercent les mêmes fonctions. En droit, le seul élément sur lequel on pourrait se fonder pour distinguer entre les diverses classes de fonctionnaires consulaires, résiderait dans une différence du mode de désignation. M. Scelle affirme à nouveau que les consuls de carrière et les consuls honoraires sont tous fonctionnaires et ont tous, de ce chef, une même situation juridique fondamentale. En conséquence, ils doivent tous recevoir une protection spéciale, à l'exception de ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, et encore, sur beaucoup de points cette protection est-elle due à ces derniers.

99. M. AMADO convient que M. Scelle a énoncé certains faits indéniables. Néanmoins, il faut se rappeler que la position d'un homme d'affaires ou d'un banquier se trouve déjà grandement renforcée s'il est nommé consul honoraire. Il ne faut donc pas prendre à la légère la décision de conférer d'autres privilèges encore à des personnes dont la situation au sein de la communauté est déjà importante. Comprenant les arguments présentés par les tenants des deux systèmes, M. Amado éprouvera beaucoup de difficultés à voter sur la question de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires.

100. M. SCELLE fait remarquer que si l'Etat de résidence craint que la nomination d'un consul honoraire ne risque de conduire à un abus de privilèges, il peut lui refuser l'exequatur. Mais une fois que cet Etat a consenti à la nomination du consul honoraire, il ne peut guère refuser de lui accorder une protection spéciale, même, dans une certaine mesure, s'il est national du pays de résidence.

101. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, constate que, lorsqu'ils se réfèrent, par hypothèse, à la nomination d'un consul honoraire, les membres de la Commission semblent envisager des personnes particulières jouissant de situations particulières. M. Amado, par exemple, paraît considérer le consul honoraire comme un homme possédant des biens et une situation en vue dans la communauté étrangère. Or, les consuls honoraires ne se trouvent certainement pas tous dans cette situation. De l'avis du Président, la question de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires gravite autour de l'éventualité d'une manifestation publique contre un consul, en raison du fait qu'il représente l'Etat d'envoi même s'il est ressortissant de l'Etat de résidence. Si cette personne est mise en danger parce qu'elle représente l'Etat d'envoi, elle doit être protégée de toute attaque contre sa personne, sa liberté ou sa dignité, et il ne faut pas supposer a priori que le ressortissant de l'Etat de résidence, qui est soumis aux lois de ce pays, abuserait de cette protection afin d'échapper à la juridiction de son propre pays.

La séance et levée à 13 h. 5.

555e SÉANCE

Mardi 7 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion sur l'application éventuelle aux consuls honoraires de l'article 32 *(Protection spéciale et respect dus aux consuls)* et il appelle l'attention sur le texte de l'article tel qu'il a été provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

« L'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale en raison de sa position officielle et de le traiter avec le respect qui lui est dû. Il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité*.»

2. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer que ce libellé est identique à celui que la majorité de la Commission a approuvé (538e séance, par. 47). Il n'a pas voté en sa faveur à cause de son imprécision. Les objections qu'il avait alors soulevées (*ibid.*, par. 45) s'appliquent à plus forte raison aux consuls honoraires qui, s'ils peuvent jouir de

---

* Toutes les fois qu'il est question de l'article 32 dans le présent compte rendu, il s'agit du texte reproduit ci-dessus.

certaines garanties contre es abus d'autorité, aux termes de l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)* et de l'article 34 *(Immunité de juridiction)*, ne doivent pas bénéficier d'une protection spéciale, en particulier lorsqu'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence. C'est pourquoi il estime que l'article 32 ne doit pas être applicable aux consuls honoraires, et il se réserve le droit de reprendre cette question à propos des articles 33 et 34.

3. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que la tâche de la Commission consiste actuellement non pas à réviser l'article 32, mais à décider s'il doit s'appliquer aux consuls honoraires. Il a été frappé par ce qui a été dit sur la double qualité que possède souvent le consul honoraire qui est à la fois un étranger demeurant dans l'Etat de résidence et le représentant honoraire de l'Etat d'envoi. En tant que résident, il bénéficie en tout cas de la protection dont jouissent normalement les résidents étrangers, et ce serait aller trop loin que de lui accorder la protection spéciale prévue à l'article 32. M. Jiménez de Aréchaga, comme M. Amado, n'est pas adversaire de l'institution des consuls honoraires, car plus de 50 % de tous les consuls de l'Amérique latine sont des consuls honoraires ; mais c'est précisément pour cette raison qu'à son avis le projet de la Commission ne devrait pas donner trop de privilèges aux consuls honoraires, de peur que les Etats ne finissent par leur refuser l'exequatur.

4. En principe, il n'est pas opposé à l'idée d'étendre l'application de l'article 32 aux consuls honoraires, mais, à son avis, il y a deux questions qu'il ne faut pas perdre de vue. Tout d'abord, l'absence d'une disposition accordant une protection spéciale aux consuls honoraires ne les priverait pas de toute protection, car ils bénéficient de celle qui est normalement accordée à tous les résidents étrangers ; en second lieu, il convient de protéger les consuls honoraires contre toute attaque à laquelle ils pourraient être exposés en raison de leurs fonctions officielles et de l'accomplissement des actes officiels de l'Etat d'envoi. Toutefois, comme la Commission n'est pas en train d'approuver un texte sur cette question, le soin de la rédiger peut être laissé au Comité de rédaction ou au Rapporteur de la Commission.

5. M. YASSEEN appelle l'attention sur le titre de la sous-section C : « Privilèges et immunités personnels ». Il est logique d'hésiter à reconnaître les mêmes privilèges et immunités personnels aux consuls honoraires et aux consuls de carrière, non seulement parce que les consuls honoraires, souvent, sont des ressortissants de l'Etat de résidence et exercent des activités lucratives, mais précisément en raison de leur statut honoraire. En effet, les consuls de carrière se distinguent en principe des consuls honoraires en ce que les liens qui les attachent à leurs gouvernements sont différents, et cette différence ne laisse pas d'avoir certaines répercussions sur la situation personnelle du consul. Normalement, les Etats devraient nommer des consuls de carrière, mais, pour diverses raisons — considérations d'ordre financier, par exemple, ou manque de personnel qualifié — ils ont parfois recours à des consuls honoraires, recrutés en général parmi des personnes qui ne peuvent ou ne veulent être consuls de carrière, soit qu'elles ne remplissent pas les conditions requises pour le service consulaire, soit qu'elles désirent poursuivre l'exercice de leurs activités lucratives. Ceux qui bénéficient des privilèges et immunités consulaires doivent en être dignes : le système de recrutement des consuls de carrière, qui, souvent, ne diffère pas du système de recrutement des agents diplomatiques, tient compte de cette réalité. Il a pour but de choisir des personnes qui méritent la situation privilégiée qui leur sera faite à l'étranger. Mais le mode de désignation des consuls honoraires n'offre pas les mêmes garanties que le recrutement des fonctionnaires de carrière, et il est difficile, par conséquent, de reconnaître à ces consuls les mêmes privilèges et immunités personnelles que ceux dont jouissent les consuls de carrière.

6. M. VERDROSS n'entend se référer qu'à l'article 32, et non à la question générale des privilèges et immunités des consuls honoraires. La Commission paraît divisée sur l'applicabilité de l'article aux consuls honoraires ; il serait peut-être possible de parvenir à un accord général en décidant que l'article 32 ne s'appliquerait que partiellement à leur égard. Comme les consuls honoraires se livrent habituellement à d'autres activités, étrangères à leurs fonctions consulaires, on pourrait stipuler qu'en principe, il faudrait les traiter comme des particuliers ; en revanche, dans l'exercice de leurs fonctions consulaires, ils pourraient se voir accorder une protection spéciale. Normalement, par conséquent, l'Etat de résidence ne serait pas tenu d'accorder aux consuls honoraires une protection plus grande que celle dont jouissent les autres résidents étrangers. La disposition prévue à l'article 32 diffère complètement des dispositions prévues dans les articles subséquents : alors que la disposition énoncée à l'article 32 impose à l'Etat de résidence l'obligation d'*agir* dans un sens déterminé, les dispositions touchant aux immunités lui font un devoir de s'*abstenir d'agir* dans tel ou tel sens.

7. M. AGO préfère, comme M. Verdross, se référer seulement à l'article 32 et non pas à la question générale des privilèges et immunités des consuls honoraires. A son avis, l'article 32 fournit une excellente preuve du fait qu'il y a lieu de distinguer non pas entre consuls honoraires et consuls de carrière, mais entre consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. L'expression « protection spéciale », au sens de cet article, signifie une protection plus grande que celle qui est accordée généralement aux résidents étrangers, et cette protection spéciale devrait s'étendre à tous les consuls, honoraires ou de carrière, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. M. Ago ne pense pas, comme le soutient M. Yasseen, que les rapports du consul avec l'Etat d'envoi aient quelque chose à voir avec la situa-

tion d'un consul honoraire étranger. Il ne peut pas non plus se rallier à l'opinion de ceux qui estiment que le privilège accordé par l'article 32 serait excessif pour les consuls honoraires, car, à son avis, les consuls honoraires sont eux aussi des représentants de l'Etat d'envoi, et c'est à ce titre — en raison même de ce caractère de leur fonction — que l'article en question prévoit une protection spéciale.

8. M. SANDSTRÖM estime qu'à propos de l'article 32, la Commission devrait considérer la portée pratique de l'application de cet article aux consuls honoraires. Si l'on décide qu'il leur est applicable, un grand nombre d'entre eux ne pourront bénéficier de l'application de ce texte, qui se réfère expressément aux « consuls étrangers », car ils ont la nationalité de l'Etat de résidence. Au surplus, la « protection spéciale » ne consisterait pas à poster un agent de police devant le consulat; elle ne serait fournie que dans des cas exceptionnels où le consul serait menacé d'un danger. Si l'on tient compte de ces considérations pratiques, il semble que le privilège conféré par cet article n'a pas toute la portée que certains membres de la Commission ont paru lui attribuer.

9. A son avis, l'article devrait s'appliquer aux consuls honoraires étrangers en tant que représentants de l'Etat d'envoi, et il ne saurait partager l'opinion de M. Verdross selon laquelle la protection ne doit être étendue au consul honoraire que dans l'exercice de ses fonctions officielles.

10. M. BARTOŠ estime que la protection de la fonction consulaire est la considération dominante. Même les consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ont à accomplir certains actes en tant que représentants de l'Etat d'envoi et, en pareil cas, ils doivent bénéficier d'une protection spéciale. Les mots clés de l'article se trouvent dans ce membre de phrase : « en raison de sa qualité de représentant officiel ». En conséquence, M. Bartoš estime que l'article 32 devrait figurer parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

11. M. FRANÇOIS pense, comme M. Bartoš, qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à la nationalité des consuls : le fait qu'ils représentent un Etat étranger est le seul fondement réel du droit des consuls à une protection spéciale, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence. M. François ne partage pas l'opinion de M. Yasseen, selon laquelle les consuls honoraires doivent être traités comme de simples résidents étrangers, ni celle de M. Verdross, qui estime que la protection ne doit être accordée que dans l'exercice des fonctions consulaires, car un consul peut avoir besoin d'une protection spéciale du fait qu'il représente un Etat. Toutefois, la protection accordée aux consuls de carrière et aux consuls honoraires ne doit pas être exactement la même ; or, en rendant simplement l'article 32 applicable aux consuls honoraires, on donnerait à croire qu'il s'agit d'une protection identique. En conséquence, le texte devrait préciser que les consuls honoraires ont besoin d'une certaine protection spéciale, mais non tout à fait de la même protection que les consuls de carrière.

12. M. TOUNKINE relève que, selon M. Ago, il n'existerait pas en fait de différence entre les consuls quant à leur situation, si ce n'est en raison de leur nationalité et des activités non consulaires qu'ils exercent ; en réalité, il est possible d'établir une différence fondée sur la manière dont ils exercent leurs fonctions. Les deux critères de la nationalité et de l'exercice d'une activité lucrative ont certainement joué un rôle essentiel dans l'évolution de la situation particulière des consuls honoraires, car elles ont été les principales raisons pour lesquelles certains privilèges et immunités ne leur ont pas été accordés. Quoi qu'il en soit, l'institution des consuls honoraires existe, c'est un fait, et il est bien reconnu que la situation juridique des consuls honoraires est *sui generis*. Toute personne nommée consul honoraire ne jouit que des privilèges et immunités réservés à cette catégorie de fonctionnaires et, même s'il s'agit d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, la pratique ne lui reconnaît pas d'immunités ni de privilèges supérieurs à ceux dont jouit un autre consul honoraire. Certains Etats peuvent ne pas faire de distinction entre consuls de carrière et consuls honoraires ; la pratique générale n'en fait pas moins une différence entre eux.

13. On a prétendu que, lorsque l'Etat de résidence accepte un consul honoraire, il doit lui accorder tous les privilèges et immunités nécessaires ; mais, la question est de savoir en quelle qualité la personne intéressée a été acceptée. Si, comme le croit M. Tounkine, la situation juridique des deux catégories de consuls est différente, l'acceptation d'un consul honoraire ne signifie pas *ipso facto* l'octroi à celui-ci des privilèges et immunités dont bénéficie le consul de carrière. M. Tounkine ne pense donc pas que l'article 32 dans son ensemble puisse s'appliquer aux consuls honoraires, tout en étant disposé à admettre qu'il pourrait leur être applicable avec les réserves proposées par M. Verdross.

14. M. AMADO rappelle qu'il n'est pas opposé à l'institution des consuls honoraires ; il les considère comme des personnes désignées pour remplir un certain type de fonctions, parfois même très proches de celles qu'exercent les consuls de carrière. Il signale cependant que M. François lui-même, qui s'est pourtant prononcé en faveur de l'octroi aux consuls honoraires d'un nombre de privilèges aussi grand que possible, vient de reconnaître qu'il serait excessif d'octroyer exactement la même protection aux consuls honoraires qu'aux consuls de carrière. S'il est une conclusion que l'on puisse tirer du débat de la Commission, c'est qu'indéniablement il existe une différence entre les deux catégories de consuls. Le Comité de rédaction devrait être invité à rédiger un texte accordant un certain degré de protection aux consuls honoraires, sans aller jusqu'à la protection assurée aux consuls de carrière.

15. M. SCELLE partage l'avis de M. Bartoš pour qui le point essentiel est qu'un consul remplit des fonctions consulaires. Il importe relativement peu que l'intéressé soit un ressortissant de l'Etat d'envoi, d'un Etat tiers, voire de l'Etat de résidence ; ce qui importe, c'est le devoir de protection des fonctions consulaires en tant que telles, non pas nécessairement contre l'intervention du gouvernement de l'Etat de résidence, mais peut-être contre des actes d'hostilité de la part de la population de cet Etat. Il faut donc prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité d'un consul honoraire, même s'il est ressortissant de l'Etat de résidence. La proposition de M. Verdross ne va pas assez loin ; le consul honoraire doit être protégé non seulement dans l'exercice de ses fonctions consulaires, mais en tant que représentant de l'Etat d'envoi. Enfin, M. Scelle ne croit pas que l'expression « consul étranger » soit bien celle qu'il faille employer.

16. M. HSU partage l'avis exprimé par les orateurs qui ont dit que la question de la nationalité n'a rien à voir avec le contexte, mais il ne croit pas que l'on puisse envisager d'appliquer l'article 32 aux consuls honoraires. Les fonctions d'un consul honoraire sont différentes de celles d'un consul de carrière, en ce que le premier ne consacre qu'une partie de son temps à sa tâche. La protection spéciale des consuls honoraires devrait donc être limitée aux situations critiques où ces consuls pourraient se trouver en danger ; dans les circonstances ordinaires, elle n'est pas nécessaire.

17. M. AGO fait remarquer à M. Scelle que l'expression « consul étranger » signifie simplement le consul d'un pays étranger.

18. Il constate que, dans leurs efforts pour trouver un terrain d'entente, les membres de la Commission semblent s'être mis d'accord sur le fait que les consuls honoraires devraient bénéficier d'une certaine protection spéciale, mais non de la même protection que les consuls de carrière. A son avis, toutefois, il n'y a pas lieu de suivre la suggestion de M. Verdross, car la deuxième phrase de l'article ne peut pas s'appliquer au consul uniquement dans l'exercice de ses fonctions. En tout cas, le Comité de rédaction n'aura aucune difficulté à trouver une formule que tous puissent accepter.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que les orateurs qui ont suggéré d'appliquer inconditionnellement les dispositions de l'article 32 aux consuls honoraires ont été peu nombreux. Personnellement, il ne croit pas possible de donner aux consuls honoraires la protection spéciale énoncée à l'article 32. La majorité d'entre eux ne consacrent aux fonctions consulaires qu'une fraction de leur temps dont ils réservent la majeure part à leurs activités privées. Quelques-uns n'exercent peut-être pas d'activité lucrative, mais l'important est qu'ils sont autorisés à exercer une telle activité. Dans certaines législations, comme celle du Pérou (décret nº 69, de 1954), on entend par consuls honoraires ceux qui sont légalement autorisés à se livrer, en dehors de leurs fonctions officielles, à une occupation de caractère lucratif dans l'Etat de résidence : quant à savoir si, en fait, ils exercent ou non cette activité, cela importe peu.

20. M. Žourek ne croit pas qu'il faille subdiviser les consuls honoraires en plusieurs catégories en se fondant notamment sur leur nationalité. Quant à la distinction entre consuls honoraires et consuls de carrière, la Commission a décidé de laisser aux Etats intéressés le soin de fixer les critères à appliquer.

21. Les membres qui ont soutenu la thèse de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires n'ont cité à l'appui de leurs vues aucune pratique suivie par les Etats. En réalité, si l'article devait s'appliquer aux consuls honoraires, la Commission irait plus loin qu'elle ne l'a fait pour les agents diplomatiques. Le paragraphe 1 de l'article 36 du projet concernant les relations diplomatiques exclut les ressortissants de l'Etat de résidence du bénéfice de l'article 27 relatif à l'inviolabilité personnelle, article qui correspond, dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques, à l'article 33 du projet visant les relations consulaires.

22. C'est pourquoi le Commission ne doit pas faire figurer l'article 32 dans la liste des articles applicables aux consuls honoraires et doit indiquer dans le commentaire que les consuls honoraires ont droit au même degré de protection que les autres personnes et, en outre, à la protection indispensable pour leur permettre d'accomplir leurs fonctions et pour les protéger de toute conséquence fâcheuse résultant de l'exercice de ces fonctions. M. Žourek pense que la Commission ne saurait aller plus loin en ce qui concerne l'octroi d'une protection spéciale aux consuls honoraires.

23. M. YASSEEN rappelle que, dans les observations qu'il a présentées antérieurement, il a surtout parlé de l'applicabilité, aux consuls honoraires, de l'ensemble de la sous-section concernant les privilèges et immunités personnels. Pour ce qui est de l'article 32, en particulier, il est d'avis que la première phrase de cet article ne peut s'appliquer que partiellement aux consuls honoraires ; il suggère donc que, pour autant qu'elle concerne ces derniers, la phrase soit assortie d'une condition formulée à peu près comme suit : « pour l'accomplissement de leurs fonctions ». Comme M. Bartoš, il pense que l'on devrait accorder toutes facilités à la fonction consulaire elle-même en tant que telle, quelle que soit la personne qui l'exerce.

24. En ce qui concerne la deuxième phrase de l'article 32, il accepte sans difficulté qu'elle s'applique aux consuls honoraires, car il pense que tous les Etats ont le devoir de prendre « toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte » à « la personne, à la liberté ou à la dignité » de tous ceux qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières, qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers.

25. M. YOKOTA constate que la plupart des membres de la Commission sont d'accord sur la question qui fait l'objet des débats. La majorité d'entre eux considèrent que les consuls honoraires ne doivent pas bénéficier de la même protection que les consuls de carrière, mais tous conviennent qu'il faut leur accorder un minimum de protection. La difficulté réside surtout dans la rédaction d'un texte qui exprime de façon satisfaisante l'opinion générale de la Commission.

26. En principe, M. Yokota approuve la proposition de M. Verdross tendant à ce que les consuls honoraires aient droit à une protection spéciale dans l'exercice de leurs fonctions consulaires, mais il juge cette formule un peu trop restrictive. Si, par exemple, une protection spéciale doit être assurée au consul contre une foule hostile, il est difficile de surbordonner cette protection à l'exercice effectif de ses fonctions consulaires. C'est pourquoi M. Yokota propose qu'une protection spéciale soit accordée dans toute la mesure requise du fait de la position officielle du consul honoraire et de l'exercice de ses fonctions. La Commission peut laisser au Comité de rédaction le soin de trouver la formule exacte.

27. Sir Gerald FITZMAURICE demeure persuadé qu'il n'y a aucune raison logique de distinguer les consuls honoraires, en tant que tels, des consuls de carrière. Il aurait pu comprendre que l'on traite un peu différemment le consul qui est ressortissant de l'Etat de résidence et celui qui ne l'est pas ; mais cette distinction serait applicable, que le consul soit honoraire ou de carrière.

28. Toutefois, sir Gerald est prêt à se rallier à l'opinion de la majorité et à accepter une disposition conçue dans l'esprit de celle qu'a proposée M. Yokota. Il est essentiel que le consul honoraire soit protégé, non seulement quand il accomplit effectivement ses fonctions, mais à tout moment, en raison de sa position. Sir Gerald souligne que l'Etat de résidence n'est pas tenu d'agréer une personne en qualité de consul honoraire ; s'il le fait, il doit lui accorder la protection nécessaire.

29. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'il n'a pas voté pour la première phrase de l'article 32, même en tant qu'elle s'applique aux consuls de carrière. Quant à la seconde phrase, il estime, comme M. Yasseen, qu'elle définit une protection qu'il est du devoir de l'Etat d'accorder à tous à l'intérieur de ses frontières.

30. Pour sa part, si l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)* ne doit pas s'appliquer aux consuls honoraires, il est prêt à accepter que l'article 32 leur soit applicable, dans certaines conditions. Il propose que le Comité de rédaction envisage de n'accorder cette protection au consul honoraire qu'en sa qualité de consul.

31. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, déclare que, comme les autres membres, il ne voit pas de difficulté à ce que la deuxième phrase de l'article 32 s'applique sans réserve aux consuls honoraires. Quant à la première phrase, elle paraît exprimer un principe général qui englobe les divers privilèges énoncés dans la seconde phrase et dans les articles 33 et suivants.

32. Il est disposé à admettre, avec la majorité de la Commission, que les prérogatives des consuls honoraires en matière de protection spéciale ne doivent pas avoir la même ampleur que celles des consuls de carrière, bien que, il ne soit pas, en principe, favorable à une distinction entre consuls de carrière et consuls honoraires en tant que tels.

33. Il appartient à l'Etat de résidence de déterminer la nature de la protection à accorder, son étendue et les circonstances dans lesquelles elle sera accordée. Cet Etat a le devoir de protéger le consul contre toute attaque pouvant avoir pour cause le fait même qu'il occupe une position officielle et qu'il est en relations avec un Etat étranger ; en conséquence, la protection ne sera pas limitée aux circonstances où le consul honoraire accomplit effectivement ses fonctions consulaires.

34. Au surplus, il n'y a pas de raison de distinguer les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi de ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ; de toute évidence, en cas de manifestation hostile contre le pays étranger représenté par le consulat, la protection de la police doit être la même, quelle que soit la nationalité du consul honoraire.

35. Prenant la parole en tant que Président, il déclare que, si aucune objection n'est formulée, il considérera que la Commission a décidé d'inviter le Comité de rédaction à élaborer un texte qui restreindra les privilèges accordés aux consuls honoraires, en vertu de l'article 32, par rapport à ceux dont bénéficient les consuls de carrière. La clause restrictive aurait pour effet de limiter la portée de la protection spéciale aux situations résultant de la situation officielle du consul.

Il en est ainsi décidé.

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner si l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)* doit s'appliquer aux consuls honoraires. Le texte de l'article adopté provisoirement par le Comité de rédaction est le suivant* :

« 1. Les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent ni le commerce ni aucune autre occupation privée de caractère lucratif, ne peuvent pas être mis en état d'arrestation ou de détention préventive, sauf en cas d'infraction pénale passible d'une peine de prison maximum d'au moins 5 ans.

« 2. A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires visés dans ce paragraphe ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre limitation

* Toutes les fois qu'il est question de l'article 33 dans le présent compte rendu, il s'agit du texte reproduit ci-dessus.

de leur liberté personnelle, sauf en vertu d'une sentence définitive portant condamnation à une peine de prison d'au moins deux ans.

« 3. Au cas où une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi, le fonctionnaire est tenu de se présenter devant les instances compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui lui sont dus à raison de sa position officielle et, sauf dans le cas visé au paragraphe 1 du présent article, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires.

« 4. En cas d'arrestation ou de détention préventive d'un membre du personnel consulaire ou de poursuites pénales engagées contre lui, l'Etat de résidence est tenu de prévenir le chef de poste consulaire. Au cas où ce dernier est lui-même visé par lesdites mesures, l'Etat de résidence doit en informer le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi. »

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'il n'a pas proposé dans le paragraphe 2 de l'article 56 d'appliquer l'article 33 aux consuls honoraires, bien qu'il estime que ceux-ci doivent bénéficier de l'immunité de juridiction telle qu'elle est prévue à l'article 34.

38. M. VERDROSS pense, comme le Rapporteur spécial, que les immunités prévues à l'article 33 sont accordées au titre de la courtoisie internationale et non en vertu d'une règle de droit international. Cet article ne peut donc s'appliquer aux consuls honoraires.

39. Sir Gerald FITZMAURICE ne partage pas l'opinion du Rapporteur spécial. Il est en tout cas expressément précisé que la disposition la plus importante de l'article 33, à savoir le paragraphe 1, ne s'applique pas aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, même si ce sont des consuls de carrière. Si l'on impose cette condition, sir Gerald ne voit pas sur quoi pourrait se fonder une distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires, du point de vue de l'inviolabilité personnelle.

40. M. PAL ne s'attendait pas à voir surgir un désaccord au sein de la Commission au sujet de la nécessité d'étendre l'application de l'article 33 aux consuls honoraires. En effet, même en ce qui concerne son application aux consuls de carrière, cet article ne reconnaît pas d'immunité inconditionnelle. Les réserves qui en restreignent la portée sont motivées par les raisons mêmes que l'on a invoquées jusqu'ici pour justifier le traitement différent que l'on entend donner aux consuls honoraires. M. Pal ne voit pas pourquoi l'article ne serait pas également applicable aux consuls honoraires.

41. M. YOKOTA partage les vues exprimées par sir Gerald Fitzmaurice et M. Pal. Les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et qui n'exercent pas une activité privée de caractère lucratif devraient bénéficier du privilège de l'inviolabilité personnelle.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que les membres qui estiment que l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires partent de l'idée que les consuls honoraires ne constituent pas une catégorie distincte. Cette thèse, qui est contraire à la doctrine et à la pratique, est indéfendable. De plus, vu les divergences qui existent dans la pratique en ce qui concerne la définition du consul honoraire, la Commission a elle-même décidé de laisser aux gouvernements le soin de définir l'expression « consul honoraire ».

43. Lorsque sir Gerald Fitzmaurice a déclaré qu'il n'y a aucune raison de ne pas accorder le privilège de l'inviolabilité aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi, il n'a pas tenu compte de l'énorme différence qui existe entre les consuls de carrière qui font partie d'un service consulaire permanent et qui exercent exclusivement des fonctions consulaires, d'une part, et de l'autre, les consuls honoraires qui ne sont pas soumis au pouvoir disciplinaire de l'Etat d'envoi et, souvent, sont des particuliers n'exerçant des fonctions consulaires que pour une fraction insignifiante du temps qu'ils consacrent à leur profession effective. Ce sont là les différences essentielles, et la nationalité de l'intéressé ou le fait qu'il exerce ou n'exerce pas une activité lucrative privée ne présente qu'une importance secondaire. Il est évident que les privilèges conférés par l'article 33, qui sont les plus importants que prévoie le projet, ne sauraient être accordés à des particuliers, qui pourraient à tout moment reprendre l'exercice de leur profession privée ou se livrer à des activités clandestines.

44. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit qu'après avoir décidé en principe d'étendre l'application de l'article 32 relatif à la protection spéciale, aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat d'envoi, la Commission ne serait pas logique avec elle-même si elle refusait d'accorder le bénéfice des dispositions de l'article 33 aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et qui n'exercent pas d'activité privée. En un sens, l'article 33 complète l'article 32.

45. M. Liang tient également à faire observer, du seul point de vue de la rédaction, que les paragraphes 3 et 4 devront être modifiés de manière à indiquer clairement qu'ils s'appliquent aux mêmes catégories de fonctionnaires que celles visées aux paragraphes 1 et 2.

46. M. TOUNKINE considère qu'il n'y a aucun lien réel entre les articles 32 et 33. Le premier a pour but de protéger les fonctionnaires consulaires contre les atteintes à leur liberté et à leur dignité, tandis que le second impose aux autorités de l'Etat de résidence l'obligation de s'abstenir de certains actes. Même si la Commission décide, en principe, que l'article 32 s'appliquera aux consuls honoraires, il ne s'ensuit pas qu'elle doive nécessairement adopter la même attitude à l'égard de l'article 33.

47. Les membres de la Commission qui estiment que les consuls honoraires ne forment pas une catégorie distincte ont laissé entendre qu'il serait

vain de se demander si l'article 33 leur est applicable, puisque le paragraphe 1 exclut expressément du bénéfice des privilèges prévus par ledit article les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi ou qui exercent une activité lucrative privée. Mais il est évident que, dans la pratique, les Etats n'accordent pas de privilèges exceptionnels du genre de ceux qui sont mentionnés aux paragraphes 1 et 2 même aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, et qui n'exercent pas d'activité lucrative, car les fonctions consulaires n'occupent qu'une partie du temps de ces consuls. M. Tounkine ne pense pas non plus que les Etats accorderaient aux consuls honoraires le privilège de portée considérable spécifié au paragraphe 3, mais il se peut qu'ils soient disposés à leur accorder le privilège mentionné au paragraphe 4.

48. Pour appuyer sa thèse, M. Tounkine se réfère aux dispositions qui figurent dans la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 (article 14), la Convention consulaire de 1951 entre le Royaume-Uni et la France (article 15) et la Convention consulaire de 1951 entre le Royaume-Uni et la Norvège (article 15), dispositions qui toutes excluent expressément les consuls honoraires du bénéfice des privilèges accordés aux consuls de carrière en matière d'inviolabilité personnelle.

49. M. ERIM ne veut pas s'engager, comme l'a fait M. Tounkine, dans une discussion sur le point de savoir si les dispositions des conventions consulaires dénotent l'existence d'une pratique uniforme en matière de reconnaissance des privilèges en question aux consuls honoraires. Il ne veut pas davantage se demander si les Etats sont prêts à accepter pareille extension des privilèges. Il tient à souligner simplement que la Commission devrait aborder le problème du point de vue du développement progressif du droit international. Il n'existe pas une pratique générale uniforme. Mais il importe d'étudier la question dans l'abstrait et de voir s'il s'agit d'une évolution logique ou non. Pour soutenir que l'article 33 ne devrait pas s'appliquer aux consuls honoraires, le Rapporteur spécial s'est appuyé sur les arguments suivants : les consuls honoraires se distinguent essentiellement par le fait qu'ils exercent des fonctions consulaires temporairement, qu'ils sont des particuliers, et qu'il n'y a aucun moyen de savoir si, à un moment donné, ils exercent ou n'exercent pas une activité privée. Ces critères n'apportent pas une raison convaincante pour établir une distinction entre le traitement accordé aux consuls de carrière et celui qui doit être accordé aux consuls honoraires; il est difficile de comprendre pourquoi un Etat de résidence refuserait d'accorder le bénéfice des privilèges prévus à l'article 33 à des consuls honoraires, qui ne sont pas ses ressortissants et qui n'exercent pas de profession lucrative. Ce sont là les deux conditions essentielles qui régissent l'application de l'article 33, et la question de savoir si le fonctionnaire est un consul de carrière ou un consul honoraire n'a rien à voir en cette matière. Il n'y a, dans cette question, qu'une seule considération dont il faille tenir compte : la fonction exercée. Or elle est la même, qu'il s'agisse d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière. Lorsque le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, la considération qui prime peut n'être plus celle-ci. Mais, dans tous les autres cas, si un consul honoraire consacre tout son temps à l'exercice des fonctions de sa charge, ce qui doit prévaloir, c'est l'intérêt de ces fonctions. La logique dès lors exige que l'on étende les privilèges aux consuls honoraires. C'est ce que la Commission doit faire, quitte à voir quelles seront les réactions des gouvernements.

50. M. VERDROSS fait observer que la Commission est en train de transformer en règles de droit des privilèges et immunités qui étaient antérieurement accordés en vertu de la courtoisie internationale. Les privilèges accordés par l'article 33 sont déjà très considérables même s'agissant de consuls de carrière, et ils ne sauraient être étendus à des fonctionnaires à temps partiel.

51. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, se référant au point soulevé par le Secrétaire, considère que si la Commission refusait d'accorder aux consuls honoraires la protection spéciale prévue à l'article 32, elle ne saurait, à plus forte raison, leur accorder les privilèges spécifiés à l'article 33. La principale caractéristique d'un consul honoraire, telle qu'elle est reconnue par la Convention consulaire anglo-suédoise, est le fait que celui-ci n'est pas un *consul missus*, mais qu'il est choisi parmi les membres de la communauté au sein de laquelle il exerce son activité. La Commission irait donc trop loin si elle accordait les privilèges prévus à l'article 33 aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence, tels que des négociants étrangers, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. Il y a lieu de tenir compte des cas exceptionnels de ce genre, en plus de ceux visés aux paragraphes 1 et 2.

52. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant au Secrétaire, dit que les articles 32 et 33 traitent de questions entièrement distinctes et qu'en tout cas la Commission n'a pas décidé que l'article 32 devait s'appliquer aux consuls honoraires ; elle a demandé au Comité de rédaction d'élaborer une formule plus restrictive en ce qui concerne la protection spéciale à accorder à ces derniers.

53. L'argument de M. Erim selon lequel le critère décisif serait, en fait, la question de savoir si un consul honoraire est ou n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence, simplifie trop le problème ; si la Commission l'accepte, elle obligerait les Etats à se fonder sur un seul critère. M. Žourek n'est pas du tout certain que le propre pays de M. Erim applique ce critère et il cite à cet égard la loi turque du 1er juillet 1948 ; il rappelle également l'Instruction du Ministère belge des finances de 1955. En tout cas, la Commission a déjà décidé de laisser aux Etats le soin d'arrêter la définition de l'expression « consul honoraire », et elle ne peut pas se contredire. On irait tout à fait à l'encontre de la pratique si l'on stipulait que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat

de résidence doivent jouir de tous les privilèges prévus à l'article 33.

54. La discussion prendrait un temps considérable si les arguments de fond touchant la distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires étaient répétés à propos de chaque article. La Commission procède actuellement à la première lecture du projet, et les membres qui n'ont pas été convaincus par les arguments de M. Žourek pourraient peut-être attendre pour intervenir que les gouvernements aient communiqué leurs observations.

La séance est levée à 18 heures.

556e SÉANCE

Mercredi 8 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question de l'applicabilité de l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)* aux consuls honoraires (voir 555e séance, par. 36).

2. M. YASSEEN déclare que les immunités personnelles accordées aux termes des trois premiers paragraphes de l'article 33 vont si loin qu'elles ne devraient pas être octroyées aux consuls honoraires, même s'il s'agit de ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, et même s'ils ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée, car le mode de désignation des consuls honoraires est tel qu'il n'offre guère de garanties contre des abus. L'institution des consuls honoraires est utile, en particulier pour un Etat qui ne peut se permettre de désigner des fonctionnaires de carrière pour tous les postes consulaires, et voilà qui explique que les gouvernements ne soient pas toujours, dans ce cas, scrupuleux dans leur choix. Les immunités accordées à l'article 33 constituent une exception sérieuse au principe de la territorialité de la juridiction criminelle et ne doivent pas être accordées à la légère.

3. M. MATINE-DAFTARY déclare que la Commission ne doit pas aller trop loin en essayant de mettre les consuls honoraires sur le même pied que les consuls de carrière, car il y a une grande différence entre la situation juridique des uns et des autres. Il est probable que les membres de la Commission qui estiment que ces deux catégories de consuls se situent au même niveau — point de vue qui, s'il était inscrit dans le projet, correspondrait à une évolution considérable — ne savent guère quelle sorte de gens sont parfois nommés consuls honoraires, surtout en Orient. On a soutenu qu'il n'y avait pas de raison de priver des privilèges énoncés à l'article 33 le petit nombre de consuls honoraires, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent ni au commerce ni à une autre occupation privée de caractère lucratif ; à cet argument, M. Matine-Daftary répond qu'on aurait tort de poser un principe aussi général pour un groupe si peu nombreux.

4. La Commission devrait tenir compte de la pratique existante et formuler un projet qui ait quelque chance de rallier l'accord général. C'est pourquoi M. Matine-Daftary ne peut admettre que l'article 33 soit rendu applicable aux consuls honoraires, car leur rapport avec l'Etat d'envoi est contractuel, et cet Etat a peu de contrôle sur eux et peut décliner la responsabilité des actes préjudiciables qu'ils commettent. Les consuls de carrière, au contraire, sont souvent des fonctionnaires qui ont une formation identique à celle des diplomates, qui sont soumis à l'autorité du conseil disciplinaire du ministère des affaires étrangères et dont la qualité de fonctionnaires statutaires offre des garanties que n'offrent pas les consuls honoraires.

5. M. AMADO déclare que l'argument selon lequel l'article 33 doit être applicable aux consuls honoraires le rend perplexe. Il ne voit pas comment on peut, alors qu'il s'agit d'une personne dont les liens avec l'Etat d'envoi sont si précaires et qui n'est investie que temporairement du pouvoir d'agir au nom de cet Etat, lui accorder l'inviolabilité personnelle qui revient à un consul de carrière ayant une formation spéciale et agissant selon les instructions directes de son gouvernement ou du chef de la mission diplomatique. L'argument selon lequel les consuls honoraires qui ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée de caractère lucratif devraient jouir de certains privilèges est insoutenable, parce que d'autres membres de leur famille pourraient exercer une activité lucrative. M. Amado ne peut pas admettre davantage que l'Etat de résidence, du simple fait qu'il accepte un consul honoraire, soit tenu de lui accorder l'inviolabilité personnelle.

6. M. Amado aurait préféré être plus libéral dans ce domaine, mais les arguments présentés par sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 39), M. Erim (*ibid.*, par. 49) et le Secrétaire (*ibid.*, par. 44) ne l'ont pas convaincu. Par contre, il penche nettement en faveur de l'opinion de M. François, lequel estime qu'il convient d'assurer aux consuls honoraires auxquels certains Etats ont besoin d'avoir recours les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

7. M. FRANÇOIS se dit prêt à défendre la cause des consuls honoraires, mais il reconnaît qu'il faut tenir dûment compte de la pratique

existante et que la Commission ne peut apporter d'innovations, à moins qu'elle n'ait de bonnes raisons de le faire. Pour lui, la question n'est pas aussi simple qu'elle semble l'être aux yeux de sir Gerald Fitzmaurice et de M. Erim, qui considèrent qu'en raison des restrictions déjà énoncées à l'article 33 il n'est pas nécessaire, pour l'application de cet article, de faire de distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires.

8. Même si le consul honoraire n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence, et ne se livre ni au commerce ni à aucune autre activité privée de caractère lucratif, son statut est essentiellement différent de celui d'un fonctionnaire de carrière. Le fait que le consul honoraire n'exerce ses fonctions consulaires qu'à temps partiel n'est pas décisif ; ce qui est vraiment décisif, c'est que le consul de carrière fait partie d'un service permanent, qu'il a reçu une formation spéciale en vue des tâches importantes qui lui incombent et qu'il est soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi. Dans de nombreux pays, comme celui de M. François, la formation que reçoivent les futurs consuls et diplomates est la même et peut aboutir à un engagement dans le service consulaire ou dans le service diplomatique. Pour autant qu'il sache, il n'est pas conforme à la pratique d'assimiler aux consuls de carrière les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et ne se livrent ni au commerce ni à aucune autre activité privée de caractère lucratif.

9. Il est un autre point dont on pourrait tenir compte : c'est qu'une infraction pénale commise par un consul honoraire ne portera pas atteinte à la dignité de l'Etat d'envoi dans la même mesure que s'il s'agissait d'un acte commis par un fonctionnaire de carrière.

10. L'argument présenté par le Secrétaire n'a pas de poids, notamment parce que la Commission a décidé que la disposition pertinente n'accorderait de protection spéciale (en application de l'article 32) aux consuls honoraires que sous certaines réserves.

11. En raison de ces considérations, M. François ne peut admettre que l'article 33 soit rendu applicable aux consuls honoraires. De plus, si la Commission déclarait cet article applicable aux consuls honoraires, le projet tout entier pourrait fort bien être jugé inacceptable même par les Etats qui sont disposés à recevoir des consuls honoraires.

12. M. AGO déclare que la question dont la Commission est saisie doit être examinée non dans un esprit partisan, mais sans passion et d'un point de vue purement pratique.

13. Analysant le texte de l'article 33, M. Ago signale que la disposition énoncée au paragraphe 4 ne représente nullement un privilège spécial, mais correspond à l'usage courant, qui doit être suivi en ce qui concerne tant les consuls de carrière que les consuls honoraires. De même, l'obligation de se présenter devant les instances compétentes dans les circonstances que décrit la première phrase du paragraphe 3 est certainement un devoir qui incombe aux consuls honoraires. Quant à la disposition qu'énonce la deuxième phrase du paragraphe 3, il n'y a pas de raison d'en exclure les consuls honoraires.

14. Par contre, M. Ago ne pense pas que l'on doive considérer comme applicables aux consuls honoraires les deux premiers paragraphes de l'article 33. De toute façon, il est expressément indiqué que les consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou qui se livrent au commerce ne peuvent bénéficier des dispositions énoncées dans ces deux paragraphes ; comme la plupart des consuls honoraires sont ressortissants de l'Etat de résidence et se livrent au commerce, le nombre de ceux qui pourraient être admis au bénéfice des dispositions de ces deux paragraphes — s'ils étaient déclarés applicables aux consulats honoraires — serait très faible.

15. M. ERIM déclare qu'il n'est toujours pas convaincu que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent pas d'activité lucrative doivent être traités autrement que les consuls de carrière. Dans la mesure où les consuls honoraires exercent les mêmes fonctions que les consuls de carrière, ce serait certainement une erreur de leur refuser les privilèges et immunités qui sont nécessaires à l'exercice de ces fonctions. Le fait que les consuls honoraires ne soient pas soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi ne peut guère être considéré comme un argument. Si la Commission constate que le droit existant est insuffisant, elle doit, conformément à son statut, combler la lacune au moyen d'une règle nouvelle. Peut-être les membres de la Commission qui doutent que les Etats soient disposés à accorder aux consuls honoraires des privilèges supplémentaires devraient-ils attendre les observations que les gouvernements présenteront à ce sujet. Il n'est pas du tout certain que les Etats s'opposeront nécessairement à ce qu'une telle disposition soit applicable aux consuls honoraires, d'autant que seul un très petit nombre en profiterait, à savoir ceux qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent pas d'activité lucrative.

16. M. HSU n'approuve pas la déduction formulée par le Secrétaire sur les conséquences qu'aurait pour l'article 33 la décision prise au sujet de l'article 32. En temps normal, la protection spéciale n'est pas essentielle — elle n'est nécessaire que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'un consul risque d'être attaqué parce qu'il est étranger et qu'il est au service d'un pays étranger. La question de l'inviolabilité personnelle est d'un ordre entièrement différent. Quiconque connaît l'Orient comprendra que la difficulté réside en ce que les privilèges et immunités consulaires constituent un empiètement sur la juridiction de l'Etat de résidence plutôt que sur sa souveraineté. Si ces privilèges et immunités suscitent un ressentiment si profond, c'est qu'ils ont pour effet d'exempter des étrangers de l'obligation de se présenter devant les tribunaux locaux. Perpétuer une telle situation serait faire preuve d'un esprit rétrograde inadmissible. Il y a

déjà de sérieuses raisons de ne pas accorder d'immunités et privilèges très étendus aux consuls de carrière, et il y a encore moins de raison de se montrer libéral à l'égard des consuls honoraires qui se livrent à des activités non consulaires et ne sont pas soumis au contrôle disciplinaire de l'Etat d'envoi. En conséquence, on est parfaitement fondé à ne pas leur accorder les privilèges prévus par l'article 33 ; cette décision ne devrait pas, dans la pratique, créer de difficultés sérieuses.

17. M. SANDSTRÖM n'a pas été convaincu par les arguments de M. François et continue à croire que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent pas à une activité lucrative doivent être assimilés aux consuls de carrière. En outre, comme l'a dit M. Ago, si l'article 33 s'applique aux consuls honoraires, le nombre de ceux qui en bénéficieront sera minime.

18. M. YOKOTA pense que l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent à aucune activité privée de caractère lucratif. Il ne partage pas les vues du Rapporteur spécial suivant lequel, en rendant l'article 33 applicable aux consuls honoraires dans les conditions ci-dessus, la Commission ne tiendrait aucun compte de la pratique des Etats et des dispositions des conventions consulaires. Ainsi, la convention consulaire conclue en 1948 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa Rica, qui n'établit pas de distinction entre les consuls honoraires et les consuls de carrière, stipule au paragraphe 1 de son article II qu'un consul qui est ressortissant de l'Etat d'envoi et qui ne se livre à aucune occupation privée lucrative dans l'Etat de résidence ne peut être mis en état d'arrestation ou poursuivi dans cet Etat que s'il est accusé d'avoir commis un crime ou délit emportant une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à un an. Quoi qu'il en soit, M. Yokota n'insistera pas sur ce point et serait disposé à accepter la suggestion de M. Ago tendant à ce que seuls les paragraphes 3 et 4 de l'article 33 s'appliquent aux consuls honoraires. Le Comité de rédaction pourrait apporter les modifications nécessaires à cet article.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission paraissent d'accord pour penser que la question de l'application de l'article 33 aux consuls honoraires présente peu d'importance pratique et la majorité semble d'avis que cet article ne devrait pas être mentionné au paragraphe 2 de l'article 56 parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

20. En réponse à M. Yokota, M. Žourek objecte que les dispositions des conventions bilatérales ne sauraient faire la preuve de l'existence d'une pratique générale ; en outre, on ne peut s'inspirer de conventions bilatérales d'un groupe déterminé pour établir les règles d'une convention multilatérale. On ne résout pas le problème en partant de la supposition que la définition du terme « consul honoraire » est fondée sur le critère de la nationalité. Dans ce cas, il serait facile de soutenir que cet article doit s'appliquer aux consuls honoraires ayant la nationalité de l'Etat d'envoi, mais cette thèse ne fournit aucune solution pour les cas où la définition du consul honoraire est basée sur d'autres critères. Une telle règle ne refléterait en aucun cas la pratique générale des Etats.

21. M. Žourek ne partage pas non plus les vues de M. Ago, qui estime que le paragraphe 3 de l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires. S'il est tout à fait évident que les consuls honoraires ne peuvent échapper à l'obligation énoncée dans la première phrase de ce paragraphe, la deuxième phrase ne concerne assurément que les consuls de carrière. Seuls ceux-ci jouissent d'une « position officielle » au plein sens du terme, car les consuls honoraires ne s'acquittent de fonctions officielles qu'en plus de leurs occupations privées. D'autre part, il ne serait aucunement porté atteinte à la situation des consuls honoraires si le paragraphe 3 de l'article 33 ne leur était pas applicable.

22. M. Žourek ne voudrait pas qu'on puisse croire un seul instant qu'il s'oppose de manière systématique à l'institution des consuls honoraires en tant que tels. Après une étude approfondie de la pratique et de la doctrine des Etats en la matière, il est arrivé à la conclusion que de nombreux Etats ont recours à l'institution des consuls honoraires et il a donné aux consuls honoraires, dans le projet qu'il a préparé, la place qui leur revient. Il est convaincu que de plus amples recherches sur la pratique des Etats démontreront l'exactitude de sa manière de voir. Il met la Commission en garde contre la tendance de placer sur le même pied les consuls de carrière et les consuls honoraires et souligne que cette tendance est en contradiction manifeste avec la pratique des Etats.

23. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare ne pas avoir été convaincu par ceux qui veulent appliquer des régimes complètement différents suivant qu'il s'agit de consuls de carrière ou de consuls honoraires. Leurs arguments semblent relever non pas du droit pur, mais de considérations politiques et de la convenance des Etats dans des situations particulières. Il est difficile d'admettre que l'on traite différemment les consuls honoraires et les consuls de carrière alors que, de toute évidence, un consul quel qu'il soit jouit d'une position officielle en raison de l'exercice de ses fonctions consulaires. Si l'on part de l'hypothèse que l'article 33 ne s'appliquera pas aux fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou qui se livrent au commerce ou à une autre activité de caractère lucratif, il faut en tirer la conclusion logique et placer sur un pied d'égalité tous les consuls, qu'ils soient honoraires ou de carrière, qui ne répondent pas à ces conditions. On ne peut pas non plus objecter qu'un consul pourrait se livrer en secret à une activité de caractère lucratif, car l'hypothèse de base ne s'appliquerait pas à une telle personne.

24. A son avis, le privilège de l'inviolabilité personnelle est accordé en raison de la situation officielle du consul, qui est étroitement liée au principe général du respect de la dignité de l'Etat d'envoi. On ne saurait prétendre que l'atteinte portée à la dignité de cet Etat serait moindre dans le cas où un consul honoraire serait traité sans égard que dans celui où un consul de carrière serait traité de cette manière. Il s'est produit un cas où un Etat, qui avait nommé consul honoraire un ressortissant de l'Etat de résidence, a rompu ses relations diplomatiques avec ce dernier Etat parce qu'il se considérait comme atteint dans sa dignité par les attaques portées contre la sœur de ce consul honoraire.

25. La pratique des Etats en la matière n'est certes pas uniforme, et M. Padilla Nervo reconnaît qu'il appartient à l'Etat d'envoi et à l'Etat de résidence de déterminer, d'un commun accord, les privilèges et immunités dont la portée dépasserait les dispositions du projet. Néanmoins, cette absence d'uniformité ne doit pas empêcher la Commission de prendre une décision ; elle l'a fait dans le passé sans avoir pu prouver de manière concluante quelle était, en fait, la pratique générale dans un cas donné. Il ne pense pas que, du point de vue juridique, on puisse établir de différence entre les consuls honoraires et les consuls de carrière quant à l'inviolabilité personnelle. Même si la Commission admet que les privilèges et immunités de même que les fonctions des consuls honoraires sont de nature plus limités que ceux des consuls de carrière, M. Padilla Nervo maintient que l'on devrait traiter les consuls honoraires à l'égal des consuls de carrière pour ce qui est des fonctions qu'ils exercent. Pour sa part, il estime que tous les paragraphes de l'article 33 devraient s'appliquer aux consuls honoraires ; s'il est disposé à accepter les vues de la majorité à ce sujet, cela ne signifiera pas qu'il ait été convaincu par les arguments présentés.

26. Parlant en qualité de Président, il invite les membres de la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 1 de l'article 33.

Par 10 voix contre 7, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 1 n'est pas applicable aux consuls honoraires.

27. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité du paragraphe 2 de l'article 33 aux consuls honoraires.

Par 10 voix contre 7, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 2 n'est pas applicable aux consuls honoraires.

28. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 3 de l'article 33.

29. M. TOUNKINE fait observer que le texte de l'article 33 n'a été approuvé que par le Comité de rédaction et à titre provisoire ; la Commission ne l'a pas encore adopté. Au cours du débat qui s'est déroulé antérieurement au sein de la Commission on avait suggéré d'ajouter une disposition prévoyant que, tout en étant tenus de comparaître devant les autorités compétentes, les fonctionnaires consulaires ne pourront être contraints à le faire. Il se pourrait encore que la Commission décidât d'insérer une disposition de cette nature dans le paragraphe 3, ce qui infirmerait alors l'argument de M. Ago en faveur de l'application de ce paragraphe aux consuls honoraires.

30. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que ce paragraphe avait été renvoyé au Comité de rédaction sous une forme identique, pour l'essentiel, à celle dans laquelle le Comité l'a provisoirement adopté. La Commission avait été d'accord pour penser qu'il n'existe pas de situation dans laquelle les consuls de carrière soient soustraits à l'obligation de comparaître devant les autorités compétentes.

31. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres sur le fait que le Rapporteur spécial a présenté, pour ce paragraphe, à titre provisoire, un texte destiné à être soumis au Comité de rédaction (540e séance, par. 3), et que celui-ci n'a guère apporté de modifications à ce texte.

32. M. YOKOTA s'associe aux remarques du Président. Il convient d'ajouter que le Comité de rédaction a considérablement modifié les paragraphes 1 et 2 de cet article.

33. M. VERDROSS propose d'attendre pour mettre ce paragraphe aux voix que le texte définitif de l'article ait été adopté par la Commission. Les notions exposées aux paragraphes 1 et 2 sont beaucoup plus claires que celles qui sont traitées au paragraphe 3 ; en outre, ce dernier paragraphe contient une référence au paragraphe 1, ce qui pourrait induire en erreur étant donné le résultat du vote sur l'applicabilité du paragraphe 1 aux consuls honoraires.

34. M. AGO demande instamment à M. Verdross de ne pas insister sur sa proposition. Cette procédure pourrait créer un précédent dangereux, car tous les articles du projet ont été renvoyés au Comité de rédaction et n'ont pas encore été adoptés par la Commission. En outre, si le paragraphe 1 devait être finalement rejeté, la référence qui y est faite dans le paragraphe 3 se trouverait automatiquement supprimée.

35. M. EDMONDS estime que l'on serait mal venu de voter sur l'applicabilité aux consuls honoraires de toute disposition contenue au chapitre I du projet avant que la Commission ait adopté un texte définitif pour ce chapitre.

36. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale — à la suite d'un débat portant sur des questions de procédure — que le paragraphe 3 de l'article 33 contient deux phrases qui chacune exposent une règle différente de droit international. Il propose, en conséquence, que ces deux phrases soient mises aux voix séparément.

37. M. VERDROSS retire sa proposition.

38. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se

prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires de la première phrase du paragraphe 3 de l'article 33.

Par 16 voix contre zéro, avec 3 abstentions, il est décidé que cette phrase est applicable aux consuls honoraires.

39. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires de la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 33.

Par 10 voix contre 6, avec 4 abstentions, il est décidé que cette phrase est applicable aux consuls honoraires.

40. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 4 de l'article 33.

Par 17 voix contre zéro, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 4 est applicable aux consuls honoraires.

41. M. YASSEEN déclare s'être abstenu de prendre part au vote sur l'applicabilité de la première phrase du paragraphe 3 de l'article 33, car cette phrase est désormais devenue inutile du fait que la Commission a décidé que les paragraphes 1 et 2 ne s'appliqueraient pas aux consuls honoraires. Il n'est, certes, nullement opposé au principe énoncé dans la phrase en question ; il estime simplement qu'une disposition de cet ordre est superflue. Il va sans dire qu'un consul honoraire est tenu de comparaître devant les instances compétentes si une procédure pénale est engagée contre lui.

42. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 34 *(Immunité de juridiction)* du projet relatif aux privilèges et immunités consulaires et appelle son attention sur le texte de cet article provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

> « Les membres du consulat ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. »

43. M. VERDROSS fait observer que la formule : « à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » est beaucoup trop large et pourrait comprendre une infraction pénale ordinaire commise au cours de l'exercice de fonctions officielles. Il propose de remplacer les mots en question par le membre de phrase : « à raison des actes de leur fonction ». Ainsi amendée, cette disposition ne couvrirait que les actes imputables à l'Etat.

44. Le PRÉSIDENT fait remarquer que la suggestion de M. Verdross concerne le fond de l'article 34 ; or, la Commission se demande simplement pour le moment si l'article est applicable aux consuls honoraires. En l'absence d'opposition, il présumera que la Commission admet que l'article 34 doit s'appliquer aux consuls honoraires, comme le propose d'ailleurs le Rapporteur spécial (551e séance, par. 18) dans le paragraphe 2 du nouvel article 56.

Il en est ainsi décidé.

45. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 35 du projet *(Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour)* et appelle l'attention de ses membres sur le texte de cet article provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

> « Les membres du consulat, les membres de leur famille et leur personnel privé sont exempts des obligations prévues par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers, de permis de séjour et de permis de travail ».

46. Il fait remarquer que le paragraphe 2 du projet d'article 56 présenté par le Rapporteur spécial ne fait pas mention de l'article 35 parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

47. M. ERIM estime que l'octroi aux consuls honoraires des privilèges d'ordres relativement mineur, prévus à l'article 35, est raisonnable. Aux termes de cet article, les consuls de carrière se trouvent exemptés de certaines formalités relatives à l'immatriculation et aux permis de séjour pour la simple raison que la notification de l'arrivée du consul au Ministère des affaires étrangères rend ces formalités inutiles.

48. M. BARTOŠ précise qu'il est d'usage dans de nombreux pays, y compris la Yougoslavie, de dispenser les consuls honoraires étrangers de l'obligation de se faire immatriculer, comme cela est de règle pour tous les étrangers, et que cette dispense s'étend également aux membres de leur famille. Cette exemption ne constitue pas une concession importante de la part de l'Etat de résidence, toutes les personnes intéressées étant, en fait, immatriculées de la Division du protocole du Ministère des affaires étrangères, comme le sont naturellement les consuls de carrière et les membres de leur famille.

49. Il est évident que la position d'un consul honoraire ressortissant de l'Etat de résidence est tout à fait différente. C'est ainsi que ce dernier serait tenu de se faire inscrire sur les listes de recrutement dans l'armée.

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a omis l'article 35 dans l'énumération donnée au paragraphe 2 du nouvel article 56, parce que les consuls honoraires peuvent être ressortissants de l'Etat d'envoi, de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers ; ils sont en outre autorisés à exercer une activité lucrative. Même s'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence, ils exercent, en règle générale, une occupation dans l'Etat de résidence et sont soumis, dans le domaine particulier visé par l'article 35, au même régime que les autres résidents étrangers. Dans ces conditions, aucun Etat ne saurait accepter une règle générale dispensant tous les consuls honoraires de l'obli-

gation d'obtenir un permis de séjour et un permis de travail.

51. La meilleure solution consiste donc à exclure l'article 35 et à attendre les réponses des gouvernements, qui donneront certains renseignements sur la pratique en vigueur dans les Etats.

52. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'il est clair d'après les termes de l'article 35 qu'un ressortissant de l'Etat de résidence ne saurait en aucun cas bénéficier de l'exemption conférée par cet article. Cet article vise exclusivement les personnes qui sont des étrangers dans l'Etat de résidence.

53. Dans ce cas, il ne devrait y avoir aucune difficulté à exempter le consul honoraire de l'obligation d'obtenir un permis de séjour. Il serait tout à fait surprenant qu'un Etat de résidence, après avoir agréé une certaine personne en qualité de consul l'oblige à obtenir un permis de séjour. L'accord de l'Etat de résidence devrait *ipso facto* impliquer pour le consul honoraire l'autorisation de résider dans le pays pendant toute la durée de ses fonctions.

54. En ce qui concerne les permis de travail, sir Gerald estime qu'aucun problème particulier ne devrait se poser au cas où le consul honoraire se livrerait au commerce ou à une autre activité de caractère lucratif, car pour se livrer à ces activités il devrait, comme tout autre étranger, être en possession d'un permis de travail. Néanmoins, il conviendrait de préciser qu'un consul honoraire ne devrait, en aucun cas, avoir besoin d'un permis de travail pour s'acquitter de ses fonctions consulaires.

55. M. BARTOŠ reconnaît que la délivrance de l'exequatur par l'Etat de résidence devrait exempter le consul honoraire des obligations prévues par la législation locale en matière d'immigration et de permis de séjour. S'il en était autrement, les autorités chargées du contrôle des étrangers seraient en mesure d'annuler, en fait, les privilèges attachés à l'octroi de l'exequatur.

56. Cette pratique ne pourrait guère porter atteinte aux intérêts de l'Etat de résidence, qui demeurerait libre à tout moment de retirer l'exequatur s'il y a lieu. Il ne fait également aucun doute que, pour exercer une activité lucrative, le consul honoraire devrait se conformer à la législation locale et que les autorités intéressées pourraient, le cas échéant, refuser de lui accorder un permis de travail ; néanmoins, les autorités ne pourraient en aucun cas supprimer son permis de séjour pendant la période de validité de l'exequatur.

57. En conséquence, la seule conclusion possible est que l'article 35 doit s'appliquer aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence.

58. M. TOUNKINE appelle l'attention des membres de la Commission sur le paragraphe 5 de l'article 13 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952, dont il résulte implicitement — ce paragraphe étant muet au sujet des consuls honoraires — qu'il n'est pas conforme à la pratique des Etats d'exempter les consuls honoraires (à la différence des consuls de carrière) des obligations prescrites par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour. La raison en est que cette exemption n'est pas indispensable à l'accomplissement des fonctions officielles du consul honoraire. Pour sa part, M. Tounkine accepterait qu'un consul honoraire, qui est ressortissant de l'Etat d'envoi, soit exempté des obligations en ce qui concerne le permis de séjour, à condition qu'il ne se livre à aucune activité extra-consulaire. Quant aux permis de travail, ils ne sont naturellement pas requis pour l'exercice des fonctions consulaires, mais le fait d'être consul honoraire ne devrait pas exempter l'intéressé de l'obligation d'obtenir un permis de travail pour ses autres activités.

59. En dernier lieu, M. Tounkine ne peut accepter que le bénéfice de l'article 35 soit étendu à tous les membres du personnel consulaire, aux membres de leur famille et à leur personnel privé. Quelles que soient les exemptions accordées en vertu de cet article, elles doivent s'appliquer uniquement au consul honoraire lui-même.

60. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'un consul honoraire qui a reçu l'exequatur n'aura naturellement pas besoin d'un permis de travail pour accomplir ses fonctions consulaires. Mais la question du permis de séjour est une question distincte. Il se peut que le consul honoraire doive demander ce permis, en vertu de la législation du pays de résidence, encore que l'on puisse présumer que les autorités responsables, qui lui ont déjà accordé l'exequatur, ne lui refuseront pas le permis. Le traitement accordé par certains pays aux fonctionnaires internationaux présente un cas analogue. Conformément à la pratique de certains pays, il est délivré à ces fonctionnaires des cartes d'identité spéciales qui remplacent le permis de séjour. Ces cartes ne sont jamais refusées une fois que le fonctionnaire international a été admis dans le pays.

61. Enfin, M. Žourek signale que l'article 35 ne vise pas seulement le consul honoraire qui est chef de poste, mais également les autres membres du personnel consulaire, les membres de leur famille et même leur personnel privé. Ces personnes sont des étrangers ordinaires dans l'Etat de résidence et ne sauraient être exemptées des obligations prévues par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

62. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) n'a jamais entendu parler de fonctionnaires d'une organisation internationale, qui aient été obligés de demander un permis de séjour, que ce soit à New-York ou à Genève. Cette exigence ne serait pas conforme aux accords actuellement en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et les pays d'accueil.

63. En ce qui concerne la situation des consuls honoraires — dans l'hypothèse, naturellement, où ceux-ci ne sont pas nationaux de l'Etat de résidence — M. Liang estime qu'il serait incompatible avec l'octroi de l'exequatur d'obliger ces consuls à s'immatriculer comme étrangers et à demander

un permis de séjour. Le fait même qu'ils soient acceptés comme consuls honoraires devrait suffire.

64. M. YASSEEN relève que l'article 35 soulève des questions de nature différente et d'importance inégale. On peut comprendre qu'un consul honoraire ne soit pas astreint à l'obligation de se faire immatriculer comme étranger, car les consuls honoraires sont immatriculés au Ministère des affaires étrangères. Quant aux permis de séjour, l'autorisation d'agir en qualité de consul devrait impliquer la permission de résider dans le pays puisque celle-ci est nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires.

65. Par contre, M. Yasseen ne peut admettre que les consuls honoraires, s'ils veulent exercer une profession quelconque, soient exempts de l'obligation d'obtenir un permis de travail, cette exemption n'étant pas indispensable à l'exercice des fonctions consulaires.

66. M. AGO précise que la question de l'immatriculation en qualité d'étranger ne se posera que dans le cas d'un consul honoraire qui se rendrait dans l'Etat de résidence pour la première fois. En règle générale, le consul honoraire réside déjà dans le pays au moment de sa nomination et, s'il n'est pas un ressortissant de l'Etat de résidence, aura satisfait à ses obligations en matière d'immatriculation des étrangers. S'il s'agit d'un consul honoraire qui pénètre dans le pays pour la première fois, il n'y a aucune raison de l'obliger à s'immatriculer comme étranger ; la notification de son arrivée aux termes de l'article 21 du projet doit suffire.

67. La question de l'exemption du permis de séjour ne doit pas non plus créer de difficultés. Si l'Etat de résidence accorde l'exequatur au consul honoraire, il ne doit faire aucune difficulté concernant son permis de séjour.

68. En ce qui concerne les permis de travail, M. Ago pense qu'il suffirait d'expliquer dans le commentaire que l'exemption ne vise que le travail du consul honoraire en tant que consul, et non ses autres activités, s'il en a.

69. Le PRÉSIDENT pense qu'étant donné les remarques de certains membres de la Commission, il faudrait peut-être envisager d'apporter quelques réserves à l'application de l'article 35 aux consuls honoraires. Peut-être conviendrait-il de déterminer si un consul honoraire qui a obtenu l'exequatur est par là même relevé de l'obligation d'avoir un permis de séjour ainsi que de l'obligation de se procurer un permis de travail pour l'exercice de ses fonctions consulaires.

70. M. ŽOUREK déclare que, même sous cette forme, il ne pourra voter en faveur de l'application de l'article 35 aux consuls honoraires, car, si cet article leur était appliqué, les consuls honoraires qui pénétreraient pour la première fois dans le pays seraient exempts de l'obligation de se faire immatriculer comme étrangers et d'obtenir un permis de séjour, alors que les personnes qui avaient leur résidence sur le territoire de l'Etat de résidence au moment de leur nomination comme consuls honoraires, seraient soumises à cette obligation. Il se créerait ainsi une situation étrange où la même catégorie de consuls serait soumise à deux régimes différents suivant un critère tout à fait fortuit, à savoir suivant que ces consuls sont venus dans le pays de résidence avant leur nomination, ce qui est le cas général ; ou après leur nomination, ce qui est plutôt rare.

71. M. MATINE-DAFTARY propose que l'exemption ne s'applique qu'au consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat d'envoi et qui ne se livre à aucune activité lucrative. Elle ne devrait pas s'appliquer aux membres de sa famille ou de son personnel.

72. La question du permis de travail pour l'exercice des fonctions consulaires ne se pose pas ; il n'est jamais venu à l'idée de personne qu'un consul, honoraire ou non, ait besoin d'un permis de travail pour exercer ses fonctions.

73. Sir Gerald FITZMAURICE ne voit aucune raison de faire une distinction entre consuls honoraires et fonctionnaires consulaires honoraires. Si une personne est agréé en qualité de fonctionnaire consulaire, elle ne doit avoir besoin ni de permis de séjour ni de permis de travail pour accomplir ses fonctions. Sinon, il pourrait se faire que la police, par son action, en fait réduise à néant l'effet découlant de l'octroi de l'exequatur. Lorsqu'une personne a été agréée comme fonctionnaire consulaire honoraire, elle n'a besoin d'un permis de travail que pour ses activités extra-consulaires, si elle en a, mais l'exercice de ses fonctions consulaires ne saurait dépendre de l'obtention d'un permis de séjour ou de travail.

74. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas tous soumis à la procédure de l'octroi de l'exequatur. C'est ainsi que dans certains pays, la nomination d'un agent consulaire est simplement notifiée au Ministère des affaires étrangères et ne nécessite ni exequatur ni autorisation expresse.

75. M. PAL pense que, si un permis de travail n'est pas requis par la législation locale pour l'accomplissement des fonctions consulaires, la mention, à l'article 35, de l'obligation d'obtenir un tel permis est superflue et pourrait même donner lieu à malentendu pour ce qui est des fonctionnaires de carrière. Cela dit, il ne voit pas pourquoi les consuls honoraires seraient traités différemment sur ce point.

76. M. VERDROSS suggère d'accepter la proposition du Rapporteur spécial tendant à ne pas faire figurer l'article 35 dans l'énumération du paragraphe 2 de l'article 56, étant entendu que le commentaire précisera que l'octroi de l'exequatur dispense le consul honoraire de toutes les obligations prescrites par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

77. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle les difficultés considérables qui se sont présentées, notamment au cours de la première

et de la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, toutes les fois que la Commission avait fait figurer dans le commentaire d'un article certaines réserves importantes aux dispositions de cet article. De ce fait, les représentants ont été amenés à se prononcer sur le texte des articles sans prendre en considération les réserves contenues dans le commentaire.

78. Il souligne que cette pratique est peu souhaitable et qu'elle a fait l'objet de commentaires défavorables, tant à l'Assemblée générale que dans les sphères juridiques.

La séance est levée à 13 h. 5.

557e SÉANCE

Jeudi 9 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission doit se prononcer sur la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 35 *(Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour)* [556e séance, par. 45].

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que la meilleure méthode consisterait à se prononcer sur la suggestion faite par M. Verdross (*ibid.*, par. 76) tendant à ne pas mentionner l'article 35 parmi les dispositions dont les consuls honoraires sont appelés à bénéficier aux termes du paragraphe 2 de l'article 56 et à préciser, dans le commentaire, qu'un consul honoraire qui s'est vu accorder l'exequatur est automatiquement exempté de l'obligation de se faire immatriculer et d'obtenir un permis de séjour.

3. M. Žourek attire l'attention de la Commission sur le fait qu'un consul honoraire agit en une double qualité et que, étant donné ses activités privées qui constituent son occupation principale, il est difficile pour l'Etat de résidence de l'exempter de l'application des dispositions législatives concernant l'entrée et les éjour des étrangers.

4. Le PRÉSIDENT constate que la majorité des membres semblent être d'avis que l'article 35 devrait s'appliquer aux consuls honoraires, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et qu'ils ne se livrent ni au commerce ni à une autre activité de caractère lucratif. Il suggère que la Commission se prononce sur ce point et passe ensuite à la proposition formulée par M. Matine-Daftary à la précédente séance (*ibid.*, par. 71) tendant à ce que les dispositions de l'article 35 ne s'appliquent pas aux membres de la famille ni au personnel privé d'un consul honoraire.

5. M. AGO pense que la procédure serait beaucoup plus simple si l'on divisait l'article 35 en deux paragraphes ; le premier traiterait des questions d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour, et le second de la question des permis de travail.

6. En scindant les dispositions de l'article 35 de cette manière, la Commission pourrait facilement décider que l'énumération qui figure au paragraphe 2 de l'article 56 doit comprendre le paragraphe 1 de l'article 35, mais non pas le paragraphe 2.

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne qu'un grand nombre d'Etats n'établissent aucune distinction fondée sur la nationalité ou la profession des consuls honoraires, et définissent ces derniers, par opposition aux consuls de carrière, comme des consuls qui n'a ppartiennent pas au service consulaire de carrière.

8. Dans ces conditions, il serait difficile d'appliquer une disposition qui consacrerait une distinction entre les différentes catégories de consuls honoraires aux fins d'octroi des divers privilèges et immunités énoncés dans le projet d'articles.

9. M. TOUNKINE fait observer que, le consul honoraire étant en même temps un simple citoyen, les autorités locales peuvent juger nécessaire de lui appliquer la législation en matière de contrôle des étrangers. Il propose que la Commission vote d'abord sur la proposition initiale implicitement contenue dans le paragraphe 2 du nouvel article 56 présenté par le Rapporteur spécial (lequel ne mentionne pas l'article 35), à savoir que les dispositions de l'article 35 ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, reconnaît que l'étendue des fonctions exercées par un consul honoraire, telle qu'elle est définie par l'Etat d'envoi, peut bien être plus limitée que celle des fonctions confiées à un consul de carrière. Il admet également que, dans la pratique des Etats, un consul honoraire puisse ne pas bénéficier de privilèges aussi nombreux qu'un consul de carrière. Il n'en demeure pas moins que, quels qu'ils soient, les privilèges dont bénéficie un consul lui sont toujours accordés pour les mêmes motifs, à savoir sa position officielle et la nécessité de faciliter l'exercice de la fonction consulaire. Ces privilèges se fondent sur les mêmes raisons, que l'intéressé soit un consul de carrière ou un consul honoraire.

11. C'est pourquoi le Président n'approuve pas la proposition tendant à exclure le consul honoraire du bénéfice d'un privilège particulier uniquement à cause de son statut honoraire. Il votera

donc en faveur de l'applicabilité aux consuls honoraires de la disposition visant à les exempter des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

12. M. AMADO avait pensé au début de la discussion que le projet sur les relations et immunités consulaires était essentiellement consacré aux consuls de carrière. Or, à la suite de la discussion, la question des consuls honoraires a pris une ampleur extraordinaire. M. Amado considère que la conception plus limitée du consul honoraire, préconisée par M. François, est conforme à la pratique des Etats. Aussi a-t-il accueilli favorablement la méthode adoptée par le Rapporteur spécial consistant à insérer dans le projet un article séparé sur la situation juridique des consuls honoraires, article qui soulignerait ainsi le caractère spécial et la situation distincte de ces consuls.

13. M. Amado votera donc contre la proposition tendant à rendre l'article 35 applicable aux consuls honoraires, en dépit de l'argument selon lequel l'octroi de l'exequatur doit entraîner celui d'un permis de séjour. L'énumération qui figure au paragraphe 2 de l'article 56 doit être réduite au minimum afin de ne pas placer les consuls honoraires dans une situation presque analogue à celle des consuls de carrière, ce qui serait tout à fait contraire à la pratique actuellement suivie par les Etats.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que les difficultés auxquelles se heurte la Commission résultent essentiellement du fait que le projet n'établit pas de distinction nette entre les différentes catégories de consuls honoraires.

15. Si un ressortissant de l'Etat d'envoi qui n'exerce aucune profession lucrative est agréé par l'Etat de résidence en tant que consul honoraire, il est difficile de comprendre pourquoi ce dernier, ainsi que les membres de sa famille et ses domestiques, devraient être assujettis aux formalités ordinaires en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour. La question des permis de travail ne devrait pas non plus se poser, à moins qu'un membre de la famille du consul honoraire ne cherche un emploi en dehors du consulat.

16. La discussion a montré que certains membres de la Commission sont partis de l'hypothèse qu'un consul honoraire est nécessairement un consul à temps partiel et exerce une profession privée de caractère lucratif.

17. M. YOKOTA fait observer que la proposition tendant à ce que l'article 35 s'applique aux consuls honoraires à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent pas de profession lucrative doit être traitée comme un amendement au paragraphe 2 du nouveau texte de l'article 56 présenté par le Rapporteur spécial, qui omet l'article 35 dans son énumération. En tant qu'amendement, il faudrait le mettre aux voix en premier lieu.

18. Le PRÉSIDENT dit que c'est précisément la raison pour laquelle il a suggéré que la Commission vote sur la formule restrictive plutôt que sur le texte du Rapporteur spécial qui passe sous silence l'article 35.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est d'avis que la formule en question tend à remplacer plutôt qu'à modifier le paragraphe 2 du projet d'article 56. Toutefois, il n'insistera pas sur ce point, et il est prêt à voter de la manière indiquée par le Président.

20. Le rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que l'article 35 vise non seulement le consul, mais aussi les membres de sa famille et son personnel privé.

21. La pratique des Etats montre que le critère décisif en ce qui concerne les consuls honoraires réside dans le fait qu'ils ne sont pas membres du service consulaire régulier et qu'ils peuvent légalement exercer, en sus de leurs activités officielles, une profession lucrative dans l'Etat de résidence sans qu'on ait à se demander si, en fait, ils exercent ou n'exercent pas une telle profession, et M. Žourek cite à cet égard, le texte du décret péruvien nº 69, de 1954.

22. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à ce que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et qui n'exercent pas de profession lucrative soient exemptés des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

Par 12 voix contre 4, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.

23. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale que la Commission doit se prononcer également sur la question de savoir si l'exemption s'étend aux membres de la famille et au personnel privé d'un consul honoraire.

24. M. EDMONDS reconnaît que cette question n'est pas encore réglée et fait observer qu'aux termes de la Convention consulaire en vigueur entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, l'exemption est accordée aux consuls honoraires et aux membres de leur famille.

25. M. MATINE-DAFTARY souligne que sa proposition avait pour but de rendre l'article 35 applicable uniquement au consul honoraire lui-même, à l'exclusion des membres de sa famille et de son personel privé, à condition bien entendu que le consul honoraire ne soit pas ressortissant de l'Etat de résidence et n'exerce aucune profession de caractère lucratif. La raison d'être de cette distinction réside dans le fait que le nom du consul honoraire est notifié à l'Etat de résidence au moment de sa nomination et que cette notification peut tenir lieu de procédure normale d'immatriculation ; or, la situation n'est pas la même pour les membres de sa famille et de son personnel privé.

26. M. AMADO fait remarquer que, le consul honoraire lui-même venant d'être exempté de l'obligation de se faire immatriculer en tant qu'étranger et d'obtenir un permis de séjour, cette exemption devrait logiquement s'appliquer aussi à sa famille. Lorsque le projet leur aura été

communiqué, les gouvernements ne manqueront pas de faire des observations à ce sujet.

27. M. SCELLE déclare que l'on ne saurait traiter le consul honoraire autrement que sa famille ; si le consul honoraire est exempté du contrôle auquel sont normalement soumis les étrangers, il devrait en être de même pour sa famille.

28. Sir Gerald FITZMAURICE et M. YASSEEN suggèrent que l'on vote séparément sur l'application de l'article 35 à la famille du consul honoraire et sur son application au personnel privé.

29. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à rendre l'exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour applicable aux membres de la famille du consul honoraire, à condition qu'ils n'exercent aucune activité lucrative.

Par 13 voix contre 2, avec 4 abstentions, la proposition est adoptée.

30. M. AMADO déclare s'être abstenu, car, la Commission ayant précédemment décidé d'appliquer l'exemption aux consuls honoraires, il ne serait pas logique d'en exclure les membres de sa famille.

31. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à rendre applicable au personnel privé du consul honoraire l'exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

Par 10 voix contre 6, avec 4 abstentions, la proposition est rejetée.

32. M. YASSEEN rappelle que la Commission doit encore décider si l'exemption en matière de permis de travail s'applique aux consuls honoraires et aux membres de leurs familles et de leur personnel privé.

33. M. YOKOTA souligne que la Commission a accepté de n'appliquer cette exemption qu'aux personnes qui n'exercent aucune activité lucrative.

34. Le PRÉSIDENT fait observer, en outre, que par le vote qui vient d'avoir lieu, la Commission a décidé que le personnel employé à titre privé ne peut bénéficier de l'article 35 ; la question soulevée par M. Yasseen paraît donc superflue.

35. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique qu'un consul honoraire peut avoir certaines obligations en tant qu'employeur, aux termes de la législation qui régit l'emploi des étrangers.

36. M. AGO déclare qu'il faut répondre à la question posée par M. Yasseen. Par exemple, le fils d'un consul honoraire doit-il obtenir un permis de travail lorsqu'il désire prendre un emploi à l'extérieur ? Il le pense. M. Ago croit avoir compris que, par sa décision, la Commission entend appliquer la condition relative à l'activité lucrative au consul honoraire, non pas aux membres de sa famille.

37. M. BARTOŠ s'est vu dans la nécessité de voter contre la proposition tendant à poser des conditions à l'application de l'article 35 aux consuls honoraires, parce que cet article devrait, à son sens, s'appliquer à tous les consuls honoraires, qu'ils exercent ou non une activité lucrative. La seule réserve est que l'exemption des obligations prévues par la législation locale en matière de permis de travail ne s'applique qu'à la fonction consulaire elle-même et non pas aux autres activités du consul honoraire, si tant est qu'il se livre à d'autres activités.

38. En ce qui concerne la famille du consul honoraire, ceux de ses membres qui vivent à son foyer sont en pratique exemptés de l'obligation de se faire immatriculer comme étrangers ou d'obtenir des permis de séjour. Une autorisation serait cependant requise pour un membre de la famille qui chercherait à obtenir un emploi en dehors du consulat. Quant aux membres du personnel privé, il est habituel d'autoriser le consul honoraire à faire venir des domestiques de son propre pays sans se procurer pour eux de permis de séjour. Le droit de choisir librement ses domestiques n'est pas seulement une commodité accordée au consul honoraire : cela permet aussi de mettre sa vie privée à l'abri des indiscrétions et d'assurer le caractère confidentiel de ses fonctions.

39. C'est pourquoi M. Bartoš regrette de s'être trouvé dans l'alternative soit de voter contre, soit de s'abstenir, lors du scrutin sur les propositions relatives à l'application, sous certaines réserves, de l'article 35 ; il répète qu'à son avis toutes les dispositions de cet article devraient s'appliquer aux consuls honoraires.

40. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission devra, semble-t-il, voter sur la question de savoir si les dispositions de l'article 35 doivent s'appliquer aux membres de la famille d'un consul honoraire, qui cherchent à obtenir un emploi en dehors du consulat, dans l'Etat de résidence.

41. M. MATINE-DAFTARY fait observer qu'un vote sur ce point annulerait la décision de la Commission aux termes de laquelle l'article 35 s'applique aux consuls honoraires, à leur famille et à leur personnel privé, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se consacrent pas à une activité lucrative de caractère privé.

42. M. AGO pense qu'il y a quelque malentendu. Selon lui, d'après le vote intervenu, la clause en question est destinée à s'appliquer au consul honoraire à titre personnel, et non aux membres de sa famille. Si l'un des membres de la famille du consul honoraire désire prendre un emploi en dehors du consulat dans l'Etat de résidence, il doit obtenir un permis de travail.

43. M. YOKOTA a voté en considérant que les exemptions prévues à l'article 35 doivent s'étendre aussi bien aux membres de la famille lorsqu'ils n'exercent pas d'activité à l'extérieur.

44. M. PAL déclare avoir interprété la décision de la Commission comme signifiant que les exemp-

tions en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour doivent s'appliquer aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent aucune activité lucrative extra-consulaire. La Commission ne s'est pas prononcée sur la question des membres de la famille desdits consuls. Dans le projet ayant trait aux immunités diplomatiques, cette question est traitée séparément et fait l'objet d'un article distinct — solution plus satisfaisante. Dans le cas des immunités consulaires, la situation en ce qui concerne les membres de la famille n'est pas nécessairement la même.

45. Sir Gerald FITZMAURICE interprète la décision de la Commission de la même manière que M. Ago. Telle qu'il l'a comprise, cette décision signifie donc que tout membre de la famille d'un consul honoraire désireux de travailler dans l'Etat de résidence doit demander un permis de travail. Cette obligation doit toutefois rester sans effet sur l'exemption dont cette personne bénéficie en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

46. M. MATINE-DAFTARY estime que le membre de la famille d'un consul honoraire qui veut prendre un emploi en dehors du consulat dans l'Etat de résidence doit non seulement obtenir un permis de travail, mais qu'il perd aussi le bénéfice de l'exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de résidence. En d'autres termes, cette personne est sur le même plan que tout autre étranger dans le pays.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la façon dont M. Yokota interprète la décision de la Commission n'est pas tout à fait exacte. Cette décision signifie que le bénéfice de l'article 35 doit s'étendre à un consul honoraire s'il n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence et s'il ne se consacre pas à une autre activité privée de caractère lucratif. C'est à titre personnel que le consul honoraire bénéficie de cet avantage, lequel ne s'étend pas aux membres de sa famille.

48. Quant à savoir si les consuls honoraires ont besoin de permis de travail lorsqu'ils se consacrent à une activité en dehors des fonctions consulaires, il ne devrait pas être difficile de résoudre cette question. Comme il n'existe aucune règle de droit international qui les exempte de cette obligation, ils sont donc sans aucun doute obligés d'obtenir un permis de travail pour engager une personne ayant une nationalité autre que celle de l'Etat de résidence, à condition bien entendu que la législation dudit Etat impose l'obtention du permis de travail en pareil cas.

49. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) regrette que l'on ait introduit dans l'article 35 la question des permis de travail, car, si pour les étrangers se faire immatriculer et obtenir un permis de séjour est une obligation, on ne peut pas en dire autant du permis de travail, lequel confère un droit. Il est absurde en effet, de laisser entendre que le consul honoraire ait besoin d'un permis pour exercer ses fonctions consulaires. C'est par une disposition distincte que l'on devrait prévoir l'obligation pour le consul honoraire ou les membres de sa famille d'obtenir ce permis s'ils veulent exercer une autre activité.

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise que ni lui ni le Comité de rédaction n'a voulu donner à l'article 35 le sens indiqué par le Secrétaire. Toutefois, puisqu'il se peut que les consuls honoraires se consacrent à des activités de caractère privé, il faut stipuler qu'ils sont alors tenus de se conformer à la législation de l'Etat de résidence en matière de permis de travail, et il en va de même des membres de leur personnel privé.

51. A la suite d'une nouvelle discussion, le PRÉSIDENT déclare interpréter la décision que la Commission a prise comme signifiant que les exemptions en matière d'immatriculation et de permis de séjour doivent être accordées aux consuls honoraires et aux membres de leur famille, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et qu'ils n'exercent aucune activité à l'extérieur.

52. Il met alors aux voix la proposition tendant à préciser dans le projet qu'un consul honoraire ou un membre de sa famille qui exerce une activité lucrative de caractère privé en dehors du consulat n'est pas exempté de l'obligation de demander un permis de travail.

Par 16 voix contre 1 avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.

53. Le PRÉSIDENT propose d'inviter le Comité de rédaction à préparer un texte formulant cette décision.

Il en est ainsi décidé.

54. Le Président invite la Commission à examiner si l'article 36 *(Exemption de la législation sur la sécurité sociale)* doit s'appliquer aux consuls honoraires. Il signale à son attention le texte de l'article 36 tel qu'il a été provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

« 1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, les membres du consulat et les membres de leurs familles faisant partie de leur ménage, s'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence, sont exempts du régime de sécurité sociale en vigueur dans cet Etat.

« 2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également à l'égard des membres du personnel privé qui sont au service exclusif des membres du consulat, à condition :

a) qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence ou n'y résident pas de façon permanente, et

b) qu'ils bénéficient du régime de la sécurité sociale dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.

« 3. Les membres du consulat qui emploient des personnes auxquelles ne s'applique pas

l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article, sont soumis aux obligations que le régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence impose aux employeurs.

« 4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale, à condition qu'une telle participation soit admise par la législation de l'Etat de résidence.»

55. M. YOKOTA, prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, souligne que le nouveau texte de l'article 36 ne s'écarte pas sensiblement du libellé primitif présenté par le Rapporteur spécial. Les paragraphes 1 et 4 ne contiennent aucun élément nouveau. Le paragraphe 2, qui traite des membres du personnel privé, est simplement rédigé sous une forme plus détaillée. Le paragraphe 3 est nouveau et s'inspire d'une disposition analogue du projet ayant trait aux relations diplomatiques.

56. M. BARTOŠ estime que les consuls honoraires devraient jouir de l'exemption prévue à l'article 36. Toutefois, s'ils se livrent à une activité extra-consulaire de caractère lucratif dans un Etat de résidence où l'assurance sociale est obligatoire, ils doivent, même s'ils ne sont pas ressortissants de cet Etat, être soumis à sa législation en matière de sécurité sociale, comme doivent l'être les membres de leur famille et de leur personnel privé. M. Bartoš rappelle qu'il a exprimé la même opinion lors de l'examen de l'article 36, à propos des consuls de carrière (542e séance, par. 15 à 18).

57. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à une question de M. Matine-Daftary, déclare qu'il n'a pas fait figurer l'article 36 parmi les dispositions énumérées au paragraphe 2 de son projet d'article 56, parce qu'il avait établi cette liste en tenant compte du fait que de nombreux Etats considèrent comme consuls honoraires tous les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas consuls de carrière. Ces Etats attribuent le statut honoraire à des consuls qui ne sont pas de carrière et dont les activités ne sont pas toutes contrôlées par l'Etat d'envoi ; la différenciation n'est pas fondée exclusivement sur le critère de la nationalité, ni sur l'exercice d'une activité lucrative. D'autre part, les consuls honoraires sont choisis, en règle générale, parmi des personnes qui résident d'une manière permanente dans l'Etat de résidence et qui y sont soumises également au régime de la sécurité sociale. A la différence des consuls de carrière qui changent de pays de résidence au cours de leur carrière, les consuls honoraires restent établis dans un seul pays et il n'y a par conséquent aucune raison de leur accorder l'exemption prévue à l'article 36, exemption qui doit justement obvier aux inconvénients qu'entraînerait l'application consécutive de plusieurs systèmes de sécurité sociale à une seule et même personne. En conséquence, M. Žourek pensait qu'il était impossible de considérer l'article 36 comme applicable aux consuls honoraires. De plus, l'exemption n'est pas indispensable aux consuls honoraires dans l'exercice de leurs fonctions consulaires que d'ailleurs ils exercent habituellement à temps partiel ; enfin, on ne peut fonder une disposition sur les cas exceptionnels dans lesquels les consuls honoraires n'ont pas d'autre activité que l'exercice de leurs fonctions consulaires.

58. M. AGO pense qu'il convient de faire une distinction entre les divers paragraphes de cet article. Le paragraphe 1 a trait aux fonctionnaires consulaires eux-mêmes et aux membres de leur famille ; M. Ago ne peut admettre que la difficulté mentionnée par le Rapporteur spécial soit réelle et, si l'on ajoutait, comme condition, que les fonctionnaires consulaires en question ne doivent exercer aucune activité lucrative, la disposition pourrait fort bien s'appliquer aux consuls honoraires qui n'ont pas d'autre activité que l'exercice de leurs fonctions consulaires. S'il en était autrement, la conclusion serait que ces consuls honoraires ne seraient pas exemptés, en ce qui concerne leurs activités consulaires, des obligations en matière de sécurité sociale qu'impose l'Etat de résidence.

59. Au sujet du paragraphe 3, M. Ago dit que si l'article n'était pas déclaré applicable aux consuls honoraires, il en résulterait que les consuls honoraires seraient dispensés des obligations qu'impose le régime de sécurité sociale à l'égard des personnes qu'ils emploient et seraient ainsi placés, étrangement, dans une situation privilégiée par rapport aux consuls de carrière.

60. Enfin, le paragraphe 2 s'applique, dans certaines conditions, à l'exemption des membres du personnel privé des fonctionnaires consulaires, et l'on ne voit pas quelle différence il pourrait y avoir entre les personnes ainsi visées, qu'elles soient employées par un consul de carrière ou par un consul honoraire.

61. M. TOUNKINE croit inutile et peu souhaitable d'entrer dans les détails des systèmes de sécurité sociale des divers pays et de discuter tous les cas qui peuvent se présenter. La façon correcte de procéder consisterait à déterminer les règles qui correspondent, en gros, à la pratique générale, et les privilèges et immunités qui sont véritablement indispensables au consul honoraire dans l'exercice de ses fonctions. De cette manière, la Commission ne s'écarterait pas trop de la pratique des Etats et pourrait présenter un projet acceptable pour la majorité d'entre eux. Conformément à ces principes généraux, la Commission pourrait décider que l'article n'est pas, en principe, applicable aux consuls honoraires, mais que l'exemption qu'il confère s'étendra à ces consuls en ce qui concerne leurs fonctions consulaires.

62. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare que l'article 36 manifestement ne s'applique pas aux consuls honoraires. Le régime de sécurité sociale de la plupart des pays est lié aux traitements et salaires, et le consul honoraire, qui ne touche pas de traitement, n'est évidemment pas visé par ces régimes. En outre, les ressortissants de l'Etat

d'envoi ou d'un Etat tiers qui bénéficient de l'exemption pourraient ne pas être assujettis au régime de sécurité sociale de leur propre pays et, en conséquence, ne jouiraient d'aucune protection sociale.

63. M. BARTOŠ ne pense pas que l'objet de cette disposition soit d'éviter la double assurance en matière de sécurité sociale, but que l'on peut atteindre grâce aux conventions internationales du Travail et à des accords bilatéraux. Le problème dont traite l'article 36 est celui des personnes qui résident dans un pays étranger et qui échappent à la législation en matière de sécurité sociale tant dans l'Etat d'envoi que dans l'Etat de résidence. M. Bartoš pense que cet article devrait être applicable aux consuls honoraires qui se livrent exclusivement à l'exercice de leurs fonctions consulaires. Dans les autres cas, les consuls honoraires ne doivent pas jouir de l'exemption, et une disposition dans ce sens aurait pour effet de les rendre solidaires des autres ressortissants de l'Etat de résidence et permettrait d'éviter la situation mentionnée par M. Jiménez de Aréchaga où, parce qu'ils sont exemptés de l'assurance sociale dans l'Etat de résidence et ne peuvent être admis au bénéfice du régime d'assurance dans l'Etat d'envoi, ils risquent de rester sans protection sociale.

64. M. SANDSTRÖM demande à M. Ago s'il serait nécessaire, dans le cas où la Commission déciderait que le paragraphe 1 ne leur est pas applicable, de prendre une décision sur l'applicabilité du paragraphe 3 aux consuls honoraires, puisqu'il est évident que tous les membres du consulat, qu'ils soient honoraires ou de carrière, doivent être soumis aux obligations que le régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence impose aux employeurs.

65. M. AGO reconnaît que la décision relative à l'application du paragraphe 3 dépend de celle qui sera prise à propos du paragraphe 1.

66. M. AMADO estime que tout ce qui est tenté pour placer les consuls honoraires sur un pied d'égalité avec les consuls de carrière ne fait qu'accroître la confusion qui règne dans les débats de la Commission. A son avis, il ne faudrait pas étendre l'article 36 aux consuls honoraires, car l'exemption accordée par cet article ne s'applique manifestement qu'aux consuls de carrière, en tant que fonctionnaires.

67. M. SANDSTRÖM pense que l'ensemble de la question est d'une telle complexité qu'elle devrait être examinée par des experts avant que la Commission ne prenne une décision. Il considère quant à lui que l'article 36 ne devrait pas s'appliquer aux consuls honoraires.

68. M. AGO déclare qu'il ne serait pas grave d'omettre une mention expresse de l'article 36 dans l'énumération des dispositions qui s'appliquent aux consuls honoraires. Il propose d'expliquer dans le commentaire qu'il ne faut pas interpréter cette omission comme devant dispenser les consuls honoraires de certaines obligations qui leur incombent de façon évidente.

69. Le PRÉSIDENT propose à la Commission d'adopter la proposition de M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

70. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires de l'article 37 *(Exemption fiscale)*, qui n'est pas mentionné dans le paragraphe 2 du nouvel article 56 proposé par le Rapporteur spécial. Le Comité de rédaction a provisoirement adopté, pour cet article, le texte suivant :

« 1. Les membres du consulat et les membres de leurs familles sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, sauf :

a) Des impôts indirects incorporés dans le prix de marchandises ou de services ;

b) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés, situés sur le territoire de l'Etat de résidence, à moins que le membre du consulat ne les possède pour le compte de son gouvernement aux fins du consulat ;

c) Des droits de succession ou de mutation perçus par l'Etat de résidence, sous réserve des dispositions de l'article 44 concernant la succession relative aux biens meubles d'un membre du consulat ou d'un membre de sa famille ;

d) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat de résidence ;

e) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers fournis par l'Etat de résidence ou par les services publics ;

f) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 26.

« 2. Les membres du personnel privé au service exclusif des membres du consulat, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence, sont exempts des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services. »

71. M. VERDROSS estime que le consul honoraire qui reçoit un traitement pour les services consulaires ne doit pas être assujetti à l'impôt afférent à ce payement. S'il en était autrement, l'Etat d'envoi serait obligé de payer des impôts à l'état de résidence, ce qui serait inadmissible.

72. M. SANDSTRÖM partage l'opinion de M. Verdross, et appelle l'attention sur l'article 62 du décret péruvien n° 69 du 18 février 1954, aux termes duquel les consuls honoraires doivent être exemptés d'impôts sur les traitements, émoluments et indemnités reçus au titre des services consulaires.

73. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que les indemnités reçues par les consuls honoraires, pour l'entretien d'un bureau par exemple, ne sont pas imposables, sauf dans des cas exceptionnels, bien que ces indemnités ne puissent être considérées comme un traitement, c'est-à-dire la rémunération d'un fonctionnaire public ; quant aux revenus du consul honoraire provenant d'autres ressources que ces fonctions consulaires, ils sont bien entendu imposables. Toutefois, la règle accordant l'exemption ne s'applique pas aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

74. M. AGO est du même avis que le Rapporteur spécial, et il souligne que les consuls honoraires ne devraient jouir d'aucune immunité fiscale, avec la seule exception de l'immunité de toute taxation sur les indemnités reçues au titre de leurs fonctions consulaires.

75. M. TOUNKINE ne saurait approuver le point de vue de M. Ago. L'article 36 du projet ayant trait aux relations diplomatiques accorde les privilèges et immunités aux seules personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat de résidence. Si l'on étend aux consuls honoraires l'application de l'article 37, ce sera aller beaucoup plus loin que ne le fait le projet concernant les relations diplomatiques.

76. M. VERDROSS estime que l'article 37 devrait être complété par une disposition prévoyant que les versements faits aux consuls honoraires par l'Etat d'envoi doivent bénéficier de l'immunité fiscale. Ainsi complété, cet article pourrait être rendu applicable aux consuls honoraires.

77. M. EDMONDS estime que, pour une bonne part, la confusion qui règne au sein de la Commission provient du fait que certains de ses membres persistent à considérer tous les consuls honoraires comme des consuls à temps partiel exerçant quelque autre activité. Dans de nombreux cas, cependant, les consuls honoraires se consacrent entièrement à leurs fonctions consulaires et n'ont aucune autre activité en dehors de celles-ci. Ils sont à même de remplir leurs fonctions sans égard aux restrictions auxquelles peuvent être soumis dans l'exercice de leurs fonctions les consuls de carrière. M. Edmonds, pour sa part, ne voit pas pourquoi l'on ferait une différence entre les consuls du point de vue de l'immunité fiscale. Lorsque le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat d'envoi représentant cet Etat, son statut et le montant des indemnités qu'il reçoit n'intéressent pas l'Etat de résidence. M. Edmonds estime que l'article 37 devrait s'appliquer aux consuls honoraires.

La séance est levée à 13 heures.

558e SÉANCE

Jeudi 9 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question de l'applicabilité du principe énoncé à l'article 37 *(Exemption fiscale)* aux consuls honoraires (557e séance, par. 70).

2. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare, qu'à son avis, l'article 37 relatif à l'exemption fiscale ne devrait pas s'appliquer aux consuls honoraires. Ces consuls sont souvent choisis parmi des personnes qui sont des contribuables importants, et l'idée qu'ils jouiraient, dans une certaine mesure, de l'immunité fiscale pourrait susciter une rivalité en vue de la nomination aux fonctions de consul honoraire. En fin de compte, les pays pourraient être amenés à se montrer très hésitants à admettre ces consuls, et l'institution des consuls honoraires risquerait de disparaître.

3. M. Jiménez de Aréchaga approuve la proposition faite par M. Verdross à la séance précédente (*ibid.*, par. 76), à savoir que cet article devrait contenir une disposition exonérant le consul honoraire de l'impôt sur les émoluments qu'il pourrait recevoir au titre de ses fonctions consulaires. Il propose que la Commission se prononce tout d'abord sur la proposition du Rapporteur spécial tendant à ce que l'article 37 ne soit pas mis au nombre des dispositions dont le bénéfice est accordé aux consuls honoraires ; elle passerait ensuite au vote sur la proposition de M. Verdross.

4. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est disposé à accepter l'insertion d'une disposition aux termes de laquelle les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'y exercent aucune activité privée de caractère lucratif, seraient exonérés de tous impôts et taxes sur les émoluments qu'ils reçoivent en leur qualité de consuls honoraires.

5. M. SANDSTRÖM juge inutile que la Commission procède à un vote, aucun membre n'ayant fait valoir que cet article devait s'appliquer aux consuls honoraires.

6. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission accepte de ne pas étendre aux consuls honoraires le bénéfice de l'article 37 et d'ajouter au projet une disposition stipulant que les consuls hono-

raires, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence ne seront pas imposables par cet Etat, à raison des émoluments qu'ils reçoivent de l'Etat d'envoi au titre de leurs fonctions consulaires.

Il en est ainsi décidé.

7. M. BARTOŠ dit que, bien qu'il n'ait pas demandé à la Commission de se prononcer par un vote, il désire faire figurer au procès-verbal que, selon son avis, l'Etat de résidence n'est pas habilité à percevoir des impôts sur les indemnités ou émoluments reçus par l'un de ses ressortissants en qualité de consul honoraire d'un Etat étranger.

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 38 *(Exemption douanière)*. Il attire l'attention des membres sur le texte adopté à titre provisoire pour cet article par le Comité de rédaction :

« L'Etat de résidence accorde, suivant les dispositions de sa législation, l'exemption des droits de douane et de tous autres impôts et taxes qui pourraient être perçus lors du dédouanement, sur :

a) Les objets destinés à l'usage d'un consulat de l'Etat d'envoi ;

b) Les objets destinés à l'usage personnel des membres du consulat et des membres de leurs familles appartenant à leur ménage, y compris les effets destinés à leur installation. »

9. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que, dans le paragraphe 2 de son projet d'article 56, il avait proposé d'accorder aux consuls honoraires le bénéfice des dispositions de l'alinéa *a*) de l'article 38, tel qu'il l'avait initialement rédigé (A/CN.4/L.86), mais de ne pas leur accorder le bénéfice des alinéas *b*) et *c*) du même article.

10. Dans sa nouvelle rédaction, l'alinéa *a*) de l'article 38 correspond à présent aux alinéas *a*) et *b*) du texte initial, mais M. Žourek peut accepter, à la rigueur, qu'il s'applique aux consuls honoraires à cause de l'addition dans la phrase introductive des mots « suivant les dispositions de sa législation ».

11. Quant aux dispositions de l'alinéa *b*) de l'article 38 — ancien alinéa *c*) — elles ne sauraient en aucune manière s'appliquer aux consuls honoraires. Toutes les législations nationales sont très strictes sur ce point et n'accordent la franchise douanière qu'aux fonctionnaires consulaires de carrière.

12. M. BARTOŠ indique que, selon son expérience, les avantages énumérés dans le projet initial du Rapporteur spécial aux alinéas *a*) et *b*) de l'article 38 s'appliquent également aux consuls honoraires. Les privilèges personnels mentionnés à l'alinéa *c*) sont parfois accordés à titre de courtoisie.

13. M. SANDSTRÖM dit que le texte initial de l'alinéa *a*) de l'article 38 présentait l'avantage de mentionner expressément les écussons. Il faudrait peut-être expliquer dans le commentaire que les écussons sont compris parmi les objets admis en franchise.

14. Le PRÉSIDENT, intervenant en qualité de membre de la Commission, rappelle que certaines conventions bilatérales prévoient l'exemption de droits de douane sur les objets importés comme échantillons commerciaux uniquement destinés à être exposés dans un consulat et qui sont ensuite réexportés ou détruits (voir l'alinéa *b*) du paragraphe 3 de l'article 17 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède). Peut-être devrait-on mentionner cet aspect de la question dans un paragraphe approprié du projet.

15. M. YASSEEN pense qu'il n'est pas souhaitable d'entrer dans trop de détails dans les projets d'articles. Peut-être la question soulevée par le Président pourrait-elle être mentionnée dans le commentaire.

16. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) juge préférable de ne pas mentionner du tout la question des échantillons dans le projet. L'exemption de droits de douane sur les échantillons commerciaux est généralement accordée en vertu des traités de commerce et n'a, à strictement parler, aucune place dans un instrument multilatéral concernant les relations et immunités consulaires.

17. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission décide que le principe énoncé à l'alinéa *a*) de l'article 38 est applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

18. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 39 *(Exemption des prestations personnelles)*. Il attire l'attention des membres sur le texte adopté à titre provisoire pour l'article 39 par le Comité de rédaction :

« L'Etat de résidence est tenu :

a) D'exempter les membres du consulat, les membres de leurs familles et les membres du personnel privé au service exclusif des membres du consulat, à l'exception de ceux d'entre eux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, de toutes prestations personnelles et de tout service d'intérêt public, quelle qu'en soit la nature ;

b) D'exempter les personnes visées à l'alinéa *a*) du présent article, à condition qu'elles n'aient pas la nationalité de l'Etat de résidence, des charges militaires matérielles telles que les réquisitions, les contributions et logements militaires. »

19. Sir Gerald FITZMAURICE précise que le bénéfice des exemptions énumérées à l'article 39 est expressément limité aux personnes qui n'ont pas la nationalité de l'Etat de résidence. A son avis, l'article 39 devrait donc s'appliquer aux consuls honoraires sous la forme où il est rédigé ; en d'autres termes, un consul honoraire qui n'est

pas ressortissant de l'Etat de résidence sera, aux termes du projet, exempté des prestations et contributions personnelles. Il serait on ne peut plus déplacé qu'une personne reçue en qualité de consul honoraire fût tenue de fournir de telles prestations à l'Etat de résidence.

20. M. SANDSTRÖM appuie la suggestion de sir Gerald Fitzmaurice.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale que l'article 39 vise non seulement les membres du consulat mais aussi les membres de leurs familles et leur personnel privé. Il est extrêmement peu probable que les Etats acceptent une disposition visant à étendre à la famille et au personnel privé du consul honoraire les privilèges prévus à l'article 39.

22. Il est significatif qu'aux termes des dispositions du paragraphe 5 de l'article 11 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, l'exemption des prestations et contributions personnelles ne s'applique pas aux personnes qui se livrent à une occupation privée de caractère lucratif ou qui résidaient habituellement dans l'Etat de résidence au moment de leur nomination. Au fait, cette disposition écarte pratiquement tous les consuls honoraires du bénéfice de l'exemption.

23. Etant donné qu'une convention bilatérale de cette nature peut aller beaucoup plus loin qu'un instrument multilatéral, la disposition que le Rapporteur spécial vient de citer milite fortement contre l'applicabilité de l'article 39 aux consuls honoraires, même s'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. Dans ces conditions, il serait plus sage de ne pas étendre l'applicabilité de l'article 39 aux consuls honoraires et d'en expliquer les raisons dans le commentaire. Les observations des gouvernements permettraient alors de se faire une idée de la pratique en vigueur, et peut-être pourrait-on ainsi voir si, dans le texte définitif, il serait possible d'accorder, dans une certaine mesure, l'exemption dont il s'agit aux consuls honoraires, en précisant notamment à quelles conditions l'octroi de cette exemption devrait être subordonné.

24. M. YOKOTA rappelle que la Commission a adopté une disposition stipulant, à l'article 32, que l'Etat de résidence doit traiter le consul honoraire avec les égards dus à sa fonction et lui accorder une protection spéciale. Ce serait aller à l'encontre de ce principe et porter atteinte à la dignité du consul honoraire que de l'assujettir aux prestations et contributions personnelles mentionnées à l'article 39. Il propose, en conséquence, qu'un consul honoraire, s'il est chef de poste consulaire, soit admis, ainsi que les membres de sa famille, au bénéfice des dispositions de l'article 39.

25. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle les dispositions du paragraphe 4 de l'article 11 de la Convention anglo-suédoise de 1952, qui établit une nette distinction entre les consuls et les employés de consulat. C'est ces derniers seulement qui sont exclus du bénéfice de l'exemption, s'ils résident habituellement dans l'Etat de résidence ou s'ils y exercent une activité privée de caractère lucratif. Pour ce qui est des consuls, la seule condition requise est qu'ils soient des ressortissants de l'Etat d'envoi et non de l'Etat de résidence.

26. Sir Gerald ne croit pas qu'il faille s'en tenir aux termes mêmes de cette Convention. Les conventions bilatérales sont négociées par les deux gouvernements intéressés et comportent des concessions mutuelles. Il considère, quant à lui, qu'un chef de poste consulaire, quand bien même il serait ressortissant de l'Etat de résidence, ne devrait pas être assujetti à un service d'intérêt public quel qu'il soit tant qu'il exerce ses fonctions consulaires. Si un Etat de résidence accepte une personne en qualité de consul honoraire, le fait de l'astreindre par la suite à des services qui risquent de la gêner très sérieusement dans l'exercic dee ses fonctions consulaires est incompatible avec la décision prise par cet Etat.

27. Le moins que l'on puisse stipuler, à son avis, est que le consul honoraire qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence soit exempté de toutes prestations personnelles.

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que l'expression « employé du consulat », telle qu'elle est utilisée dans la Convention consulaire anglo-suédoise, englobe tous les fonctionnaires consulaires à l'exception du chef de poste. Les restrictions énoncées au paragraphe 5 de l'article 11 s'appliquent par conséquent à tous les employés du consulat à l'exception du chef de poste ; de plus, les membres de la famille et le personnel privé sont également exclus du bénéfice de cette mesure d'exemption.

29. S'agissant du serive militaire, il précise qu'en règle générale seuls les ressortissants peuvent y être astreints ; il propose de mentionner ce fait dans le commentaire.

30. M. SANDSTRÖM fait observer que les étrangers admis aux Etats-Unis d'Amérique en qualité d'immigrants sont astreints au service militaire.

31. M. BARTOŠ ajoute que la Nouvelle-Zélande, l'Australie et plusieurs autres pays appliquent un régime analogue aux immigrants.

32. M. YOKOTA signale que le paragraphe 4 de l'article 11 de la Convention anglo-suédoise mentionne non seulement les services de l'armée de terre, de la marine et de l'aviation, mais encore les services de police et l'administration, et qu'il stipule aussi que les intéressés ne pourront pas être appelés à faire partie d'un jury.

33. M. EDMONDS ne voit pas pourquoi le bénéfice de l'article 39 devrait être uniquement réservé au chef de poste consulaire ; il propose que toutes les dispositions de l'article 39 s'appliquent aux consuls honoraires.

34. M. BARTOŠ propose de mettre séparément aux voix l'octroi des exemptions accordées en vertu de l'article 39 aux consuls honoraires, à l'exception des chefs de poste. A son avis, ces personnes

devraient également être exemptées de toutes prestations et contributions personnelles.

35. M. PAL estime que la Commission devrait également se prononcer sur le point de savoir s'il faut accorder le bénéfice de ces exemptions aux membres de la famille des consuls honoraires et à leur personnel privé.

36. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission va donc procéder à un vote distinct sur le principe de l'exemption des prestations et contributions personnelles dans le cas des consuls honoraires chefs de poste ; des membres de la famille d'un consul honoraire chef de poste ; des consuls honoraires ; des membres de la famille d'un consul honoraire ; enfin, des employés et du personnel privé.

37. Il met aux voix la proposition selon laquelle l'exemption devrait s'appliquer aux consuls honoraires chefs de poste.

Par 15 voix contre 1, avec 1 abstention, la proposition est adoptée.

38. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition selon laquelle l'exemption devrait s'appliquer aux membres de la famille d'un consul honoraire chef de poste.

Par 11 voix contre 2, avec 3 abstentions, la proposition est adoptée.

39. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition selon laquelle l'exemption devrait s'appliquer aux consuls honoraires.

Par 9 voix contre 3, avec 5 abstentions, la proposition est adoptée.

40. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à faire bénéficier les membres de la famille des consuls honoraires de l'exemption prévue à l'article 39.

Par 7 voix contre 5, avec 5 abstentions, la proposition est adoptée.

41. Le PRÉSIDENT déclare que la Commission doit maintenant décider si le bénéfice de cette exemption doit être accordé aux employés et au personnel des consuls honoraires.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'il n'y a pas d'employés dans un consulat dirigé par un consul honoraire.

43. M. ERIM se déclare en désaccord avec le Rapporteur spécial. Il s'est prononcé en faveur de l'applicabilité de l'article 39 aux consuls honoraires parce qu'il considère que les exemptions prévues sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires. En conséquence, on ne saurait faire aucune distinction selon le grade entre les différents consuls honoraires admis au bénéfice de ces exemptions : ces exemptions ne peuvent être refusées qu'aux ressortissants de l'Etat de résidence.

44. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que si ces exemptions devaient être accordées uniquement parce qu'elles sont indispensables à l'exercice des fonctions consulaires, il n'y aurait absolument aucune raison d'en faire bénéficier la famille d'un consul honoraire. Au reste, la Commission n'a pas subordonné le bénéfice des exemptions prévues à l'article 39 au non-exercice d'une activité lucrative par la personne intéressée.

45. M. MATINE-DAFTARY déclare que, s'il faut accepter l'interprétation donnée par le Rapporteur spécial de la décision de la Commission, il se verra obligé de retirer le vote qu'il a émis en faveur de l'applicabilité de l'article 39 aux consuls honoraires.

46. M. ERIM souligne que si les exemptions prévues à l'article 39 sont nécessaires pour les consuls de carrière, les membres de leur famille et leur personnel, elles ne sont pas moins nécessaires pour les consuls honoraires, les membres de leur famille et leur personnel, étant donné qu'ils s'acquittent des mêmes fonctions. Il est exceptionnel qu'un Etat demande à des étrangers les prestations et services visés à l'article 39.

47. Reste à savoir si l'octroi des exemptions mentionnées à l'article 39 doit être subordonné à la condition que la personne intéressée ne se livre pas à une autre activité de caractère lucratif.

48. M. YOKOTA considère que la Commission devrait trancher par un vote la question de savoir si les employés et le personnel privé d'un consul honoraire doivent bénéficier des exemptions prévues à l'article 39.

49. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à admettre les employés et le personnel privé des consuls honoraires au bénéfice des exemptions prévues à l'article 39.

Par 11 voix contre 2, avec 4 abstentions, la proposition est rejetée.

50. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de savoir s'il convient d'étendre le bénéfice de l'article 40 *(Témoignage en justice et devant les autorités administratives)* aux consuls honoraires.

51. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il n'a pas fait figurer l'article 40 dans l'énumération contenue au paragraphe 2 de son article 56 parce qu'il pensait que le paragraphe 4 de l'article 56 assurait aux consuls honoraires une protection suffisante en matière de témoignage. En fait, la Commission ne peut guère aller plus loin, car les consuls honoraires, qu'ils soient ou non ressortissants de l'Etat de résidence, sont soumis à la juridiction de cet Etat. Le fait qu'ils se soient engagés à exercer certaines fonctions pour le compte d'un autre Etat ne peut avoir d'incidences sur leurs obligations à l'égard des tribunaux locaux lorsqu'il s'agit de questions non liées à l'exercice de leurs fonctions officielles.

52. Une règle de cette sorte pourra être acceptée par tous les Etats, quels que soient les critères qu'ils emploient pour la définition du « consul honoraire ». La discussion devrait être orientée essentiellement sur le paragraphe 4 de l'article 56, mais les membres de la Commission peuvent évidemment vouloir se reporter à l'article 40.

53. M. YOKOTA fait observer que l'obligation imposée aux consuls de carrière au paragraphe 1 de l'article 40 vaut *a fortiori* pour les consuls honoraires.

54. Le Comité de rédaction n'a pas encore examiné les paragraphes 2 et 3 de l'article 40, mais les membres de la Commission se souviennent sans doute que celle-ci a décidé de réunir ces deux paragraphes en un seul et d'y introduire une clause analogue à celle qui figure au paragraphe 3 de l'article 33, indiquant que le consul honoraire doit être traité avec tous les égards dus à sa fonction et que les autorités locales doivent s'abstenir d'actes pouvant entraver l'exercice de ses fonctions consulaires. Si les paragraphes 2 et 3 sont modifiés dans ce sens, ils doivent être rendus applicables aussi aux consuls honoraires, tout comme le paragraphe 4.

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense, comme M. Yokota, que le paragraphe 4 de l'article 40 doit être applicable aux consuls honoraires. L'objet de ce paragraphe était d'introduire les dispositions qui suivent et qui établissent les privilèges et immunités découlant de l'obligation énoncée au paragraphe 1. Il va de soi que les règles relatives à la procédure pénale ou civile sont automatiquement applicables aux consuls honoraires si aucune exception expresse n'est formulée. Le Rapporteur spécial n'entendait pas accorder aux consuls honoraires une position privilégiée, à laquelle les Etats ne donneraient vraisemblablement pas leur assentiment. Il pense donc que le paragraphe 4 de l'article 56, qui reproduit sous une forme résumée la substance du paragraphe 4 de l'article 40, suffirait à déterminer la situation des consuls honoraires.

56. Après un bref débat de procédure, le PRÉSIDENT propose que le paragraphe 4 de l'article 40 soit considéré comme applicable aux consuls honoraires et que la Commission accepte le paragraphe 4 de l'article 56, étant bien entendu que les paragraphes 2 et 3 de l'article 40 seront examinés après avoir été adoptés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

57. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'applicabilité aux consuls honoraires de l'article 41 *(Acquisition de la nationalité)*, que le Rapporteur spécial n'a pas mentionné dans l'énumération qui figure au paragraphe 2 de son projet d'article 56.

58. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique qu'il n'a pas mentionné l'article 41 dans son énumération parce que, dans la grande majorité des cas, les consuls honoraires résident de façon permanente dans l'Etat de résidence. Il n'y a donc aucune raison de soustraire ces personnes aux effets de la législation en matière de nationalité appliquée par le pays dans lequel elles sont fixées pour des raisons indépendantes de leurs fonctions consulaires. Le fait qu'elles aient accepté d'agir au nom de l'Etat d'envoi ne modifie pas leur statut de résidents étrangers ; c'est là la différence essentielle entre les consuls de carrière et les consuls honoraires, puisque les premiers sont nommés dans tel ou tel pays pour y occuper des fonctions officielles, et que le choix du pays où ils résident n'est pas leur fait, mais celui du gouvernement de l'Etat d'envoi.

59. Le PRÉSIDENT propose que l'article 41 soit considéré comme n'étant pas applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

60. Le PRÉSIDENT fait observer que l'article 42 *(Membres du personnel consulaire ressortissants de l'Etat de résidence)* ne figure pas non plus dans l'énumération donnée par le Rapporteur spécial et signale qu'au Comité de rédaction il a été proposé, à titre provisoire, que le fond de cet article devienne le paragraphe 2 de l'article 34.

61. Sir Gerald FITZMAURICE pense que cette question pourrait être réglée par la proposition du Rapporteur spécial selon laquelle l'article 34 devrait être applicable aux consuls honoraires. En tout état de cause, cette disposition n'intéresse pas directement la situation des consuls honoraires et peut être omise.

62. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de ne prendre aucune décision sur l'article 42 tant que le Comité de rédaction ne se sera pas prononcé sur sa rédaction définitive et sur la place à lui donner dans le projet.

Il en est ainsi décidé.

63. Le PRÉSIDENT fait observer que l'article 43 *(Durée des privilèges et immunités consulaires)* figure dans l'énumération donnée par le Rapporteur spécial dans son nouveau texte d'article 56. Il propose que l'article en question soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

64. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'applicabilité aux consuls honoraires de l'article 44 *(Succession relative aux biens d'un membre du personnel consulaire ou d'un membre de sa famille)*, que le Rapporteur spécial ne mentionne pas au paragraphe 2 du nouvel article 56.

65. M. ERIM fait observer que, s'il n'est pas conforme à la pratique généralement suivie d'accorder aux consuls honoraires l'exemption prévue à l'article 44, il pourrait y avoir des cas où un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat d'envoi accepterait de transférer sa résidence sur le territoire d'un Etat de résidence où son pays l'a nommé consul. En pareil cas, le transfert serait effectué expressément en vue de l'exercice des fonctions consulaires. Si le consul honoraire intéressé ne se livre pas à une activité lucrative et n'a aucune activité autre que l'exercice de ses fonctions consulaires, il ne semble pas y avoir de raison de lui refuser cette exemption.

66. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale que le cas cité par M. Erim est tout à fait exceptionnel. Il est impossible de fonder sur un évé-

nement aussi rare une règle générale, qui doit pouvoir être acceptée par tous les Etats. Le Rapporteur spécial pense que la Commission ne doit pas recommander d'étendre aux consuls honoraires le bénéfice de l'article 44, car, dans la grande majorité des cas, les consuls honoraires choisissent eux-mêmes de résider dans un pays donné et ne peuvent nullement être admis à jouir du privilège en question.

67. M. ERIM déclare que, puisque la Commission ne paraît pas désireuse d'accorder cette exemption aux consuls honoraires, il n'insistera pas, bien que les cas qu'il a mentionnés puissent fort bien se produire.

68. M. EDMONDS déclare qu'aux fins de l'exemption accordée par l'article 44, il ne voit aucune raison logique de faire une distinction entre consuls honoraires et consuls de carrière, ou les membres de leurs familles, si les intéressés ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence.

69. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que la Commission a déjà décidé de ne pas étendre aux consuls honoraires le bénéfice de l'exemption fiscale ; il est donc parfaitement logique de ne pas accorder aux consuls honoraires l'exemption des droits de succession.

70. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare qu'à son avis cet article est lié au paragraphe *c*) de l'article 38 *(Exemption douanière)*, que la Commission a décidé de ne pas rendre applicable aux consuls honoraires. Comme les biens d'un consul honoraire sont généralement acquis dans l'Etat de résidence, ils sont visés par l'exception mentionnée dans la première phrase de l'article 44. Il pense, comme le Rapporteur spécial, qu'à cet égard la situation des consuls de carrière est différente de celle des consuls honoraires.

71. M. EDMONDS fait observer qu'un « membre du personnel consulaire » pourrait être une personne employée par un consul honoraire et pourrait ne pas être ressortissant de l'Etat de résidence. En conséquence, si les employés d'un consul de carrière bénéficient de l'exemption, il semble qu'il n'y ait pas de raison de faire de distinction entre eux.

72. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) appelle l'attention de M. Edmonds sur le fait que les membres du consulat auxquels s'applique l'article 44 sont des fonctionnaires et des employés de carrière. Les membres de la famille du consul honoraire résident, comme le consul honoraire lui-même, dans l'Etat de résidence et, à ce titre, ils ne doivent donc pas être exemptés des droits de succession. En ce qui concerne les employés du consul honoraire, le Rapporteur spécial fait observer que, dans la mesure où ces employés participent aux activités privées du consul honoraire, ils ne sont manifestement pas en droit de bénéficier de l'exemption ; s'ils sont employés d'un consul de carrière, ils jouissent de toute façon de l'exemption conférée par l'article 44.

73. Le PRÉSIDENT propose que l'article 44 soit considéré comme n'étant pas applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 15.

559e SÉANCE

Vendredi 10 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT demande à M. Yokota, Président du Comité de rédaction, de dire où en est la révision du texte de l'article 45 *(Devoirs des Etats tiers)*, afin que la Commission puisse examiner la question de l'applicabilité des dispositions de cet article aux consuls honoraires.

2. M. YOKOTA répond que le Comité de rédaction n'a pas encore examiné l'article 45. Il rappelle que lorsque la Commission a examiné cet article, elle a conclu que le seul devoir d'un Etat tiers est de ne pas entraver le transit des consuls et des membres de leur famille à travers son territoire (543e séance, par. 77). Par conséquent, le Comité de rédaction, en travaillant à la mise au point de l'article 45, retiendra qu'une disposition du genre de celle qui figure au paragraphe 3 dudit article serait amplement suffisante.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que, dans la très grande majorité des cas, le consul honoraire, au moment de sa nomination, est déjà un résident de l'Etat où il doit exercer ses fonctions consulaires et qu'il a l'intention de demeurer dans cet Etat lorsqu'il aura cessé de les exercer. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 45 ne s'appliquent donc pas aux consuls honoraires.

4. Le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 4 de l'article 45, qui traite des communications officielles en transit à travers un Etat tiers ; les dispositions de ce paragraphe devraient, à son avis, s'appliquer aux consuls honoraires. Il rappelle que la Commission a décidé d'ajourner l'examen de l'applicabilité de l'article 29 *(Liberté de communication)* aux consuls honoraires (554e séance, par. 84). Comme le paragraphe 4 de l'article 45 a trait aux communications, M. Žourek propose que l'applicabilité dudit paragraphe aux consuls hono-

raires soit discutée plus tard en même temps que celle de l'article 29.

5. M. YOKOTA estime que la meilleure solution consisterait à différer l'examen de l'applicabilité de l'article 45 tout entier aux consuls honoraires. Pour sa part, il se réserve le droit de proposer que le paragraphe 3 dudit article leur soit applicable.

6. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission accepte de différer l'examen de l'applicabilité de l'article 45 aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

7. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que la Commission a terminé l'examen du nouveau texte de l'article 56. Aucune proposition n'a été formulée tendant à exclure les consuls honoraires de l'application de l'un quelconque des articles figurant dans les sections III et IV du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/L.86). Les seules propositions qui aient été présentées sont celles du Rapporteur spécial visant à exclure les consuls honoraires de l'application de certains articles de la section II. Aucune proposition de ce genre n'a été faite en ce qui concerne les divers articles figurant dans les sections III et IV.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que la structure du projet sera remaniée. Le chapitre I, qui concerne les relations consulaires en général comprendra la plupart des articles qui figurent actuellement dans les sections III et IV. Le nouveau chapitre II traitera des privilèges et immunités des consuls de carrière et le nouveau chapitre III sera consacré au statut juridique des consuls honoraires. Enfin, le nouveau chapitre IV contiendra des dispositions générales.

9. M. Žourek suggère, par conséquent, de laisser au Comité de rédaction le soin d'examiner quels sont les articles des sections III et IV qui, d'après ce nouvel arrangement, devront être insérés dans le nouveau chapitre I, et de déterminer s'ils doivent s'appliquer aux consuls honoraires sous leur forme actuelle ou avec certaines modifications.

10. M. PAL fait observer qu'étant donné la teneur actuelle de l'article 56, et notamment de son paragraphe 1, qui a trait à la question de l'applicabilité de la section I, la Commission devra aussi se prononcer formellement sur la question de l'applicabilité aux consuls honoraires des sections III et IV.

11. M. YOKOTA est d'avis que la difficulté serait résolue si le Rapporteur spécial acceptait de rendre toutes les dispositions des articles 46 à 53 applicables aux consuls honoraires ; faute de quoi, la Commission devra les examiner article par article.

12. A la suite d'une brève discussion de procédure, à laquelle prennent part M. SANDSTRÖM, M. MATINE-DAFTARY, M. ŽOUREK, M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, Sir Gerald FITZMAURICE, M. SCELLE, M. YOKOTA et M. TOUNKINE, le PRÉSIDENT fait observer qne la Commission devra, à un moment donné, se prononcer sur l'applicabilité des articles 46 et suivants aux consuls honoraires. Il propose qu'elle prenne cette décision immédiatement, alors que les membres ont encore présents à l'esprit tous les arguments concernant le statut juridique des consuls.

13. Le Président demande si les membres ont des observations à formuler sur la question de l'applicabilité de l'article 46 aux consuls honoraires *(Devoir de respecter les lois et les règlements de l'Etat de résidence)*.

14. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est d'avis que la première phrase de l'article 46 s'applique nettement aux consuls honoraires. Par contre, la deuxième phrase, qui stipule le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence, devrait être modifiée pour autant qu'elle doit s'appliquer aux consuls honoraires, car, bien souvent, ces derniers sont ressortissants de l'Etat de résidence et ont, à ce titre, des droits politiques et des devoirs civiques.

15. Le PRÉSIDENT rappelle que la question qui préoccupe le Rapporteur spécial a été soulevée au moment où la Commission a examiné l'article 46 lui-même, et que l'article a été renvoyé au Comité de rédaction avec trois recommandations, dont l'une invitait le Comité à formuler le devoir de non-immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence de manière à limiter ce devoir, pour ce qui est des honoraires, aux actes que ceux-ci accomplissent en leur qualité de consuls (543e séance, par. 95). A ce propos, le Président souligne le sens du mot « s'immiscer ». La participation normale d'un citoyen à la vie politique de son pays ne constitue pas un acte d'immixtion ; la disposition qui fait l'objet de la discussion vise les actes d'une personne qui profite de sa position officielle pour exercer une influence injustifiée sur les affaires intérieures d'un pays.

16. Sir Gerald FITZMAURICE dit que cette question concerne non seulement les consuls honoraires, mais tout consul quel qu'il soit — y compris les consuls de carrière — qui serait ressortissant de l'Etat de résidence.

17. M. TOUNKINE fait observer que la réserve mentionnée par le Président a été formulée à propos du cas où un consul honoraire est ressortissant de l'Etat de résidence. Mais, en fait, un consul honoraire peut être ressortissant d'un Etat qui n'est ni l'Etat d'envoi ni l'Etat de résidence.

18. M. EDMONDS ne voit aucun inconvénient à appliquer la clause en question aux consuls honoraires. Lorsqu'une personne accepte d'être nommée consul honoraire, elle devrait, semble-t-il, abdiquer certains de ses droits civiques ordinaires, à l'égal des membres de la magistrature et de certains autres fonctionnaires publics qui doivent renoncer à toute participation active à la vie politique.

19. M. AMADO considère que l'article en ques-

tion, tel qu'il est actuellement rédigé, peut s'appliquer aux consuls honoraires sans aucune difficulté. Il est évident qu'un consul n'est pas autorisé à s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence en sa qualité de consul.

20. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise que la deuxième phrase de l'article 46 a plutôt pour but d'empêcher les actes d'immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence qui seraient commis en dehors de l'exercice des fonctions consulaires. Comme cette phrase pourrait soulever des difficultés lorsqu'il s'agit de consuls honoraires, il y aurait lieu, à son avis, d'insérer, dans le commentaire, quelques explications à ce sujet.

21. Le PRÉSIDENT constate que la Commission accepte que la première phrase de l'article 46 soit applicable aux consuls honoraires. En ce qui concerne la deuxième phrase, il propose que les observations formulées au cours du débat soient renvoyées au Comité de rédaction avec une indication précisant que la Commission est d'avis que l'article 46 doit s'appliquer aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

22. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 47 *(Juridiction de l'Etat de résidence)*.

Il est décidé que le principe énoncé dans l'article 47 est applicable aux consuls honoraires.

23. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé dans l'article 48 *(Obligations de l'Etat de résidence dans certains cas spéciaux)*.

24. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que l'application des dispositions de l'article 48 aux consuls honoraires pourrait donner lieu à quelques difficultés. L'article stipule les obligations qui incombent à l'Etat de résidence dans certaines questions de succession, de tutelle ou de curatelle et de navigation maritime. Or, les consuls honoraires ne sont pas toujours autorisés à régler ce genre de questions, et il n'est donc pas certain que l'article 48 puisse être rendu applicable aux consuls honoraires en général sans aucune réserve.

25. Sir Gerald FITZMAURICE ne voit aucune objection à rendre l'article 48 applicable aux consuls honoraires. Si un ressortissant de l'Etat d'envoi vient à décéder dans l'Etat de résidence, l'obligation est de faire notification à l'Etat d'envoi, et il importe peu que ce soit un consul honoraire ou un consul de carrière qui reçoit l'extrait de l'acte de décès.

26. De même, en cas de naufrage d'un navire battant pavillon de l'Etat d'envoi, c'est cet Etat ou l'armateur qui ont un intérêt majeur à être immédiatement informés du sinistre. Sir Gerald fait observer à ce propos que c'est précisément dans les ports que l'on trouve habituellement les consuls honoraires. Ce dont il s'agit, c'est des droits de l'Etat et non des privilèges personnels du consul.

27. M. VERDROSS propose à la Commission de décider que l'article 48 est en principe applicable aux consuls honoraires et de préciser dans le commentaire que les notifications qui y sont prévues ne doivent, évidemment, être faite qu'à un consul honoraire compétent pour la matière dont il est question.

28. M. AMADO ne voit pas le mal qu'il y aurait à ce que l'Etat de résidence avertisse un consul honoraire du décès, survenu dans son territoire, de l'un des ressortissants de l'Etat d'envoi, afin que le consul puisse prendre les mesures nécessaires auprès des autorités compétentes de cet Etat.

29. M. YOKOTA souligne que la notification prévue aux alinéas *b*) et *c*) de l'article 48 doit être faite au « consulat compétent ». La même idée est exprimée par les mots « dans la circonscription duquel le décès a eu lieu » qui figurent à l'alinéa *a*) du même article. Il est donc évident que lorsqu'un consul honoraire n'a pas la compétence nécessaire pour recevoir pareilles notifications, elles sont adressées à un autre consulat compétent en la matière.

30. M. FRANÇOIS se déclare surpris que le Rapporteur spécial ait dit qu'un grand nombre de consuls honoraires ne sont pas compétents en matière de successions, de tutelle et de navigation. Pour ce qui est des consuls honoraires des Pays-Bas, ils ont toujours pleine compétence pour les questions mentionnées dans les trois alinéas de l'article 48.

31. Même lorsqu'un pays restreint les pouvoirs de l'un de ses consuls honoraires de la façon indiquée par le Rapporteur spécial, il n'y aurait aucun inconvénient à ce que l'Etat de résidence adresse malgré tout au consul les notifications prévues à l'article 48. Le consul honoraire transmettrait la notification à l'autorité ou au consul compétents de l'Etat d'envoi.

32. M. BARTOŠ déclare que l'expérience qu'il possède des consuls honoraires yougoslaves et des consuls honoraires étrangers en Yougoslavie lui permet d'affirmer que, quelles que soient les limites imposées aux pouvoirs d'un consul honoraire, il est rare, si tant est que cela se produise jamais, qu'elles portent sur les questions visées à l'article 48.

33. Il est essentiel pour un pays comme la Yougoslavie, dont un grand nombre de ressortis-émigrent à l'étranger, de disposer d'un réseau de consuls honoraires, auxquels il appartient notamment de prendre acte du décès de ressortissants yougoslaves à l'étranger et de faire le nécessaire pour sauvegarder les droits de leurs héritiers établis en Yougoslavie.

34. Les pays maritimes ont d'autre part des consuls honoraires dans un grand nombre de ports de mer : ils sont chargés de s'occuper, entre autres, des questions mentionnées à l'alinéa *c*) de l'article 48.

Lorsqu'un navire battant pavillon de l'Etat d'envoi fait naufrage ou s'échoue, le consul honoraire, d'accord avec le capitaine du bord, prend avec les commissaires d'avaries les dispositions voulues pour évaluer le dommage.

35. Les actes que l'Etat de résidence doit accomplir en vertu de l'article 48 sont des obligations envers l'Etat d'envoi lui-même, et non envers le consul. Il importe peu que l'Etat d'envoi confie la défense de ses intérêts à un consul de carrière ou à un consul honoraire : les facilités que l'Etat de résidence doit lui procurer sont les mêmes dans les deux cas.

36. Il y a évidemment des cas où la législation de l'Etat d'envoi ne permet pas d'habiliter un consul honoraire à prendre certaines mesures. Ainsi, il se peut que l'inventaire de la succession d'un ressortissant de l'Etat d'envoi décédé dans l'Etat de résidence doive être établi par un consul de carrière. Ce sont là toutefois des questions qui relèvent du droit interne de l'Etat d'envoi.

37. M. Bartoš est fermement convaincu que toutes les dispositions de l'article 48 doivent s'appliquer aux conseils honoraires.

38. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) a seulement voulu souligner que l'application de l'article 48 aux consuls honoraires pourrait susciter certaines difficultés, car les questions énumérées dans les trois alinéas de ce texte ne relèvent pas toujours de la compétence de ces consuls. Par exemple, aux termes de la législation japonaise, les consuls honoraires n'ont pas compétence pour s'occuper des enquêtes en cas d'accident survenu en mer. Certains consuls honoraires n'ont qu'un caractère purement représentatif, et, dans ce cas, il ne conviendrait guère d'imposer à l'Etat de résidence l'obligation de leur adresser les notifications prévues à l'article 48.

39. M. Žourek est prêt à accepter la suggestion faite par M. Verdross (voir plus haut, par.2 7).

40. Le PRÉSIDENT, intervenant en tant que membre de la Commission, doute qu'on puisse résoudre la question de l'applicabilité de l'article 48 aux consuls honoraires en se fondant sur la compétence de ces consuls. Ce texte définit certaines obligations qui incombent à l'Etat de résidence envers l'Etat d'envoi. Ce n'est pas au premier qu'il appartient de décider si une question donnée est de la compétence d'un consul honoraire.

41. M. AMADO partage cette manière de voir. L'Etat de résidence a le devoir de porter à la connaissance d'un consulat de l'Etat d'envoi certains événements survenus dans son territoire et ayant trait aux ressortissants ou aux intérêts de l'Etat d'envoi.

42. M. Amado critique l'usage des mots « sans délai » aux alinéas *b*) et *c*), car il juge cette formule insuffisamment précise pour un texte juridique.

43. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime que l'article 48 devrait s'appliquer sans exception à tous les consuls honoraires, car il se rapporte directement à l'exercice de leurs fonctions. Puisqu'il n'y est pas question de privilèges et immunités, il n'y a pas lieu de faire de distinction, quant à son application, entre les consuls de carrière et les consuls honoraires. Si, dans certains cas, les questions mentionnées à l'article 48 échappent à la compétence d'un consul honoraire, on peut supposer que l'Etat de résidence aura fait les réserves nécessaires avant d'accorder l'exequatur.

44. M. SANDSTRÖM approuve l'interprétation donnée par le Président de la portée de l'article 48, qui — on ne saurait en douter — devrait s'appliquer aux consuls honoraires, puisque l'Etat de résidence doit être tenu de faire les notifications prévues.

45. M. SCELLE estime qu'il n'est pas douteux que l'article 48 doive s'appliquer aux consuls honoraires. Certains des arguments énoncés au cours de la discussion ne sont pas pertinents : le fait qu'un consul honoraire ne soit pas compétent pour telle ou telle des matières mentionnées à l'article 48 est une question qui ne regarde que l'Etat d'envoi et ne change rien à l'obligation qu'a l'Etat de résidence d'adresser la notification à un consulat de l'Etat d'envoi. M. Scelle aurait pensé qu'en l'absence d'objections expressément formulées, il serait sous-entendu que ces dispositions du projet s'appliquent aux consuls honoraires.

46. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), se référant à la critique de M. Amado au sujet des mots « sans délai », déclare que, si ce terme n'est peut-être pas suffisamment précis, une formule de ce genre est absolument nécessaire. En effet, si la notification n'est pas faite rapidement, les obligations définies dans l'article 48 perdent toute signification. Dans le cas d'un naufrage, par exemple, chaque heure peut compter.

47. M. MATINE-DAFTARY espère que le Comité de rédaction prendra en considération la critique qu'il a faite au titre de l'article 48, lors de la discussion sur l'application de ce texte aux consuls de carrière. Le Comité de rédaction devrait aussi tenir compte du fait que, la Commission étant allée un peu plus loin que le Rapporteur spécial n'avait projeté de le faire dans le texte proposé pour le paragraphe 2 du nouvel article 56, mention devrait être faite dans ce texte de la section III du projet.

48. M. Matine-Daftary est également de l'avis que l'article 48 doit être rendu applicable aux consuls honoraires.

49. Le PRÉSIDENT pense que, les membres de la Commission étant d'accord, dans l'ensemble, pour penser que l'article 48 doit s'appliquer aux consuls honoraires, le texte peut à présent être renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière de la présente discussion.

Il en est ainsi décidé.

50. Le PRÉSIDENT demande s'il y a quelque objection de principe à la proposition tendant à ce que les dispositions de la section IV *(Fin des relations et immunités consulaires)* s'appliquent

aux consuls honoraires, sous réserve des modifications rédactionnelles qui seraient jugées nécessaires (le point 1 de l'article 49, par exemple, ne s'appliquerait pas).

51. M. ERIM voudrait savoir s'il faut déduire des observations du Président qu'à moins de dispositions expresses en sens contraire, les articles qui constituent la section IV sont applicables aux consuls honoraires. S'il en est ainsi, le Comité de rédaction aura sans aucun doute à modifier le texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'article 56.

Il est décidé que la section IV est applicable aux consuls honoraires.

52. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité de l'article 53 *(Non-discrimination)* aux consuls honoraires.

53. M. BARTOŠ propose que l'article 53 soit placé dans le chapitre III, car, en réalité, il fait partie des dispositions générales. Cette procédure ne devrait susciter aucune difficulté aux Etats qui ne seraient pas disposés à ratifier le chapitre II pour n'être pas favorables à l'institution des consuls honoraires.

54. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) n'a rien à objecter à la proposition de M. Bartoš. Le principe de la non-discrimination énoncé à l'article 53 doit, assurément, s'appliquer aux consuls honoraires. Le texte de cet article a déjà fait l'objet d'une discussion prolongée, et il n'y a pas lieu d'y revenir à présent.

55. M. BARTOŠ pense qu'il suffirait peut-être que la Commission décide de rendre l'article 53 applicable aux consuls honoraires, laissant au Comité de rédaction le soin de déterminer la place où il conviendrait de le faire figurer dans le projet.

Il en est ainsi décidé.

56. Le PRÉSIDENT constate que la Commission vient d'achever la discussion relative à l'applicabilité des articles du projet aux consuls honoraires.

57. M. BARTOŠ demande si la Commission a expressément stipulé que, pour que les articles lui soient applicables, il faut qu'un consul honoraire ne soit pas ressortissant de l'Etat de résidence et qu'il n'exerce aucun activité lucrative.

58. Après avoir consulté des juristes yougoslaves, M. Bartoš est parvenu à la conclusion que, pour que les consuls honoraires puissent s'acquitter efficacement de leurs fonctions, il faut accorder un minimum de privilèges et d'immunités même à ceux d'entre eux qui ne remplissent pas les conditions qu'il vient de mentionner. En d'autres termes, le projet devrait tendre non pas tellement à accorder des privilèges et immunités personnels aux consuls honoraires qu'à leur assurer la possibilité d'exercer leurs fonctions sans entraves. Le projet devrait contenir une stipulation claire à ce sujet.

59. M. VERDROSS fait observer que la Commission a étudié cette question lorsqu'elle s'est demandé à propos de chacun des articles s'il s'appliquait même aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence et qui, en sus de leurs fonctions consulaires, exercent une activité de caractère lucratif.

60. M. SCELLE partage l'opinion de M. Verdross.

61. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime lui aussi que la Commission a réglé la question soulevée par M. Bartoš.

62. M. BARTOŠ suggère qu'il serait peut-être préférable d'inviter le Comité de rédaction à examiner la nécessité éventuelle d'insérer une disposition expresse à ce sujet.

63. M. TOUNKINE pense que cette procédure serait acceptable.

64. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 56 au Comité de rédaction, afin qu'il le mette au point à la lumière de la discussion qui vient d'avoir lieu. Le Comité de rédaction sera prié d'envisager la question soulevée par M. Bartoš.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 57 (PRÉSÉANCE DES CONSULS HONORAIRES)

65. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que l'article 57 se fonde sur la pratique existante. Lors de sa onzième session, la Commission a adopté certaines règles relatives à la préséance, et qui figurent dans le projet d'articles provisoires sur les relations et immunités consulaires (A/CN. 4/L.86), à l'article 15. C'est pourquoi M. Žourek a pensé qu'il suffisait, dans l'article 57, de renvoyer à ces règles. Le seul reproche que l'on puisse faire à ce texte, c'est qu'une personnalité éminente remplissant les fonctions de consul honoraire n'aurait pas préséance sur un consul de carrière, mais pareil inconvénient peut se produire, quelles que soient les règles de préséance adoptées.

L'article 57 est approuvé.

ARTICLE 58 (FONCTIONNAIRES ASSIMILÉS AUX CONSULS)

66. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 58, déclare qu'en étudiant la situation des consuls honoraires, il a été frappé par le fait que, pour ce qui est du droit aux privilèges et immunités, il est des législations nationales et des conventions consulaires qui ne font pas de distinction entre les consuls de carrière auxquels l'Etat d'envoi a permis de faire du commerce ou d'exercer quelque autre activité lucrative dans l'Etat de résidence, et les consuls honoraires. Lorsqu'il en est ainsi, l'Etat de résidence ne peut accorder à ces personnes tous les privilèges et immunités dont jouissent les consuls de carrière. En conséquence, M. Žourek a pensé qu'il serait bon d'inclure dans son projet un article spécial stipulant que les fonctionnaires consulaires de carrière qui sont autorisés à exercer une activité

commerciale ou professionnelle doivent être traités de la même manière que les consuls honoraires. Il fait remarquer, toutefois, que les consuls de carrière qui répondent à cette définition sont beaucoup moins nombreux que les consuls honoraires.

67. Le Rapporteur spécial n'a trouvé que de rares exemples de législations internes autorisant un consul de carrière à exercer une activité lucrative à côté de ses fonctions consulaires, et ces exemples sont généralement assez anciens. Il souligne à ce propos combien il serait souhaitable que le Secrétariat des Nations Unies publie, dans sa *Série législative*, des extraits de lois et règlements relatifs aux services diplomatiques et consulaires. Il pense que cela pourrait faire connaître des textes très intéressants touchant le sujet dont traite l'article 58.

68. Certains membres de la Commission critiqueront peut-être cet article, le jugeant inutile parce que la condition qui y est posée, savoir qu'un consul de carrière ne doit pas avoir d'activité à l'extérieur, figure à un autre endroit du projet. A ces critiques éventuelles, le rapporteur spécial répond d'avance que cette condition ne figure pas dans tous les articles où elle devrait être prévue. Ainsi, par exemple, on ne la trouve ni à l'article 37 visant l'exemption fiscale, ni à l'article 38 concernant l'exemption douanière. Si la Commission accepte le principe posé dans l'article 58, cela permettrait de supprimer, dans les autres articles, toute disposition énonçant ce principe. Du point de vue de la technique législative, ce serait certainement un meilleur procédé que de répéter la condition indiquée dans de nombreux articles du projet. Si, cependant, la Commission préfère ne pas accepter l'article 58 en tant que disposition de portée générale, il serait indispensable de faire figurer cette condition dans divers articles du projet.

69. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer qu'un article spécial à ce sujet ne donnerait lieu qu'à des malentendus et pourrait faire rebondir le débat sur les points de comparaison possibles entre consuls honoraires et consuls de carrière. En second lieu, le Président juge inutile de prévoir une stipulation distincte, car les privilèges des consuls de carrière qui exercent une profession commerciale ou quelque autre activité lucrative sont, aux termes des articles pertinents, limités en raison de ce fait même. Reprendre l'ensemble des articles à seule fin de déterminer dans quel cas les consuls de carrière peuvent être assimilés à des consuls honoraires serait une procédure fort peu souhaitable et qui entraînerait une grande perte de temps.

70. M. BARTOŠ déclare que le Rapporteur spécial a fait un effort louable pour rédiger une règle portant sur une question que la doctrine n'a pas résolue. S'il est vrai que, selon la pratique de la plupart des Etats, les consuls de carrière n'ont pas le droit de faire du commerce, la législation de certains pays leur permet cependant d'exercer des professions ou d'agir comme agents commerciaux. En conséquence, des difficultés d'ordre pratique peuvent se produire lorsque la question n'est pas réglée par des accords bilatéraux.

71. Toutefois, le simple fait que la législation de l'Etat d'envoi *autorise* un consul de carrière à exercer le commerce ou quelque autre activité lucrative n'est pas une raison suffisante pour que l'on puisse assimiler les consuls de carrière aux consuls honoraires. Si le consul de carrière n'exerce pas, *en fait*, une activité commerciale, il doit avoir les mêmes privilèges et les mêmes immunités que les autres consuls de carrière. D'ailleurs, pour exercer une occupation autre que ses fonctions consulaires, le consul a besoin non seulement de l'autorisation de l'Etat d'envoi mais aussi du consentement de l'Etat de résidence. Et même si les deux Etats lui permettent d'avoir des activités à l'extérieur, son statut ne doit en aucune manière s'en trouver modifié, ni ses privilèges diminués, aussi longtemps qu'il ne se livre pas en fait au commerce ou à quelque autre activité lucrative.

72. M. MATINE-DAFTARY estime que l'article 58 aurait pour conséquence de créer une troisième catégorie de consuls. Qu'une institution si particulière et bizarre existe dans quelques législations nationales, cela n'autorise pas la Commission à l'encourager en en faisant mention dans une convention multilatérale. M. Matine-Daftary est donc d'avis que l'article devrait être supprimé dans le projet.

73. M. ERIM pense, comme le Président et M. Matine-Daftary, qu'il faudrait supprimer cet article. A défaut, il propose que les idées qui y sont contenues soient exprimées dans le projet d'une façon très différente. Une raison de plus d'omettre ce texte réside dans la terminologie de l'article premier *(Définitions)* où, à l'alinéa *i)* du point *f)*, le consul de carrière est défini comme un fonctionnaire de l'Etat d'envoi, recevant un traitement et n'exerçant dans l'Etat de résidence aucune activité professionnelle autre que ses fonctions consulaires. Au point *h)* du même article, l'expression « fonctionnaire consulaire » désigne toute personne, y compris le chef de poste consulaire, qui exerce une fonction consulaire dans l'Etat de résidence. En conséquence, on ne saurait considérer les personnes mentionnées à l'article 58 comme comprises dans la définition des consuls de carrière. Il est toutefois possible d'écarter cette objection en rédigeant différemment l'article 58.

74. Une objection plus grave, de l'avis de M. Erim, est que la Commission a décidé, à propos de l'article 56, que les consuls honoraires peuvent jouir de certains privilèges et immunités à condition qu'ils n'exercent aucune activite lucrative et ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence. Or, si l'article 58 est adopté dans la rédaction proposée par le Rapporteur spécial, ces privilèges et immunités seraient conférés à certains fonctionnaires consulaires, même lorsqu'ils exercent une profession commerciale ou quelque autre activité lucrative.

75. Sir Gerald FITZMAURICE estime que l'article 58 est à la fois inutile et peu opportun. L'assimilation totale d'une catégorie de consuls de carrière aux consuls honoraires est difficilement conciliable avec la théorie du Rapporteur spécial selon laquelle il existe une différence foncière de statut entre consuls honoraires et consuls de carrière. Si, comme le prétend le Rapporteur spécial, on peut raisonnablement fonder la distinction entre ces deux catégories de consuls sur le fait que le consul de carrière est un fonctionnaire de l'Etat d'envoi, cette distinction ne saurait disparaître pour la seule raison qu'un consul de carrière se livre au commerce ou à une autre occupation de caractère lucratif.

76. De l'avis de sir Gerald, la meilleure solution consisterait non pas à assimiler aux consuls honoraires les consuls de carrière qui sont autorisés à exercer le commerce, mais plutôt à prévoir que certaines dispositions particulières du projet leur seront appliquées de manière différente. Certains articles, en effet, ne s'appliquent manifestement qu'aux consuls qui ne se livrent pas au commerce ni à une autre occupation de caractère lucratif, qu'il s'agisse de consuls de carrière ou de consuls honoraires. Si l'on insérait dans le projet un article général du genre de l'article 58, on pourrait en déduire que certaines dispositions du projet, qui ne contiennent pas pareille clause limitative doivent néanmoins s'entendre comme s'il existait une limitation de cet ordre, en raison de cet article ; cela donnerait lieu à des difficultés considérables d'interprétation.

77. M. VERDROSS est partisan de la suppression de l'article 58. En premier lieu, il n'est pas logique que les consuls de carrière qui se livrent à une activité de caractère lucratif soient exclus du bénéfice des dispositions prévues dans certains articles, et qu'en même temps le projet comprenne un article général concernant ces consuls. En deuxième lieu, M. Verdross pense, comme M. Bartoš que la simple autorisation d'exercer le commerce ou une autre activité lucrative est un critère insuffisant pour établir une distinction : ce qui doit compter, c'est que la personne en question exerce effectivement une activité extérieure. Enfin, les articles qui confèrent des avantages matériels ne sont pas les seuls où figure la clause excluant de ces avantages les consuls qui se livrent au commerce dans l'Etat de résidence, puisqu'on la trouve aussi à l'article 33 *(Inviolabilité personnelle)*. En conséquence, il faudrait inviter le Comité de rédaction à passer en revue tous les articles du projet pour insérer, chaque fois qu'il serait nécessaire, la clause relative aux consuls de carrière qui exercent une activité lucrative.

78. M. EDMONDS est d'avis de supprimer l'article 58. Il croit avoir compris que M. Erim a proposé de modifier l'article relatif aux définitions pour répondre aux objections du Rapporteur spécial ; s'il s'agit de la définition du terme « consul honoraire », M. Edmonds souligne que ces fonctionnaires ne peuvent être définis comme des personnes qui ne reçoivent pas de traitement régulier de l'Etat d'envoi. A sa connaissance, certains consuls honoraires aux Etats-Unis, par exemple, reçoivent une rémunération modeste mais régulière pour les services qu'ils rendent ; or, à l'article 58, on distingue les consuls de carrière qui se trouvent dans le cas visé des consuls honoraires par le nombre de phrase...tout en étant des fonctionnaires de l'Etat d'envoi, recevant des traitement réguliers. Il faut tenir compte du fait que beaucoup de consuls honoraires ne sont pas autorisés par les lois de l'Etat d'envoi à exercer le commerce ou une autre activité lucrative et qu'ils ne se livrent pas en fait à de telles occupations. M. Edmonds considère que le consul honoraire est une personne habilitée à remplir des fonctions consulaires, et l'Etat de résidence n'a pas à s'occuper de son titre, lequel est choisi par l'Etat d'envoi.

79. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer qu'il ne s'agit pas de la définition du terme « consul honoraire » ; l'article 58 ne concerne que les fonctionnaires consulaires de carrière.

80. M. PAL estime qu'il faudrait supprimer l'article 58. Le Rapporteur spécial a simplifié la tâche de la Commission en prévoyant les difficultés éventuelles et en proposant diverses solutions. D'après M. Pal, le plus simple serait de supprimer l'article 58, car les dispositions nécessaires ont, à son sens, déjà été énoncées dans les divers articles du projet. Si l'on ne procède pas ainsi, l'on risque de voir s'instaurer un débat analogue à celui qui s'est déroulé lors de l'examen du paragraphe 2 de l'article 56, ce qui ne serait nullement souhaitable au stade actuel. Toute tentative d'assimiler, dans des circonstances données, les consuls de carrière aux consuls honoraires entraînera un nouvel examen de tous les articles déjà adoptés en ce qui concerne les consuls honoraires.

81. M. SCELLE trouve que le Rapporteur spécial, après avoir essayé de réduire les privilèges et immunités des consuls honoraires, se montre très rigoureux en s'efforçant de reléguer dans la même situation défavorable les consuls de carrière qui exercent le commerce ou une autre activité lucrative. M. Scelle continue à croire qu'il n'y a aucune différence, quant au statut juridique, entre les deux catégories de fonctionnaires ; mais, comme un débat relatif à l'article 58 risquerait de soulever des difficultés qui ont déjà été réglées, il serait préférable de supprimer cette clause pour éviter de nouvelles complications.

82. M. MATINE-DAFTARY, tout en maintenant son opinion antérieure sur l'article 58, suggère que le Rapporteur spécial remanie le texte de cet article de façon à stipuler seulement que les consuls de carrière autorisés par les lois de l'Etat d'envoi à exercer le commerce ou une autre activité lucrative sont assimilés aux consuls honoraires. Faute de modifier ainsi l'article, il vaudrait mieux le supprimer.

83. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer à M. Scelle qu'il a proposé deux solutions

possibles de la question : l'accusation de sévérité, dans son exposé introductif concernant l'article 58, peut donc difficilement se défendre.

84. M. Žourek ne croit pas qu'il suffise de supprimer l'article pour éliminer le problème des fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires. Si la Commission supprime l'article, le problème de la condition juridique des consuls de carrière qui se livrent à une activité privée de caractère lucratif reste sans solution. M. Erim a noté la prétendue contradiction existant entre l'article 58 et l'article premier, relatif aux définitions ; mais il ne faut pas oublier que l'article premier est appelé à être modifié. En outre, l'objet de l'article 58 est d'énoncer des dispositions qui s'appliquent aux consuls de carrière, et non aux consuls honoraires qui exercent le commerce ou une autre activité lucrative ; en assimilant certains consuls de carrière aux consuls honoraires, on applique, de ce fait, à ces consuls de carrière les règles applicables aux consuls honoraires et, partant, si des restrictions ont été stipulées en ce qui concerne les consuls honoraires, elles s'appliqueront également aux consuls de carrière intéressés.

85. En réponse à M. Verdross, le Rapporteur spécial précise qu'il n'a jamais envisagé de faire figurer dans le projet à la fois un article général concernant les consuls de carrière qui exercent le commerce et, dans chaque article pertinent, une clause concernant ces consuls. C'est précisément parce qu'il a rédigé cet article spécial qu'est l'article 58 qu'il n'a pas fait figurer la clause dans certains articles où elle est indispensable, tels les articles relatifs à l'immunité fiscale et aux franchises douanières. Bien entendu, il faudrait insérer cette clause si l'on supprimait l'article 58 ; mais M. Žourek a préféré rédiger un article distinct plutôt que de répéter la clause dans de nombreux articles.

86. Si le Rapporteur spécial a utilisé comme critère l'autorisation conférée par les lois de l'Etat d'envoi d'exercer le commerce ou une autre profession lucrative, c'est parce que ce critère se trouve dans certaines des législations nationales qu'il a examinées. Néanmoins, il reconnaît qu'il serait possible d'accepter comme critère décisif non pas la seule autorisation mais le fait même que le consul se livre à une occupation de caractère lucratif en dehors de la fonction officielle. M. Žourek serait donc disposé à amender l'article 58 dans ce sens.

87. Le débat l'a persuadé qu'il était nécessaire de faire figurer cet article dans le projet. Dès lors que la catégorie des consuls de carrière visée par cette disposition existe, elle doit être régie par certaines règles, ne serait-ce que pour éviter des difficultés d'ordre pratique. Même si la Commission décide qu'il y a lieu de répéter la clause dans chacun des articles pertinents, il semblerait souhaitable de suivre la suggestion de M. Matine-Daftary en déclarant que les membres du personnel consulaire, ou du moins les fonctionnaires consulaires qui exercent le commerce ou une autre profession lucrative dans l'Etat de résidence, cesseront de jouir du statut de fonctionnaire consulaire de carrière et ne bénéficieront que des privilèges et immunités qui s'appliquent aux consuls honoraires. Cette disposition représente le moins qui puisse être fait et correspondrait à la pratique des Etats telle qu'elle s'exprime dans les législations nationales et dans les conventions consulaires. M. Žourek souligne qu'il n'est pas de bonne méthode, lorsqu'on se trouve devant une question difficile, de supprimer purement et simplement la disposition ayant pour objet de résoudre la difficulté.

88. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne voit pas comment un consul de carrière pourrait être assimilé à un consul honoraire. On pourrait stipuler que les consuls honoraires ressortissants de l'Etat d'envoi qui ne se livrent à aucune activité de caractère lucratif doivent être assimilés aux consuls de carrière ; mais, étant donné que cette question est généralement réglée par des accords bilatéraux, une telle disposition est inutile. D'autre part, il serait difficile d'englober toutes les situations possibles dans un seul article. La différence de statut entre les consuls de carrière qui se livrent à une activité de caractère lucratif et les autres consuls de carrière est, à certains égards, également prévue par les législations nationales et les accords bilatéraux ; étant donné le caractère imprécis de la catégorie des consuls honoraires et l'absence d'une pratique uniforme, la meilleure solution consiste à omettre toute disposition d'ordre général concernant l'assimilation de certains consuls de carrière aux consuls honoraires.

89. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) conteste que, comme le soutient le Secrétaire, la situation des consuls honoraires ne soit pas bien définie. La Commission a décidé qu'il appartient à chaque Etat de fixer les critères à appliquer pour définir les consuls honoraires ; en outre, les privilèges et immunités applicables aux consuls honoraires ont été déterminés lors de l'examen de tous les articles du projet par la Commission. Enfin, le fait de se livrer à une activité de caractère lucratif ne fait pas perdre au fonctionnaire en cause le statut d'un consul de carrière ; s'il exerce pareille activité, il cesserait de jouir de certaines immunités accordées aux consuls de carrière, mais pourrait bénéficier des immunités partielles accordées aux consuls honoraires. M. Žourek ne croit pas davantage que cette question soit entièrement tranchée par les législations nationales et par les accords bilatéraux.

90. Le PRÉSIDENT croit que la Commission est en mesure de se prononcer sur l'article 58.

91. M. AMADO est d'avis que la Commission devrait prendre une décision concernant cet article. La majorité des membres pensent, semble-t-il, qu'une disposition générale dans le sens de l'article 58 ne serait pas souhaitable. Il demande instamment au Rapporteur spécial et à M. Matine-Daftary de ne pas insister sur l'introduction d'un nouveau texte, alors qu'il ressort des longs débats qui se sont déroulés à ce sujet au sein de la Com-

mission qu'il y a lieu d'établir une distinction entre la situation des consuls honoraires et celle des consuls de carrière. Toute référence à une assimilation des deux catégories aurait pour effet d'annuler les travaux de plusieurs semaines.

92. M. MATINE-DAFTARY, intervenant sur une motion d'ordre, estime que la Commission devrait donner au Rapporteur spécial l'occasion de présenter une nouvelle rédaction de l'article 58, étant donné que le Rapporteur a accepté, semble-t-il, de retirer l'article figurant dans son projet. Il propose par conséquent d'ajourner les débats.

Par 10 voix contre 7, avec 1 abstention, la motion est repoussée.

93. M. BARTOŠ propose de lever la séance.

Par 10 voix contre 6, avec 1 abstention, la motion est repoussée.

94. Le PRÉSIDENT met aux voix la question de savoir s'il convient d'inclure dans le projet un article séparé relatif aux fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires.

Par 10 voix contre 2, avec 5 abstentions, il est décidé de ne pas inclure un tel article dans le projet.

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124) [*suite**]

[Point 8 de l'ordre du jour]

95. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare qu'il a reçu le 3 juin 1960 une lettre du Secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique — organisme intergouvernemental — lui faisant savoir que la quatrième session du Comité doit se tenir à Tokyo au mois de mars 1961 et que parmi les points inscrits à l'ordre du jour figurent le statut des étrangers — y compris la question de la protection diplomatique des nationaux à l'étranger et de la responsabilité des Etats —, l'extradition, la procédure arbitrale et la licéité des essais nucléaires. D'autres questions soulevées par les gouvernements des pays participants pourront également être examinées.

96. La lettre ajoute qu'à sa troisième session, en janvier 1960, le Comité a adopté des recommandations provisoires relatives à l'admission, au traitement et à l'expulsion des étrangers, ainsi que des recommandations provisoires touchant les principes de l'extradition. En outre, le Comité a procédé à un nouvel examen des rapports adoptés, lors de sa deuxième session, sur les fonctions, privilèges et immunités des agents diplomatiques et sur l'immunité des Etats en ce qui concerne les transactions commerciales, à la lumière des observations présentées par les gouvernements. Le compte rendu analytique des débats qui doit être prêt vers le mois de juillet sera communiqué à la Commission. Enfin, le Secrétaire du Comité demande si la Commission souhaite envoyer un observateur à la quatrième session.

97. Il rappelle qu'en 1958 et 1959, la Commission avait également été invitée à envoyer un observateur aux sessions de ce Comité. Dans l'un et l'autre cas, la Commission a répondu qu'il lui était impossible d'accepter cette invitation parce que les sessions du Comité étaient trop rapprochées de celle de l'Assemblée générale et que la Commission n'avait pu obtenir les crédits nécessaires.

98. Par la suite, plusieurs représentants des pays d'Asie et d'Afrique ont exprimé, devant lui et devant plusieurs membres de la Commission, l'espoir que la Commission enverrait des observateurs comme elle l'a fait dans le cas du Conseil interaméricain de jurisconsultes. Ils ont laissé entendre que le Comité s'efforcera d'organiser ces sessions à une époque où l'Assemblée générale ne se réunit pas et qu'il souhaite très vivement que ses travaux sur la codification puissent être utiles à la Commission.

99. Si la Commission décidait d'envoyer un observateur, le Secrétaire pense qu'elle devrait insérer dans son rapport une déclaration en ce sens, afin que les dispositions financières voulues puissent être prises. Il compte pouvoir obtenir de plus amples renseignements sur la durée de la session du Comité et sur les différents sujets qui y seront étudiés.

100. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'examen de cette question à une séance ultérieure pour permettre aux membres d'avoir le temps d'y réfléchir.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 20.

560e SÉANCE

Lundi 13 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 58 (FONCTIONNAIRES ASSIMILÉS AUX CONSULS HONORAIRES) [*suite**]

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à expliquer leurs votes concernant l'article 58 (559e séance, par. 94).

2. M. HSU dit qu'il s'est prononcé contre la suppression, car, cet article supprimé, le Rapporteur

* Reprise des débats de la 544e séance.

* Reprise des débats de la 559e séance.

spécial ne sera pas en mesure de soumettre à l'examen de la Commission, comme il l'avait demandé, une version améliorée de ce texte. S'il a voté en ce sens, c'est que la pure courtoisie exigeait qu'on laisse au Rapporteur spécial l'occasion de présenter un nouvel article et aussi parce que, à son avis, l'article 58 possède une valeur intrinsèque que la Commission ne saurait délibérément ignorer sans s'attirer des critiques. La Commission, par des décisions successives, a limité, dans des clauses antérieures du projet, les privilèges et immunités du consul honoraire qui ne sont pas directement liés à ses attributions officielles, et ce pour deux raisons : en premier lieu, parce que, un consul honoraire étant habituellement un fonctionnaire à temps partiel qui exerce un commerce ou se livre à quelque autre activité de caractère lucratif, et étant souvent un ressortissant de l'Etat de résidence, les privilèges et immunités qui lui sont accordés peuvent davantage donner lieu à des abus ; et, en second lieu, parce que les consuls honoraires n'ayant pas été admis à bénéficier des mêmes privilèges et immunités que les diplomates ou les consuls de carrière dans le passé, ces privilèges et immunités peuvent leur être refusés sans que cela leur fasse trop de tort. En conséquence, si, du fait de leurs fonctions, les consuls de carrière s'assimilent, d'eux-mêmes, aux consuls honoraires par certaines caractéristiques significatives, il n'est que logique et juste que la Commission les assimile aux consuls honoraires en matière de privilèges et immunités.

3. M. HSU ne peut approuver le point de vue des membres qui ont voté contre l'article 58 sous prétexte que le fond de cet article est déjà traité dans d'autres dispositions du projet. C'est manquer à sa tâche, en principe, que de glisser rapidement sur des problèmes de codification ou d'en traiter fortuitement. Lorsqu'il existe un article général satisfaisant sur un problème particulier, le codificateur a pour tâche de l'étudier avec toute l'attention voulue en vue de son adoption ; il ne peut s'appuyer sur une documentation fragmentaire et imprécise qui, vraisemblablement, ne serait pas complète.

4. M. VERDROSS explique qu'il a voté contre le nouveau texte d'article 58 du Rapporteur spécial parce qu'il estime qu'il est impossible, pour deux raisons, d'appliquer aux consuls de carrière autorisés à exercer une profession lucrative, les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires. D'une part, les consuls de carrière n'ont pas le même rang que les consuls honoraires, et, d'autre part, la Commission a décidé que l'article 45 *(Devoirs des Etats tiers)* ne doit pas s'appliquer aux consuls honoraires mais uniquement aux consuls de carrière, même si ces derniers exercent un commerce ou une activité de caractère lucratif, puisque l'on ignore à l'avance si en fait ils exerceront cette activité. C'est en raison des distinctions établies entre les consuls honoraires et les consuls de carrière qui exercent un commerce que M. Verdross s'est vu contraint de voter pour la suppression de l'article 58.

5. M. MATINE-DAFTARY se sent tenu d'expliquer pourquoi il s'est abstenu de voter sur la suppression de l'article 58 bien qu'il se soit prononcé contre cet article au cours des débats. A la séance précédente (559e séance, par. 87), le Rapporteur spécial, selon M. Matine-Daftary, avait bien accepté de retirer son texte de l'article 58 et appuyé ses suggestions, afin de tenir compte des objections qui avaient été formulées. Conformément à la procédure habituelle suivie dans ces cas, l'article 58 initial dès lors n'existait plus. M. Matine-Daftary a donc été surpris que le Président, généralement si courtois et indulgent, ait mis aux voix, quelque peu précipitamment, un texte qui avait déjà été retiré.

6. M. BARTOŠ précise que s'il a voté contre la suppression de l'article 58, il n'approuve pas pour autant le texte présenté par le Rapporteur spécial. Il s'est vu dans l'obligation de voter contre la suppression pour bien montrer qu'il s'opposait à une étude aussi rapide de cet important problème d'ordre pratique qui consiste à assimiler dans certains cas les *consules missi* aux *consules electi*. Cette question mérite un examen plus approfondi que celui que la Commission lui a accordé.

7. Le PRÉSIDENT signale à M. Matine-Daftary qu'il hésite toujours à mettre une question aux voix sans d'abord essayer de parvenir à un accord ; en réalité il arrive souvent que des membres lui demandent de procéder à un vote sur une question donnée. Pour ce qui est de l'article 58, il n'a eu d'autre choix que de le mettre aux voix, étant donné les motions d'ordre qui avaient été soumises. Si ces motions avaient été retirées, les débats auraient sans nul doute pris un cours différent. Quant à savoir si la Commission était, en fait, saisie de l'article 58, il rappelle qu'à l'origine le Rapporteur spécial avait donné à entendre qu'il n'insisterait pas sur son texte si la Commission décidait de ne pas consacrer un article séparé à ce point, et que M. Matine-Daftary n'a fait sa suggestion que pour le cas où la Commission désirerait insérer un article relatif à cette question dans le projet. Or, par son dernier vote, la Commission a décidé qu'elle ne voulait pas d'article séparé sur les fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires.

ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES)

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à étudier l'article 59 qui vient en tête du chapitre III (Dispositions générales).

9. M. GARCÍA AMADOR estime que la Commission devrait d'abord examiner s'il est souhaitable d'inclure dans le projet des dispositions d'ordre général ayant en fait le caractère de clauses finales, étant donné, en particulier, que d'après la note figurant au chapitre IV, les clauses finales doivent être élaborées à un stade ultérieur des travaux. En outre, la pratique suivie par la Commission est de ne pas inclure de dispositions finales dans les projets qu'elle prépare pour les conférences de

plénipotentiaires. Il serait peut-être préférable d'attirer l'attention des gouvernements sur cette question dans le rapport, et de leur demander des directives.

10. Sir Gerald FITZMAURICE se prononce en faveur de l'insertion d'une clause rédigée dans le sens de l'article 59 du projet du Rapporteur spécial, bien que l'on puisse soutenir que cette disposition soit superflue, ce qu'elle prévoit étant évident. Comme la question des privilèges, immunités et fonctions consulaires est très souvent régie par des accords bilatéraux, beaucoup de gouvernements voudront savoir avant tout dans quelle mesure l'instrument multilatéral envisagé affectera les conventions en vigueur et la possibilité de conclure d'autres conventions bilatérales dans l'avenir. Des assurances explicites sur ce point devront leur être données pour qu'ils acceptent de signer l'instrument proposé. Aussi sir Gerald estime-t-il qu'il convient d'inclure une clause portant sur cette question, et, encore qu'à son avis la rédaction actuelle soit loin d'être parfaite, il ne doute pas que le Comité de rédaction parvienne à trouver une formule acceptable.

11. M. YOKOTA pense, comme sir Gerald Fitzmaurice, que la clause doit être retenue et que sa rédaction peut être améliorée. Par exemple, il ne semble guère nécessaire d'entrer dans tant de détails uniquement pour indiquer que les dispositions du projet ne porteront pas atteinte aux conventions bilatérales en vigueur. Il suffirait de dire simplement que les dispositions des présents articles ne porteront pas atteinte aux conventions existantes ou qui viendraient à être conclues entre les Etats intéressés. Mais il s'agit là d'une question de forme, et le Comité de rédaction pourra sans aucun doute établir un texte satisfaisant.

12. M. PAL considère qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de forme, mais aussi de questions de fond. Il se demande si les deux passages suivants : « les dispositions des présents articles ne portent point atteinte aux conventions conclues antérieurement » et « l'acceptation des présents articles n'exclut point la possibilité de conclure à l'avenir des conventions bilatérales » signifient que les privilèges et immunités prévus dans le projet peuvent être limités par des accords bilatéraux existants ou à venir, ou uniquement que de tels accords peuvent conférer des privilèges et immunités plus importants que ceux qui sont stipulés dans le projet. Selon lui, la Commission a pour tâche de formuler des clauses minimales ; or, l'article tel qu'il est rédigé pourrait entraîner des restrictions à ces clauses.

13. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il faut laisser aux Etats la faculté d'accorder des facilités plus ou moins grandes. A certains égards, la Commission est allée au-delà des conventions consulaires bilatérales en vigueur, et certaines parties à ces conventions bilatérales ne signeront l'instrument multilatéral proposé qu'à la condition expresse qu'il ne changera rien aux clauses de ces conventions qui confèrent des privilèges et immunités moins étendus. Le Comité de rédaction doit donc faire ressortir en termes clairs que rien ne sera changé aux conventions consulaires bilatérales, qu'elles soient plus libérales ou moins libérales que le projet, à condition que lesdites conventions s'appliquent uniquement entre les parties intéressées, et que l'instrument multilatéral proposé s'appliquera pleinement entre ces parties et les Etats tiers auxquels elles ne sont liées par aucune convention bilatérale, si ces Etats tiers ont, eux, ratifié l'instrument multilatéral.

14. M. PAL fait observer que, si c'est là une interprétation exacte, le projet tout entier doit être interprété en fonction des conventions consulaires bilatérales en vigueur ou à venir. C'est seulement lorsque de telles conventions n'existent pas que le projet aura des effets. A vrai dire, les Etats ont toute liberté pour conclure des conventions, le texte du présent instrument n'étant destiné à jouer qu'en l'absence de toute convention.

15. M. MATINE-DAFTARY doute qu'il soit souhaitable d'inclure une disposition qui n'encouragerait en aucune façon le développement du droit international général, car elle placerait l'ensemble des relations consulaires sous la dépendance des conventions bilatérales. Dans ces conditions, l'instrument multilatéral paraît inutile. Il se peut que cette question soit soulevée lors de la conférence des plénipotentiaires où les Etats parties à de nombreuses conventions bilatérales pourront, s'ils le jugent opportun, apporter des réserves, mais une disposition expresse dans le sens de l'article 59 ne favoriserait pas le développement du droit international général et détruirait l'économie du projet tout entier.

16. M. TOUNKINE comprend parfaitement la préoccupation exprimée par M. Matine-Daftary, mais, à son avis, l'idéal d'un instrument uniforme, accepté par tous les Etats et qui remplacerait le vaste réseau des conventions bilatérales est une illustration du dicton « le mieux est l'ennemi du bien ». Faute d'une clause semblable à celle qu'énonce l'article 59, de nombreux Etats parties à des conventions bilatérales et qui désirent les maintenir en vigueur seraient obligés de procéder à des échanges de notes déclarant que les conventions ne sont pas automatiquement annulées par la signature de l'instrument multilatéral. En fait, bien qu'il puisse exister, pour le moment, une tendance au maintien des conventions bilatérales, les Etats pourraient progressivement s'éloigner de cette tendance et conclure moins de conventions de ce genre, l'instrument multilatéral prenant progressivement leur place. Dans l'intervalle, toutefois, le sort du projet pourrait être compromis si l'on n'y faisait pas figurer une clause semblable à celle qu'énonce l'article 59.

17. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que, pour des raisons d'ordre pratique et psychologique, cet article lui paraît indispensable. Les Etats qui sont liés par de nombreuses conventions bilatérales contenant des règles différentes relatives aux consuls et allant bien plus loin que ne le fait

à certains égards le projet de la Commission, ne seraient pas disposés à abandonner leurs conventions consulaires en faveur de l'instrument multilatéral projeté. La Commission elle-même a souligné que le projet ne doit stipuler que les dispositions essentielles, sans entrer dans trop de détails ; le règlement de certaines questions a été délibérément laissé aux conventions bilatérales. Néanmoins, le Rapporteur spécial pense, comme M. Tounkine, que l'instrument qui résultera des travaux de la Commission agira dans le sens de l'unification, car les futures conventions bilatérales seront fondées sur les règles essentielles de cet instrument. En outre, les parties aux conventions bilatérales pourront comparer les avantages de ces conventions à ceux de l'instrument multilatéral et, si elles jugent les conventions bilatérales dépassées par l'instrument multilatéral, elles pourront, de leur propre gré, dénoncer les premières et décider que leurs relations consulaires seront régies exclusivement par les dispositions de la convention multilatérale. Mais le rôle unificateur de la nouvelle convention doit s'exercer en sauvegardant la liberté de décision des Etats ; si l'on déclarait que toutes les dispositions des conventions bilatérales qui sont incompatibles avec celles de l'instrument multilatéral seront annulées, bien des Etats hésiteraient à signer cet instrument. C'est précisément pour faciliter l'acceptation de la convention prévue que l'article 59 a été inclus dans le projet.

18. M. BARTOŠ pense qu'il s'agit à la fois d'une question de doctrine et d'une question d'ordre pratique. Les conventions consulaires bilatérales énoncent des dispositions contractuelles concernant le fonctionnement des consulats, alors que le projet de la Commission est destiné à unifier et à universaliser les règles qui président aux relations consulaires. La Commission s'est rendu compte dès l'abord qu'elle ne pouvait prévoir toutes les éventualités et a décidé que certaines questions devaient être réglées par voie d'accords bilatéraux ou régionaux. Néanmoins, les règles qu'elle a adoptées constituent le minimum nécessaire pour assurer le maintien du statut des consulat et leur fonctionnement.

19. De l'avis de M. Bartoš, toutes les dispositions des conventions bilatérales qui ne correspondent pas à ce minimum doivent être considérées comme annulées par la signature de l'instrument multilatéral prévu. S'il n'en était pas ainsi, les Etats qui ne sont pas parties à des conventions bilatérales et qui signeraient l'instrument multilatéral seraient soumis au système institué par ce dernier instrument, mais les Etats signataires qui sont parties à des conventions bilatérales conférant des privilèges et des immunités moins étendus ne pourraient appliquer les règles de l'instrument multilatéral que dans une mesure limitée. D'un point de vue chronologique, cette situation serait absurde, car au moment où ont été conclues les conventions bilatérales, les règles générales énoncées dans l'instrument multilatéral n'existaient pas et, malgré cela, les Etats intéressés ne seraient pas admis au bénéfice de ces règles.

20. Loin de favoriser le développement progressif du droit international, l'article 59 invite à prendre une mesure rétrograde, et cela sous les auspices des Nations Unies. Il est évident que si une convention bilatérale confère des privilèges et immunités plus étendus que le projet, cette convention doit rester en vigueur ; mais on ne peut soutenir, comme il est fait au paragraphe 2 de l'article 59, qu'il soit possible d'accorder des facilités moins étendues. Le maintien en vigueur de dispositions contractuelles antérieures à l'instrument multilatéral ne constitue pas un argument en faveur de l'affirmation qu'un Etat serait libre à la fois d'adhérer à cet instrument et de ne pas en tenir compte dans ses relations futures avec certains pays. L'argument selon lequel les Etats devraient être autorisés à s'habituer aux dispositions de l'instrument multilatéral n'est guère plus valable ; en fait, le projet d'article 59 offre toutes facilités à tout signataire qui désire agir au mépris des dispositions de cet instrument.

21. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare qu'il est en faveur de l'article 59 tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial. Répondant aux observations de M. Pal, M. Jiménez de Aréchaga fait observer que les Etats liés par des conventions bilatérales existantes peuvent, s'ils le désirent, réduire les privilèges et immunités conférés par un accord multilatéral postérieur. Le seul moyen d'éviter cela consisterait à y inscrire une clause s'inspirant de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, qui dispose qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Si une telle clause était ajoutée, l'instrument prévu deviendrait une loi impérative ; mais cette façon de procéder, outre qu'elle irait à l'encontre de l'objet de cet instrument — car il serait compréhensible, dans ce cas, que les Etats hésitent à le signer — n'est pas justifiée par la matière même du projet d'articles.

22. M. HSU s'associe aux membres de la Commission qui se sont prononcés contre l'article 59, et croit que, s'il était maintenu, le paragraphe 2 devrait être considérablement modifié. L'objet de l'instrument est d'assurer l'harmonie dans la pratique consulaire, et l'on irait à l'encontre de ce but en maintenant le paragraphe 2 sous sa forme actuelle. En outre, si l'ensemble de la question peut être réglé au moyen de conventions bilatérales, on ne voit pas la nécessité d'un instrument multilatéral ni d'une conférence de plénipotentiaires.

23. M. AGO reconnaît la validité de l'argument pratique selon lequel les Etats adhéreraient plus aisément à l'instrument prévu s'ils pouvaient être certains de pouvoir maintenir, au cas où ils le voudraient, le réseau existant des conventions bilatérales. D'un point de vue théorique aussi, on pourrait se demander si la Commission a simplement codifié des règles de droit international et, en particulier, si elle s'est bornée à énoncer des règles généralement reconnues. En réalité, une grande partie de son projet sera modelée sur certaines conventions consulaires et comprendra

des dispositions de ces conventions, choisies, parce qu'elles correspondent à des principes de droit valables. Toutefois, comme il s'agit non seulement de la codification mais encore du développement progressif du droit international, la simple règle selon laquelle une loi spéciale l'emporte sur une loi générale et que, partant, les conventions bilatérales existantes devraient prévaloir sur le droit général codifié dans la présente convention multilatérale, n'est pas applicable.

24. Les Etats adhéreraient peut-être plus volontiers à l'instrument multilatéral s'il contenait une telle clause, mais, dans la pratique, cet instrument serait, en partie, réduit à néant du fait de la rédaction actuelle de l'article 59. Le nouvel instrument servirait simplement à combler des lacunes dans le réseau des conventions bilatérales, et, si l'on peut considérer comme un objectif souhaitable de susciter un grand nombre de ratifications, le résultat final serait que les règles énoncées dans cet instrument connaîtraient une application moins étendue encore que si cet article n'y figurait pas. L'avantage réel qu'offre la codification est d'unifier et de rationaliser les règles de droit international ; si toutes les conventions bilatérales devaient rester en vigueur, cet avantage serait en grande partie annulé.

25. La Commission se trouve devant un dilemne. Ce serait aller trop loin que d'affirmer que la convention envisagée mettrait fin à toutes les conventions bilatérales existantes et exclurait la possibilité de les maintenir en vigueur ; mais le système proposé à l'article 59 — c'est-à-dire de maintenir en vigueur toutes les conventions existantes — va trop loin lui aussi, puisqu'il aurait pour effet de limiter trop l'application de la convention multilatérale. Une solution de compromis consisterait peut-être à stipuler que les Etats, tout en adhérant au nouvel instrument, restent libres, s'ils en conviennent, de maintenir les conventions bilatérales existantes en vigueur, non pas simplement en vertu d'un tacite entendement, mais moyennant une action positive à cet effet. Une telle disposition conférerait plus d'autorité à l'instrument multilatéral, sans pousser les choses à l'extrême, parce qu'elle respecterait la volonté des Etats.

26. M. VERDROSS est partisan de l'idée exprimée par M. Bartoš. Conformément à l'antique maxime *lex posterior derogat priori*, les dispositions de l'instrument multilatéral annuleraient et remplaceraient, à l'égard des Etats qui signeraient et ratifieraient cet instrument, celles des traités bilatéraux, qui seraient en conflit avec l'instrument multilatéral.

27. Si la Commission estimait, pour des raisons d'ordre pratique et afin que les gouvernements acceptent plus aisément le projet, que ce dernier devrait contenir une disposition touchant le rapport entre ce projet et les conventions préexistantes, un bref article dans le sens indiqué par M. Ago serait peut-être suffisant.

28. M. MATINE-DAFTARY explique que son intention n'était pas de faire accepter par la Commission une règle contraire à celle que contient le projet d'article 59. Il a simplement suggéré que la Commission s'abstienne d'y faire figurer un tel article. Il est une règle reconnue selon laquelle une loi générale nouvelle ne modifie pas une loi spéciale antérieure. Toutefois, il n'est pas souhaitable, à ce stade, d'attirer l'attention des gouvernements sur les possibilités qu'offre cette règle. Il est préférable de leur laisser le soin de soulever cette question lors de la conférence des plénipotentiaires, ou au moment de la signature de l'instrument multilatéral. Il est fort possible que seuls quelques-uns d'entre eux s'intéressent au maintien des accords bilatéraux préexistants.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que la question qui vient d'être soulevée est l'une des plus complexes que la Commission ait eu à résoudre au cours de son examen du projet concernant les relations consulaires.

30. On trouve, dans les conventions multilatérales, quelques précédents des dispositions du paragraphe 1 de l'article 59. L'article 25 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë stipule ce qui suit :

> « Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux conventions ou aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre Etats parties à ces conventions ou accords [1]. »

31. L'article 30 de la Convention de 1958 sur la haute mer contient une disposition identique. Mais il est intéressant de noter que le préambule de ladite Convention énonce que les dispositions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer « sont pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international » [2]. Il n'existe qu'un très petit nombre de traités consacrés à la question de la haute mer, et ceux-ci ne traitent que de certains aspects particuliers du sujet ; la Convention de 1958 a essentiellement pour but d'énoncer les règles déjà existantes du droit international général en la matière.

32. Or, il n'en va pas de même en ce qui concerne le projet visant les relations et immunités consulaires. Ce projet contient certaines innovations importantes. L'article 41, par exemple, relatif à la nationalité des enfants des membres du personnel consulaire, énonce, sans nul doute, un principe juste mais qui s'écarte beaucoup de la pratique actuelle des Etats ; c'est ainsi qu'il va à l'encontre des règles en vigueur prévues par la législation du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique en matière de nationalité. En ce qui concerne les consuls honoraires, la Commission a également adopté un certain nombre d'innovations. Etant donné, par conséquent, que le projet comporte certains éléments qui relèvent du domaine du développement progressif, il semble logique de

---

[1] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Document officiels, vol. II, *Séances plénières* (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II), p. 153.

[2] *Ibid.*

conclure que tout Etat qui approuve et ratifie les dispositions dudit projet sera juridiquement tenu de conformer sa pratique à ces dernières.

33. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 59, M. Liang fait observer qu'il n'existe aucune disposition de ce genre dans une convention multilatérale antérieure. Son adoption aurait pour conséquence de réduire à néant, dans une large mesure, l'utilité du projet tout entier et de ramener celui-ci à un ensemble de règles types analogues aux articles élaborés par la Commission sur la question de la procédure arbitrale. M. Liang estime que la Commission devrait examiner la question de façon très approfondie avant de prendre une décision au sujet de ce paragraphe.

34. M. SCELLE considère que l'article 59 devrait être supprimé parce que ses dispositions affaibliraient la portée de l'instrument multilatéral élaboré par la Commission.

35. Les dispositions qu'on envisage d'insérer dans le projet semblent énoncer deux faits qui sont évidents. La première phrase du paragraphe 1 stipule que les Etats sont libres de maintenir en vigueur une convention bilatérale existant entre eux ; c'est là ce qu'il faut entendre par la formule « et restant en vigueur entre elles ». Toutefois, M. Scelle doute qu'il soit sage de souligner ce fait dans le texte même du projet.

36. Le paragraphe 2 énonce également un fait évident, car on doit considérer comme entendu que les parties à une convention bilatérale future dont les dispositions s'écarteraient de celles de la convention multilatérale qu'ils auront antérieurement signée doivent dénoncer cette dernière avant de conclure la convention bilatérale. Là encore, M. Scelle ne voit pas l'utilité qu'il y aurait à attirer l'attention sur un fait aussi patent.

37. En ce qui concerne la deuxième phrase du paragraphe 1, M. Scelle n'aperçoit pas le rapport qui existe entre celle-ci et l'idée contenue dans la première phrase du paragraphe.

38. Pour sa part, il estime que la Commission devrait, soit adopter une disposition qui renforce le rôle de l'instrument multilatéral projeté, soit éliminer purement et simplement l'article 59 du projet.

39. M. ERIM fait observer qu'un grand nombre d'Etats ont signé des conventions bilatérales qui règlent des questions très diverses et qui couvrent un champ beaucoup plus vaste que le projet élaboré par la Commission. Certaines des conventions bilatérales s'attachent plus particulièrement à des questions telles que le commerce maritime, par exemple, ou la navigation, d'autres visent la condition des étrangers, toutes questions dont ne traite pas le projet de la Commission. Les Etats auront donc toujours besoin de recourir à des conventions bilatérales. A défaut d'une disposition comme celle de l'article 59, ces Etats se trouveraient placés dans une situation bien délicate, car ils seraient forcés, avant de pouvoir souscrire à la convention multilatérale, de modifier les dispositions de traités bilatéraux antérieurs de manière à les aligner sur les dispositions de ladite convention. Les problèmes touchant les relations consulaires ne sont pas traités exclusivement dans des conventions consulaires bilatérales : il en est également question dans des traités de commerce, par exemple, ou des traités d'établissement. Il est donc essentiel de faire figurer dans le projet une clause permettant aux Etats de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes.

40. Il n'y a pas de raison valable non plus d'empêcher les Etats de conclure à l'avenir des traités bilatéraux dont les dispositions seraient différentes de celles du projet, qu'elles soient plus libérales ou moins libérales en matière de privilèges que celles du projet. Certaines règles du droit international, comme celles énoncées dans la Charte des Nations Unies, ont un caractère impératif. Mais il existe d'autres règles qui peuvent être modifiées d'un commun accord entre les Etats intéressés ; c'est à cette catégorie que, souvent, appartiennent bon nombre des règles concernant les relations et immunités consulaires.

41. M. Erim considère que la plupart des articles du projet serviront toujours de guide aux Etats. Ainsi, certaines des Conventions signées à la Haye en 1899 et 1907 n'ont jamais été ratifiées, mais demeurent, pour les juristes, une source d'inspiration pratique et continuent à servir de modèle pour l'élaboration d'instruments internationaux.

42. Pour toutes ces raisons, M. Erim juge essentiel de faire figurer dans le projet une disposition sur la question qui fait l'objet de l'article 59 et se déclare partisan d'une formule comme celle qu'a suggérée M. Ago.

43. Sir Gerald FITZMAURICE constate que, du point de vue pratique, la Commission se trouve, pour ainsi dire, enfermée dans un dilemne. D'une part, en effet, si une disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 est maintenue dans le projet, elle empêchera peut-être les Etats de ratifier le projet d'articles car alors ils pourraient s'estimer libres de considérer que leurs relations pouvaient continuer à être régies par les conventions bilatérales en vigueur. Si, au contraire, aucune disposition de ce genre ne figure dans le projet, les Etats pourront hésiter à signer un instrument où il ne serait pas dit expressément qu'il ne porte pas atteinte aux conventions bilatérales en vigueur ou ne fait pas obstacle à la conclusion éventuelle de nouvelles conventions.

44. En matière de droit de la mer et de relations diplomatiques, par exemple, il existe un grand nombre de règles fondamentales de droit international que la Commission avait été chargée de codifier. Mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des relations consulaires ; le projet d'articles approuvé par la Commission constituera, dans une large mesure, une synthèse des dispositions contenues dans des conventions bilatérales existantes. Cette situation résulte du fait que, contrairement à ce qui a lieu pour le droit de la mer, par exemple, dont certains aspects particuliers seulement sont régis par des traités bila-

téraux, un grand nombre de conventions bilatérales règlent l'ensemble de la question des relations consulaires.

45. En un sens, le projet de la Commission n'a pas la même portée que bon nombre de conventions consulaires bilatérales en vigueur parce qu'il couvre un champ beaucoup plus limité que ces dernières. Il est évident que les Etats parties à de telles conventions voudront que les questions qui ne rentrent pas dans le cadre du projet d'articles continuent d'être régies par les dispositions des conventions bilatérales.

46. A d'autres égards, le projet d'articles va au-delà des conventions existantes. Sur certains points, il assimile les fonctionnaires consulaires aux agents diplomatiques. Sir Gerald estime que les innovations adoptées par la Commission constituent sans doute, un progrès, mais on ne saurait nier que, jusqu'à un certain point, elles vont à l'encontre de la pratique actuellement suivie par les Etats. Ceux-ci pourraient hésiter à accepter le projet à moins qu'ils ne soient autorisés à conclure des accords bilatéraux dérogeant à ces dispositions nouvelles.

47. Aucune disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 ne serait nécessaire si le projet était conçu comme un ensemble de règles types ou simplement comme la codification d'une nouvelle branche du droit international dont la Commission recommanderait l'adoption à l'Assemblée générale aux termes des alinéas *a*) ou *b*) du paragraphe 1 de l'article 23 de son Statut.

48. Mais si l'on envisage le projet comme une future convention multilatérale, la situation est entièrement différente. Les pays qui ont entretenu des relations consulaires satisfaisantes fondées sur les conventions consulaires bilatérales en vigueur, ne voudront pas procéder à une refonte générale de leurs clauses. De plus, ces conventions bilatérales entrent beaucoup plus dans les détails que le projet de la Commission, si bien qu'il faudrait élargir considérablement le cadre de ce projet pour qu'il puisse remplacer les clauses bilatérales en vigueur.

49. Pour sa part, sir Gerald espère que le projet d'articles prendra la forme d'une convention multilatérale élaborée par une conférence internationale. Une disposition relative à la question dont traite l'article 59 serait alors nécessaire et pourrait peut-être avoir le libellé suggéré par M. Ago.

50. M. AMADO ne partage pas l'avis de sir Gerald Fitzmaurice. Se référant aux observations faites par le Secrétaire, il dit qu'il serait très regrettable que la Commission élabore des règles types plutôt qu'une convention multilatérale.

51. Tous les membres de la Commission connaissent les difficultés inhérentes au problème des réserves aux traités. M. Amado considère l'article 59 comme un moyen assez nouveau pour permettre aux signataires de formuler une réserve d'une portée considérable. La suggestion de M. Ago introduirait le système des réserves auquel les pays de l'Amérique latine ont largement recours dans les traités qu'ils concluent entre eux.

52. Il est dommage que sir Gerald Fitzmaurice n'ait pas tenté de discuter les arguments avancés par M. Bartoš et M. Scelle, et ait abordé la question soulevée par l'article 59 du point de vue purement pratique. Il est impossible que la Commission ne fasse aucun cas de la manière dont la question des réserves est généralement traitée dans les instruments internationaux conclus sous les auspices des Nations Unies. Dans le cas présent, la Commission a cherché à contribuer au développement progressif du droit international et elle a dû puiser dans les conventions bilatérales des dispositions qui puissent être transformées en règles générales. Il est inconcevable que le résultat de tant d'efforts soit simplement considéré comme un ensemble de règles types.

53. M. Amado estime, comme M. Scelle, que l'article 59 n'ajoute rien d'utile au projet et qu'il fournit un moyen fort peu souhaitable de formuler des réserves préalables.

54. M. SANDSTRÖM partage l'avis de M. Pal, selon lequel maintenir l'article 59 serait amenuiser considérablement la portée du projet dans son ensemble : en vérité, une telle disposition ne contribuerait certainement pas à promouvoir le développement progressif du droit international.

55. M. FRANÇOIS est d'accord avec M. Ago, sir Gerald Fitzmaurice et M. Erim. Il faut conserver l'article 59, mais il faut, certes, y apporter des modifications. Il est souvent difficile de concilier le principe de la primauté d'une loi spéciale sur une loi générale avec le principe qui veut qu'une loi postérieure l'emporte sur une loi antérieure. Si la Commission ne précise pas si le projet affecte ou non les conventions bilatérales antérieures, il en résultera une grave incertitude.

56. De l'avis de M. François, on ne saurait soutenir que toute convention bilatérale en vigueur qui ne concorde pas avec le projet sera annulée du seul fait de l'adoption de ce texte. Il faut prévoir un délai pour les adaptations nécessaires, d'autant que le projet ne porte pas sur toutes les questions réglées par les conventions consulaires existantes ou par les réglementations nationales. En fait, il ne sera pas toujours facile de déterminer quelles sont exactement les questions couvertes par ce texte. Tout le problème de savoir si deux Etats ou un groupe d'Etats peuvent conclure une convention dérogeant à une convention multilatérale est extrêmement controversé, et c'est la question qui s'est posée dans l'affaire *Oscar Chinn* [3]. On estime en général qu'une nouvelle convention, qui ne concorde pas exactement avec un traité antérieur, n'annule pas cet instrument, à condition que la nouvelle convention n'en supprime pas la raison d'être. L'objet du présent projet n'étant pas d'uniformiser complètement toutes les règles relatives aux relations et immunités consulaires, n'importe quel groupe de deux

[3] Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*, série A/B, nº 63.

ou de plusieurs Etats aura la faculté de conclure un accord ne concordant pas exactement avec le projet. L'uniformité n'est pas aussi nécessaire en matière de relations consulaires qu'elle l'est, par exemple, pour le régime de la haute mer.

57. Les questions soulevées par l'article 59 et le problème général des réserves sont choses différentes. Les conventions bilatérales demeurant en vigueur, ce projet, s'il devient un jour une convention multilatérale, finira sans aucun doute par influer sur la pratique des Etats et pourra même être accepté par ceux qui décideront de s'en tenir momentanément à des règles quelque peu différentes déjà stipulées dans des conventions bilatérales.

58. Il est évident que la Commission devrait se prononcer sur la question technique des rapports entre le projet et les conventions existantes, et c'est pourquoi M. François est favorable à une disposition du genre de celle de l'article 59. Si le règlement final de cette question est laissé à une conférence diplomatique, l'opinion de la Commission aura probablement beaucoup de poids, comme ce fut le cas lors des deux Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer.

59. M. YOKOTA fait valoir que, si l'on suppose que le projet deviendra un jour une convention multilatérale, on ne peut supprimer l'article 59 purement et simplement. Il n'y a pas, en droit international, de hiérarchie des normes aussi bien établie qu'en droit interne et, par conséquent, même une convention multilatérale générale n'annule pas nécessairement les traités bilatéraux existants. L'article 59 est donc nécessaire, d'un point de vue théorique, et il est indispensable aussi pour des raisons pratiques, car les Etats pourraient hésiter à signer la convention si elle ne contient aucune disposition de ce genre.

60. M. Yokota reconnaît, d'autre part, tout le poids de certaines des objections faites à l'article 59, auquel on reproche de ne pas favoriser le développement progressif du droit international.

61. Peut-être pourrait-on résoudre cette difficulté en insérant dans le préambule du projet une déclaration analogue à celle qui figure dans le préambule de la Convention sur la haute mer de 1958, précisant que les dispositions du projet sont en général « déclaratoires de principes établis du droit international » : une telle déclaration rappellerait aux Etats qu'ils doivent respecter les règles contenues dans le projet.

62. Quant à l'énoncé de l'article 59, M. Yokota propose de le rendre plus nuancé et de remplacer, dans le paragraphe 1, les mots « ne portent point atteinte » par « ne portent pas automatiquement atteinte ». La seconde phrase de ce paragraphe est un truisme qui donne l'impression fâcheuse que le projet a une portée restreinte. M. Yokota propose donc d'omettre cette phrase.

63. Enfin, il suggère, pour donner suite aux observations formulées au cours de la discussion de préciser dans le commentaire qu'il y a lieu de tenir compte des présents articles pour l'application des conventions bilatérales. Les principaux éléments de l'article 59 pourraient ainsi être retenus.

64. M. GARCÍA AMADOR rappelle que s'il fait une proposition relative à la procédure, au début de la discussion de l'article 59 (voir plus haut, par. 9), c'est qu'il s'attendait à ce qu'un accord sur cet article soit difficilement réalisable. Ses craintes se sont confirmées : aucun accord général ne semble se dégager. Sans faire une proposition formelle, il répète donc qu'il lui paraît préférable d'ajourner la décision sur cet article. C'est l'expérience de 1959 au Conseil interaméricain de jurisconsultes qui l'a amené à faire cette proposition, car après avoir discuté d'une disposition analogue figurant dans le projet de convention sur l'extradition, le Conseil a renvoyé ce texte au Comité juridique interaméricain en priant cet organisme de préparer d'autres projets pour les soumettre à la conférence diplomatique qui devait être convoquée pour étudier le projet.

65. On a fait observer que la Commission se demande habituellement s'il convient de recommander à l'Assemblée générale, soit d'examiner elle-même un projet donné, soit de le soumettre à une conférence diplomatique. Peut-être le cadre d'une conférence diplomatique serait-il propice à l'examen d'une disposition du genre de l'article 59.

66. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise, à propos de certains commentaires qui ont été faits sur ses observations antérieures, qu'il n'a pas voulu dire que le présent projet devrait être soumis à l'Assemblée générale comme un ensemble de règles types. Il a seulement voulu souligner que, si l'on conserve le paragraphe 2 de l'article 59, l'utilité du projet en sera considérablement diminuée. Ce sera fournir une échappatoire, et les Etats se soustrairont aux obligations qu'ils auront assumées en devenant parties à la convention. M. Liang ne s'est nullement déclaré partisan de faire du projet un ensemble de règles types ; en vérité, il espère que ce texte deviendra un instrument multilatéral.

67. Le deuxième projet de convention sur l'extradition préparé par le Comité juridique interaméricain, en 1957, à l'intention du Conseil interaméricain de jurisconsultes, contient une disposition (article 21) stipulant que la convention n'annule pas les traités bilatéraux d'extradition déjà existants, mais que, si ces traités venaient à expiration, les dispositions du projet entreraient immédiatement en vigueur [4]. Pour que l'article 59 prête moins à la critique, on pourrait modifier son paragraphe 2, afin de préciser que, lorsque des Etats auront accepté ce projet, les conventions bilatérales ultérieures ne devront porter que sur des questions qui ne sont pas régies par le projet.

68. Quant à la suggestion de M. Yokota (voir plus haut, par. 61), tendant à faire figurer dans le préambule une déclaration analogue à celle

[4] Comité juridique interaméricain, *Deuxième projet de convention sur l'extradition*, Union panaméricaine (Washington, D.C.), p. 24.

du préambule de la Convention sur la haute mer de 1958, M. Liang ne saurait partager cette opinion, car, alors que cette convention codifie le droit coutumier dans une large mesure, le projet de la Commission sur les relations et immunités consulaires sera considéré, pour une grande part, comme constituant un texte législatif international et comme créant un droit nouveau.

La séance est levée à 18 heures.

561e SÉANCE

Mardi 14 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 59 (voir 560e séance, par. 68). Il signale aux membres de la Commission le texte ci-après proposé par M. Ago en remplacement du projet d'article 59 du Rapporteur spécial :

> « L'acceptation des présents articles n'exclut pas la possibilité pour les Parties de maintenir en vigueur, dans leurs rapports mutuels, des conventions bilatérales déjà existantes concernant les relations et immunités consulaires, ou d'en conclure de nouvelles à l'avenir. »

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) tient à présenter quelques observations qui pourraient aider la Commission à adopter sans trop tarder une décision sur l'article 59. Il a rédigé le texte de cet article en pensant que le projet revêtirait finalement la forme d'une convention multilatérale et la Commission a accepté sa manière de voir. La décision prise par l'Assemblée générale (résolution 1450 (XIV) de renvoyer à une conférence de plénipotentiaires le projet de la Commission relatif aux relations et immunités diplomatiques paraît justifier cette hypothèse.

3. L'argument selon lequel l'inclusion de l'article 59 dans le projet compromettrait gravement la valeur du projet dans son ensemble et ne favoriserait pas le développement progressif du droit international procède d'une erreur d'appréciation. En effet, seul un petit nombre d'Etats ont conclu des conventions consulaires, lesquelles portent principalement sur des questions ayant une importance particulière pour les signataires. Le rapporteur spécial soutient donc l'opinion opposée, à savoir que l'on augmenterait considérablement les chances de voir le projet accepté si l'on y faisait figurer l'article 59. Etant donné que selon cet article, le projet s'appliquerait également aux Etats liés par des conventions bilatérales existantes, en ce qui concerne les questions qui ne sont pas réglées par ces conventions, l'article 59 aboutirait en fait à élargir la portée du projet.

4. Si l'on considère le projet comme un ensemble de règles essentielles, il aura en dernier ressort pour effet d'unifier la pratique bien que, sous sa forme actuelle, il ne vise pas à imposer l'uniformisation dans le domaine des relations consulaires. M. Bartoš a affirmé qu'il serait paradoxal qu'une convention multilatérale ne s'applique pas dans le cas où deux Etats seraient liés par les dispositions d'un traité bilatéral qui seraient imparfaites ; mais l'on peut assurément faire confiance aux Etats qui auront, sans nul doute, le bon sens de dénoncer un traité bilatéral moins satisfaisant qu'une convention générale.

5. La thèse selon laquelle l'article 59 serait superflu parce qu'il énoncerait un principe qui va de soi, est une simplification excessive. D'ailleurs, quelques membres de la Commission ont mis en doute que ce principe soit accepté d'une manière générale. Comme l'a souligné M. François (560e séance, par. 55), on ne peut considérer comme absolus ni le principe de la primauté d'une loi spéciale sur une loi générale, ni le principe de la primauté d'une loi postérieure sur une loi antérieure. Si l'on tenait le premier principe pour absolu, il en résulterait que deux Etats peuvent toujours conclure un accord particulier qui enfreindrait une règle générale de droit international. Et si l'on poussait à l'extrême le second précepte, cela reviendrait à dire que tout instrument international de nature générale rend caducs tous les accords bilatéraux antérieurs portant sur le même sujet, ce qui est manifestement faux ; même dans la Charte des Nations Unies, qui a établi certaines règles de droit qui l'emportent sur d'autres, on ne trouve aucune affirmation de ce genre. Quelle voie la Commission doit-elle donc suivre ?

6. Le Rapporteur spécial a été tenté, tout d'abord, par la suggestion de M. García-Amador tendant à différer la décision au sujet de l'article 59 (*Ibid.*, par. 64) ; mais, à la réflexion, il juge difficile d'accepter cette suggestion car, comme l'a dit M. François (*ibid.*, par. 58), la Commission se doit de statuer sur une question technique qui touche directement à l'essence même du projet. Très certainement, l'attitude des gouvernements à l'égard de l'ensemble du projet dépendra en grande partie de la question de savoir si l'acceptation de ce projet portera atteinte ou non aux conventions antérieures auxquelles ils sont parties. De l'avis de M. Žourek, la seule méthode correcte consiste à maintenir l'article 59, car sans cette disposition, les gouvernements pourront difficilement accepter une convention multilatérale. On trouve des exemples de dispositions analogues

dans la Convention de la Havane de 1928 (article 24), la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë (article 25) [1], la Convention de 1958 sur la haute mer (article 30) [2] et le deuxième projet de convention sur l'extradition préparé par le Comité juridique interaméricain (article 21) [3]. En l'absence d'une disposition semblable, les Etats auraient certainement l'impression de faire un saut dans l'inconnu en acceptant une convention générale du genre de celle qui est actuellement à l'examen.

7. M. Ago a suggéré une autre solution, à savoir de laisser aux parties le soin de déterminer les conventions bilatérales en vigueur qui ne seraient pas modifiées par l'instrument multilatéral (*ibid.*, par. 25). Les Etats signataires devraient alors, sans doute, énumérer dans une déclaration séparée les conventions bilatérales demeurant en vigueur. Cette méthode n'est pas d'usage courant, et M. Žourek la juge moins acceptable que le système proposé à l'article 59. Si l'on voulait suivre la méthode proposée par M. Ago, les Etats seraient obligés, avant de ratifier la convention multilatérale ou d'y adhérer, d'engager des pourparlers avec tous les autres Etats avec lesquels ils ont conclu des conventions réglant des questions consulaires, ce qui retarderait l'entrée en vigueur de la convention que la Commission est en train d'élaborer.

8. Quant au paragraphe 2 de l'article 59, le Rapporteur spécial expose que l'on ne peut exclure l'éventualité que les Etats signataires de l'instrument multilatéral souhaitent ultérieurement conclure des conventions bilatérales plus détaillées ou même des conventions qui s'écartent sur certains points de la convention multilatérale. Ne pas tenir compte de cette éventualité serait nier la possibilité du développement du droit international. Il est donc indispensable que le projet contienne une disposition analogue à celle qui figure dans ce paragraphe.

9. Pour toutes ces raisons, le Rapporteurs pécial considère comme sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 49) qu'il est essentiel de maintenir l'article 59 ; la rédaction même de cet article pourra naturellement être confiée au Comité de rédaction.

10. M. BARTOŠ pense que la question soulevée par l'article 59 est de la plus haute importance et ne saurait être éludée, étant donné notamment qu'il existe de nettes divergences d'opinions parmi les membres de la Commission. Celle-ci doit examiner la question en se plaçant dans la perspective de sa propre tâche, qui consiste à aider l'Assemblée générale à atteindre les objectifs fixés par l'Article 13 de la Charte des Nations Unies, en encourageant les Etats Membres à codifier et à développer le droit international sans les empêcher de régler des questions de détail par des accords bilatéraux.

11. A la différence de certains membres, M. Bartoš estime qu'il existe une hiérarchie entre les règles de droit international telles qu'elles se trouvent incorporées dans les instruments contractuels. Toutes les conventions multilatérales contiennent certaines clauses obligatoires mais laissent une grande latitude aux Etats signataires pour remédier à toute insuffisance par le moyen d'accords bilatéraux.

12. En acceptant une convention générale, un Etat assume certaines obligations juridiques. C'est pourquoi un projet du genre de celui qui est en discussion apporte une contribution positive au développement du droit international ; mais le texte proposé contient également un élément négatif du fait que les Etats continuent à pouvoir régler certaines questions par voie bilatérale même contrairement au traité multilatéral. On a eu un exemple patent de cette difficulté lorsqu'à l'Assemblée mondiale de la Santé, l'accord relatif aux règlements sanitaires de frontière conclu entre la Grèce, la Yougoslavie et la Bulgarie, dont les dispositions allaient beaucoup plus loin que le Règlement sanitaire international, a fait l'objet de sévères critiques en raison du problème qu'il risquait de susciter pour les autres Etats. Il se pose une question analogue lorsqu'on accorde un traitement préférentiel à certaines catégories de consuls par voie de convention bilatérale, ce qui pourrait être considéré comme une mesure discriminatoire envers les Etats tiers.

13. Dans son désir de garantir les conditions permettant l'exercice des fonctions consulaires, la Commission a décidé d'élaborer une convention et de limiter son projet de manière à atteindre l'objectif qu'elle se propose ; mais si les Etats demeurent libres de ne pas tenir compte de certains principes énoncés dans le projet ou de conclure des conventions qui vont à l'encontre de ces principes, la Commission n'aura réussi ni à codifier le droit international ni à en favoriser le développement progressif. Il s'agit là non pas d'une considération technique mais d'une question de fond. Bien entendu, la Commission est libre de rédiger des règles types comme elle l'a fait dans le cas de la procédure arbitrale, mais la tâche actuelle de la Commission ne consiste pas à élaborer des règles types, car celles-ci font rarement l'objet d'une application pratique.

14. En ce qui concerne la question du rapport entre les conventions générales et les conventions bilatérales, M. Bartoš est d'avis que les premières ne peuvent jamais empêcher la conclusion des secondes, sous cette réserve cependant qu'une convention bilatérale ne doit pas porter atteinte aux principes et aux buts d'une convention générale portant sur le même sujet. M. François s'est montré très prudent dans l'exposé qu'il a fait de la doctrine sur ce point (*ibid.*, par. 56). La Commission ne peut assurément pas traiter toutes les questions touchant les relations et

[1] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II. *Séances plénières* (publication des Nations Unies, n° de vente : 58. V. 4, vol. II). Document A/CONF.13/4.52, p. 153.

[2] *Ibid.* Document A/CONF.13/4.53, p. 156.

[3] Comité juridique interaméricain, *Deuxième projet de convention sur l'extradition*, Union panaméricaine (Washington, D.C.), p. 24.

immunités consulaires ; mais elle ne peut davantage accepter l'idée que les Etats sont libres de conclure des conventions bilatérales qui renverseraient ou compromettraient l'ensemble du système établi par le projet. C'est déjà faire une concession importante que d'accepter des dispositions transitoires en vertu desquelles les Etats auront le droit de décider quelles sont les conventions bilatérales demeurant en vigueur. Il faut, en même temps, affirmer sans ambages que les Etats qui se sont solennellement engagés à respecter les principes d'une convention générale ne sauraient ultérieurement conclure des conventions bilatérales fondées sur des principes qui s'écartent de cette convention générale.

15. M. TOUNKINE déclare que, de l'avis général, la Commission a pour tâche de formuler des règles de droit international que les Etats puissent accepter, et il ne faut pas exagérer la divergence d'opinions quant aux moyens permettant d'arriver à cette fin. Le rapporteur spécial a écarté l'argument selon lequel une disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 affaiblirait beaucoup la valeur de l'ensemble du projet. La pratique des Etats en matière de relations consulaires est extrêmement variable, et tout effort pour imposer l'uniformité absolue par le moyen d'une convention multilatérale qui abrogerait les conventions bilatérales en vigueur ne pourrait que retarder la ratification du projet en discussion. Par ailleurs, si l'on parvient à rendre ce projet acceptable pour tous les Etats ou du moins pour une grande majorité d'entre eux, il est probable que ses effets se feront rapidement sentir dans le sens de l'uniformisation et, lorsque la convention aura acquis plus de poids, il se pourrait que les conventions bilatérales deviennent peu à peu caduques.

16. Le principe énoncé dans la proposition de M. Ago va de soi : les Etats auront le droit de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes après la mise en application de la convention multilatérale ; mais la suggestion faite par M. Ago au cours de la précédente séance, selon laquelle il faudrait une déclaration expresse à cet effet pour que les conventions bilatérales ne soient pas considérées comme caduques, compromettrait les chances de ratification du projet, car les gouvernements ne seraient guère disposés à énumérer dans une déclaration spéciale toutes les conventions bilatérales auxquelles l'instrument multilatéral ne porterait pas atteinte.

17. Pour ces raisons d'ordre pratique, M. Tounkine pense qu'il faut approuver l'article 59 dans la forme proposée par le rapporteur spécial.

18. M. SCELLE déclare que M. Bartoš a exposé le problème de façon parfaite. Il a souligné avec raison que tout dépend de ce que la Commission entend faire. Si l'on considère ce projet comme un instrument multilatéral de portée générale, M. Bartoš a exposé très clairement la doctrine juridique sur les rapports du présent projet avec les conventions antérieurement conclues. Quant à lui, M. Scelle souhaite vivement que la Commission n'approuve pas l'article 59 dans sa forme actuelle, car ce serait, croit-il, une hérésie juridique, en contradiction avec cette doctrine incontestable.

19. Il s'agit d'éviter des conflits entre deux conventions successives. Il est évident que les parties à une convention générale ne peuvent conclure une convention particulière contraire à la première, à moins de la dénoncer. La Commission devrait avoir pour but d'assurer le maintien des conventions bilatérales existantes et de permettre à l'avenir la conclusion de nouvelles conventions qui perfectionnent le présent projet, étant bien entendu qu'elles ne doivent pas être en contradiction avec ses dispositions. Il faut donc modifier en ce sens l'article 59, de manière à poser un principe qui est l'évidence même, et M. Scelle soumet en conséquence le texte suivant :

« 1. Les signataires de la présente convention multilatérale conviennent que les conventions consulaires bilatérales passées entre eux antérieurement ou postérieurement au présent acte conserveront ou acquerront pleine et entière validité, dans toute la mesure où elles confirmeront, compléteront, étendront ou expliqueront ses dispositions.

« 2. En cas de différend sur l'un de ces points, ils conviennent d'instituer entre eux une procédure de conciliation ou d'arbitrage. »

20. M. Scelle aurait pu se rallier à la proposition de M. Ago, si elle avait contenu la clause essentielle disposant que les conventions bilatérales anciennes ou futures ne doivent pas porter atteinte aux principes énoncés dans l'instrument multilatéral.

21. De toute évidence, il faut prévoir le règlement des différends portant sur la concordance des dispositions de deux conventions. Le sort du projet de la Commission sur la procédure arbitrale montre à quel point les gouvernements sont peu favorables à l'arbitrage. C'est pourquoi, dans le paragraphe 2 du texte qu'il propose, M. Scelle se réfère, outre l'arbitrage, à la procédure de conciliation mentionnée à l'article 33 de la Charte des Nations Unies. L'avantage de cette procédure est que, dès qu'elle a été mise en œuvre, l'application de l'accord bilatéral en question est suspendue. Ainsi ferait-on également progresser le droit international.

22. M. VERDROSS rappelle que le Rapporteur spécial a soulevé deux questions dans sa dernière intervention. La première concerne le rapport entre l'instrument multilatéral envisagé et les conventions bilatérales préexistantes. La seconde a trait au rapport entre l'instrument multilatéral et les conventions bilatérales postérieures. Pour des raisons d'ordre pratique, il semble que la majorité de la Commission soit disposée à accepter, quant au fond, le paragraphe 1 du projet d'article 59 proposé par le Rapporteur spécial au sujet des conventions bilatérales antérieures à l'instrument multilatéral. S'agissant de la seconde question, le Rapporteur spécial a dit que les Etats doivent rester libres de compléter les dispositions de l'instrument multilatéral et de développer le droit international au moyen d'accords bilatéraux. La question essentielle qui demeure est celle de savoir si un Etat qui a ratifié l'instrument multilatéral

peut conclure une convention bilatérale restreignant la portée des règles de cet instrument. Cette question est si importante que, de l'avis de M. Verdross, elle mérite de faire l'objet d'un vote de la Commission. On peut formuler cette idée d'une autre manière : les règles posées dans l'instrument multilatéral ne sont-elles applicables à un Etat signataire qu'en absence de conventions bilatérales ? M. Verdross estime que les développements présentés oralement par le Rapporteur spécial sont en contradiction avec l'énoncé de l'article 59. Le Rapporteur spécial ne pourrait-il éliminer cette contradiction en acceptant d'ajouter à la fin du paragraphe 2 de l'article 59 les mots « pour compléter et développer les règles posées dans les présents articles » ?

23. M. AGO déclare que les exemples cités par le Rapporteur Spécial et le Secrétaire de la Commission dans le domaine de la codification du droit de la mer à propos des rapports entre conventions multilatérales et conventions bilatérales, sont en partie sans relation avec la question dont débat présentement la Commission. Dans le domaine des relations et immunités consulaires, la Commission est en présence, non pas de quelques conventions bilatérales isolées relatives à certains points précis, comme dans le domaine du droit de la mer, mais d'un vaste réseau de conventions bilatérales couvrant fréquemment toute la matière des relations consulaires. La Commission doit unifier ces dispositions. C'est pourquoi M. Ago est surpris que le Rapporteur spécial ait affirmé que son système simplifierait la tâche de la Commission. Bien au contraire, ce système aboutirait à rendre pratiquement nulle l'œuvre de codification de la Commission si toutes les conventions consulaires bilatérales existantes devaient demeurer automatiquement en vigueur. L'unique objet du nouvel instrument serait de remplir les quelques lacunes laissées par les conventions bilatérales.

24. Tout en admettant que l'instrument envisagé ne doit pas être simplement un ensemble de règles types, M. Ago ne saurait, comme le font certains membres de la Commission, aller jusqu'à l'extrême opposé. Si l'on soutient que cet instrument pourrait supplanter entièrement toutes les règles très diverses énoncées dans des conventions consulaires bilatérales, son acceptation entraînerait nécessairement la suppression de toutes ces conventions bilatérales, sans que les parties aient la possibilité de les maintenir en vigueur, même par une action positive. Certains Etats éprouveraient de grandes difficultés à accepter cela, d'autant plus que certaines conventions bilatérales sont extrêmement détaillées et très libérales. En vérité, quelques-unes d'entre elles ont fourni certains éléments du projet de la Commission. Les Etats intéressés n'auraient aucune raison de ne pas maintenir en vigueur ces conventions bilatérales, mais il faudrait rédiger l'article 59 de manière à indiquer que ce serait l'exception et non la règle et que les Etats devraient convenir expressément entre eux que telles ou telles conventions bilatérales resteront en vigueur. Une réserve similaire devrait être ajoutée à propos des conventions bilatérales futures dont la portée pourrait dépasser celle des dispositions de l'instrument multilatéral. S'il peut être, en pratique, moins important de prévoir la possibilité de conclure de nouvelles conventions bilatérales, il ne faut pas oublier que l'on ne peut empêcher les Etats de le faire.

25. M. Ago ne peut partager entièrement l'opinion de M. Scelle qui pense que le nouvel instrument représentera le *jus cogens* et qu'aucune convention consulaire bilatérale, existante ou à venir, ne peut s'écarter des principes posés dans cet instrument, encore que la convention bilatérale puisse confirmer, compléter, étendre ou expliquer les dispositions de l'instrument multilatéral. Dans une matière comme celle des relations et immunités consulaires, il n'est évidemment pas nécessaire de poser un trop grand nombre de règles impératives. Au surplus, deux Etats peuvent convenir d'accorder à leurs fonctionnaires consulaires respectifs des privilèges plus étendus que ceux qui sont prévus dans les articles rédigés par la Commission. Par exemple, la Commission a décidé de ne pas étendre le bénéfice de certains privilèges et de certaines immunités aux consuls honoraires ; or, une convention bilatérale peut rendre ces avantages applicables à ces consuls. En outre, certains Etats pourraient convenir d'accorder aux fonctionnaires consulaires certaines exemptions plus larges que celles qui sont prévues par le projet. Le projet de la Commission ne saurait donc guère stipuler qu'aucune convention bilatérale ne pourra déroger aux dispositions de l'instrument multilatéral. M. Ago ne pense pas d'ailleurs que l'absence d'une telle stipulation ait une grande importance, car il paraît certain qu'un Etat qui est disposé à ratifier le nouvel instrument multilatéral ne dérogera pas aux principes fondamentaux dans une convention bilatérale.

26. En résumé, M. Ago ne peut accepter le système proposé par le Rapporteur spécial. Il estime plutôt que la Commission peut tout au plus rédiger l'article 59 en des termes qui permettront aux Etats de maintenir en vigueur certaines conventions bilatérales, sans qu'il soit toutefois précisé que tous ces accords demeureront automatiquement en vigueur. La Commission devrait prendre garde à ne pas poser en cette matière une règle trop catégorique.

27. M. HSU est déçu par les textes proposés pour remplacer l'article 59 tel que l'avait rédigé le Rapporteur spécial. La proposition de M. Ago est une amélioration du point de vue de la forme, et la première phrase de ce texte est plus acceptable que le paragraphe 1 du texte du Rapporteur spécial. Dans la seconde partie, cependant, M. Ago paraît avoir accepté la conception du Rapporteur spécial. De l'avis de M. Hsu, une telle disposition n'est pas nécessaire et ne servirait qu'à réduire à néant l'œuvre de la Commission.

28. Si une proposition analogue à l'article 59 du Rapporteur spécial ou au texte de M. Ago était présentée à la conférence de plénipotentiaires sur les relations et immunités consulaires, M. Hsu

pourrait se voir contraint de voter en faveur de ce texte à la seule fin de faciliter un accord. Il n'en reste pas moins que la Commission a le devoir de s'efforcer de poser des règles de droit international acceptables pour la communauté des nations. Il faut faire abstraction des intérêts des Etats pris séparément et laisser aux diplomates le soin de tenir compte des considérations d'ordre purement politique qui entrent en jeu. En conséquence, M. Hsu estime qu'il convient d'omettre l'article 59, à moins que les difficultés qui ont été soulevées ne puissent être réglées de manière satisfaisante.

29. M. EDMONDS pense que la Commission devrait approuver un article concernant le rapport entre le projet sur les relations consulaires et les conventions bilatérales, mais il ne trouve pas satisfaisant l'énoncé proposé pour l'article 59 par le rapporteur spécial. A son avis, la question de codification ne se pose pas. L'article a trait à la mesure dans laquelle les dispositions du projet auront des incidences sur les accords bilatéraux existants ou à venir. Les gouvernements qui envisageront de signer le nouvel instrument multilatéral se préoccuperont avant tout de ses effets à l'égard des conventions bilatérales existantes et de la liberté qui leur est donnée de conclure de tels accords. La plupart des conventions bilatérales actuellement en vigueur vont beaucoup plus loin et sont beaucoup plus détaillées que les articles de la Commission ; il n'est donc pas raisonnable de supposer qu'un gouvernement qui approuve le projet de la Commission sera disposé à abandonner des conventions bilatérales conclues après de longues négociations et traitant des problèmes particuliers que posent les relations consulaires entre les parties à ces conventions.

30. La principale critique que M. Edmonds fasse au projet du Rapporteur spécial a trait à la deuxième phrase du paragraphe 1. Il est extrêmement difficile de savoir quelles sont les questions qui ne sont pas régies par les conventions antérieures. L'on pourrait même dire que la plupart des articles de la Commission s'appliquent, jusqu'à un certain point, aux dispositions de toutes les conventions consulaires bilatérales en vigueur. Afin d'écarter toute incertitude sur ce point, il propose de rédiger cet article comme suit :

> « Les dispositions des présents articles ne portent atteinte à aucune convention bilatérale en vigueur concernant les relations et immunités consulaires. Tout Etat qui accepte ces articles est libre de conclure toute convention bilatérale en matière de relations et immunités consulaires. Ladite convention régit seule les relations entre les parties contractantes, sauf dans la mesure où elles ont expressément adopté les dispositions des présents articles, en totalité ou en partie. »

31. La première phrase de cette proposition réserve expressément la validité des conventions consulaires bilatérales existantes. Si les parties estiment que le nouvel instrument multilatéral constitue une amélioration par rapport à ces conventions, elles seront libres de les dénoncer, mais ne seront pas tenues de le faire et la validité de toutes dispositions qu'elles ont acceptées en vue de résoudre un problème donné n'en est pas compromise. Aux termes du reste de la proposition, les Etats seront libres de conclure des conventions bilatérales dans l'avenir, étant bien entendu que le fait pour eux d'accepter les articles rédigés par la Commission ne les empêche pas d'accepter des conventions bilatérales qui seraient particulièrement bien adaptées à leurs besoins. De cette manière, les dispositions progressives des conventions bilatérales existantes ne seraient pas automatiquement abrogées par l'acceptation de l'instrument multilatéral, et si les Etats considéraient telle ou telle disposition de l'instrument multilatéral comme une amélioration par rapport à ces conventions bilatérales, ils pourraient s'en prévaloir. M. Edmonds ne peut admettre la thèse selon laquelle toutes les conventions existantes doivent être rendues caduques par le projet de la Commission ni que ce projet doive empêcher la conclusion, dans l'avenir, de conventions bilatérales plus détaillées et plus libérales.

32. M. FRANÇOIS pense, comme M. Scelle, qu'il serait inadmissible que la Commission approuve un texte aux termes duquel, en violation des principes établis du droit international, un Etat pourrait à la fois souscrire à un instrument multilatéral et être libre de conclure des conventions bilatérales contenant des dispositions qui enfreindraient celles de l'instrument multilatéral. Néanmoins, il ne trouve pas que les observations de M. Scelle s'appliquent de manière très pertinente au projet de la Commission ; elles vaudraient davantage pour des matières telles que la responsabilité des Etats, les droits de l'homme et le droit de la mer. Au cours des semaines passées, la Commission a surtout cherché à élaborer des dispositions de compromis concernant les droits, les privilèges et les immunités devant être conférés aux consuls ; il est donc difficile de savoir quels sont effectivement les principes du droit international en la matière. Selon M. François, on ne saurait guère dire qu'un Etat qui n'exonère pas les consuls du droit de timbre ou qui leur refuse le droit d'arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transports qu'ils utilisent, commet, ce faisant, une violation des règles du droit international.

33. Toute œuvre de codification présente le danger de créer un droit exagérément rigide et de ne pas tenir compte des opinions divergentes. L'instrument multilatéral envisagé devrait prendre en considération la pratique des Etats telle qu'elle s'exprime dans les conventions bilatérales, lesquelles ne régissent que leurs relations mutuelles. Si les parties à ces conventions entendent aller plus loin que ne le fait le projet de la Commission, ou moins loin, elles hésiteront à signer un instrument contenant une disposition qui les empêche de le faire. M. François se prononce donc en faveur du maintien du texte proposé par le Rapporteur spécial, sous réserve, peut-être, de quelques améliorations de forme ; il ne peut appuyer la proposition de M. Scelle. S'agissant de cette dernière proposition, il serait, à son avis, extrêmement dif-

ficile de savoir dans quelle mesure des conventions consulaires bilatérales confirment, complètent, étendent ou expliquent les dispositions de l'instrument multilatéral ; de plus, bien qu'il soit en principe partisan de l'arbitrage comme méthode de règlement des différends, M. François ne croit pas que cette procédure soit à recommander dans les circonstances visées par la proposition de M. Scelle. A son avis, étant donné que les dispositions adoptées par la Commission portent sur la pratique plutôt que sur les principes, les Etats devraient avoir la faculté de s'écarter des dispositions de la convention multilatérale aussi bien dans les conventions bilatérales existantes que dans les conventions à venir.

34. M. AMADO estime que la Commission ne devrait pas se préoccuper exagérément de la réaction des gouvernements au projet d'instrument qu'elle prépare. Ces réactions se manifesteront lors de la conférence de plénipotentiaires et, en outre, les gouvernements auront l'occasion de présenter leurs observations sur ce texte dans un proche avenir. La Commission a pour tâche de codifier le droit international et d'en favoriser le développement progressif ; M. Amado a donc été surpris d'entendre M. François exprimer une opinion qui revient à nier cette tâche.

35. M. Amado n'accepte pas non plus le point de vue de M. Tounkine, selon lequel le projet d'article 59 proposé par le Rapporteur spécial devrait être maintenu, parce que son adoption hâterait l'unification des règles de droit international dans le domaine des relations consulaires. Il appartient à la Commission d'énoncer sous la forme qu'elle juge la plus souhaitable, les principes dont doit procéder cette unification, et de soumettre cet instrument à la Conférence. L'existence même de cet instrument constituerait un point de ralliement pour les Etats, qui, peu à peu, en viendraient à le ratifier. Mais si l'instrument est ouvert à la signature avec une clause échappatoire qui laisse à tous les signataires la liberté de ne pas en observer les dispositions, l'unification des règles de droit international dans le domaine des relations et immunités consulaires s'en trouvera retardée dans la pratique. M. Amado croit donc qu'il faut supprimer l'article 59 et adresser le projet aux gouvernements, pour observations, sans aucune disposition de ce genre.

36. M. PAL estime qu'il faut garder une disposition analogue à l'article 59. Il ne pense pas que, même en l'absence d'une telle disposition, les règles normales d'interprétation conduisent toujours aux résultats prévus dans le projet du Rapporteur spécial. Les règles dont divers orateurs ont parlé ne pourraient s'appliquer que si les deux séries de normes se trouvaient sur le même plan juridique. Des règles adoptées de commun accord par certaines des parties ne sauraient suffire à modifier des normes impératives, à moins que la série de ces normes elle-même ne les soumette à pareille modification.

37. Si la Commission entend donner aux dispositions du projet valeur de loi, il est légitime de prévoir que les futures conventions bilatérales seront rendues conformes à ces dispositions. S'il existe des lacunes dans les dispositions du projet, on pourrait, à bon droit, permettre que ces lacunes soient comblées par voie d'accords bilatéraux. C'est ainsi que la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 contient des dispositions détaillées touchant la navigation dont ne traite pas du tout le projet de la Commission. De l'avis de M. Pal, si le Royaume-Uni et la Suède acceptent un instrument général du genre de celui qu'élabore la Commission, les dispositions en matière de navigation figurant dans le traité bilatéral signé par ces pays demeureront en vigueur entre eux. Il pense également que les Etats demeureraient libres de conclure ultérieurement des conventions bilatérales également pour combler les lacunes de ce genre qui pourraient exister dans le projet d'articles de la Commission.

38. On a émis l'idée qu'une disposition comme celle qui est contenue dans l'article 59 réduirait à néant la valeur du projet dans son ensemble. M. Pal ne partage pas cette opinion extrême. Là encore, tout dépend de ce que la Commission veut faire en présentant ce projet d'article. Si elle a l'intention de laisser le champ libre aux accords entre les parties, les normes en cours d'élaboration ne devant jouer qu'en l'absence desdits accords, il n'y aurait rien à redire à la disposition en cause. Les parties ne pourraient déclarer l'ensemble du projet opérant que si elles n'ont pas conclu d'accord entre elles. Il est parfaitement courant, en droit interne, particulièrement en certaines matières telles que les sociétés de personnes, de stipuler que certaines dispositions s'appliquent à défaut de convention entre les parties. Les dispositions de ce genre sont destinées à combler toute lacune que les parties pourraient avoir laissé subsister dans un accord. C'est pourquoi rien ne s'opposerait à l'adoption d'une formule analogue lorsqu'il s'agit de codifier certaines dispositions du droit international, si l'intention est la même. Or, M. Pal se rend compte que l'objet de la Commission est tout différent. Le Rapporteur spécial lui-même a proclamé le rôle unificateur de ces règles. D'autres ont affirmé qu'elles formulent les normes d'un droit qui, sans doute, n'est pas le droit existant, mais qui répond aux nécessités du développement progressif dans ce domaine. Si c'est là le but visé, une disposition de portée aussi large ne convient absolument pas.

39. Le problème est de savoir jusqu'à quel point la Commission souhaite imposer des dispositions uniformes, en particulier pour empêcher les pratiques discriminatoires. Il semble à M. Pal que l'intention de la Commission est d'énoncer les règles minimales dans le domaine des relations et des immunités consulaires. Cela étant, la Commission pourrait prévoir qu'il ne sera pas porté atteinte aux conventions bilatérales déjà existantes, pour autant que leurs dispositions ne soient pas inférieures à ce minimum, tout en soulignant que les accords bilatéraux postérieurs ne devront pas enfreindre ces règles minimales, en vertu d'un principe analogue à celui sur lequel se fonde la

clause de la nation la plus favorisée en matière commerciale. M. Pal ne peut pas, cependant, aller aussi loin que M. Scelle, qui, en fait, voudrait rendre obligatoires tous les articles du projet. En outre, comme il est dit dans le projet que les relations consulaires elles-mêmes sont fondées sur l'accord des parties, il n'y aurait aucun inconvénient à appliquer ici le principe contenu dans l'adage *Volenti non fit injuria*.

40. En conclusion, M. Pal estime que la formule proposée par M. Ago pourrait aider à rédiger une disposition à cet effet.

Organisation des travaux de la Commission

41. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) suggère que, conformément à la méthode suivie lors de sessions antérieures, la Commission consacre deux séances, par exemple, celles du 20 et du 21 juin 1960, à l'examen de la question de la responsabilité des Etats (point 3 de l'ordre du jour). Il est souhaitable que cet examen ait lieu pendant la présence, à Genève, de l'observateur du Comité juridique interaméricain. M. Liang rappelle que la question figure à l'ordre du jour de la Commission du droit international aussi bien qu'à celui du Conseil interaméricain de jurisconsultes. L'observateur du Comité juridique interaméricain qui a effectué le travail préparatoire pour le Conseil interaméricain de jurisconsultes, serait heureux de suivre les débats de la Commission sur la responsabilité des Etats, mais il n'est pas en mesure de rester à Genève jusqu'à la fin de la session.

42. M. Liang signale que le Professeur Sohn, de la Faculté de droit de Harvard, est actuellement à Genève. En raison de l'étude que cette Faculté poursuit sur la responsabilité des Etats, il est souhaitable que M. Sohn également puisse assister aux débats de la Commission sur cette question.

43. M. Liang pense que l'adoption de sa suggestion ne gênerait pas le travail de la Commission car, pendant que le Comité de rédaction prépare le texte final du projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires, la Commission devra examiner les autres points de son ordre du jour. Sous réserve des vues que pourront exprimer les rapporteurs spéciaux pour la question des relations consulaires et la question de la responsabilité des Etats, il se permet donc de suggérer que la Commission consacre au début de la semaine suivante deux séances à la responsabilité des Etats.

44. M. SANDSTRÖM ne peut approuver la proposition du secrétaire. La Commission doit donner priorité à la question de la diplomatie *ad hoc* (point 5 de l'ordre du jour). Il importe beaucoup qu'elle examine cette question avant la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques. Il est regrettable que la Commission ne puisse préparer qu'un projet préliminaire sur la question de la diplomatie *ad hoc* et qu'elle n'ait pas le temps d'obtenir les observations des gouvernements sur ce projet, comme le voudrait la procédure normale, mais elle devrait à tout le moins préparer un projet préliminaire pour la Conférence de Vienne.

45. M. SCELLE est du même avis ; la Commission dispose à peine du temps nécessaire pour achever l'examen du projet sur les relations et immunités consulaires, et il est indispensable qu'elle examine aussi la question de la diplomatie *ad hoc*. En outre, M. Scelle ne pense pas que de brèves discussions générales sur des questions auxquelles la Commission ne peut consacrer plus d'une ou deux séances par session puissent servir à quoi que ce soit.

46. M. YOKOTA partage les craintes exprimées par les orateurs précédents au sujet du temps dont dispose la Commission. Parlant en qualité de Président du Comité de rédaction, il ajoute que, si la Commission le demandait, le Comité pourrait, afin d'accélérer les travaux de la Commission, lui présenter dès maintenant certains articles du projet sur les relations consulaires en attendant que les autres soient prêts.

47. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer qu'il n'a pas proposé de donner priorité à la question de la responsabilité des Etats, mais qu'il s'est borné à suggérer que la Commission suive sa méthode habituelle, qui consiste à consacrer à cette question, lors de chacune de ses sessions, une partie du temps dont elle dispose. Il a simplement dit que la Commission pourrait réserver deux séances à l'examen de la question de la responsabilité des Etats. A son avis, si la Commission n'examinait pas cette question le 20 juin, elle devrait quand même le faire ultérieurement, à une date où l'observateur du Comité juridique interaméricain et M. Sohn ne seraient plus là.

48. M. GARCÍA-AMADOR se déclare surpris par la résistance que rencontre la proposition du secrétaire. Il rappelle avoir accepté (527e séance, par. 13) que l'on donne priorité à la question de la diplomatie *ad hoc*, en raison de la Conférence qui doit se réunir à Vienne. Il fait observer toutefois que, conformément à une décision expresse de l'Assemblée générale, la Commission doit donner priorité à la question de la responsabilité des Etats.

49. Pour sa part, M. García-Amador n'éprouve pas beaucoup d'intérêt pour une très brève discussion, qui serait limitée à une ou deux journées, mais il estime qu'une telle discussion aurait au moins l'avantage de montrer que la Commission est sensible à l'intérêt que le Comité juridique interaméricain et la Faculté de droit de Harvard portent aux travaux qu'elle consacre à la question de la responsabilité des Etats.

50. M. HSU dit qu'en raison du manque de temps, il semble inopportun de consacrer deux séances à l'examen de la question de la responsabilité des Etats. Toutefois, la Commission pourrait juger bon de réserver une séance, voire une demi-séance, pour entendre le Rapporteur spécial et le Professeur Sohn de la Faculté de Droit de Havard présenter leurs rapports sur l'étude de ce sujet.

51. M. AGO pense qu'il conviendrait de prévoir une séance spéciale, au cours de laquelle la Commission entendrait le Rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats, M. Sohn, professeur à la Faculté de droit de Harvard, et l'observateur du Comité juridique interaméricain. Il ne pense pas, toutefois, qu'une discussion très brève, qui serait limitée à deux séances, permette de prêter toute l'attention qu'elle mérite à la question de la responsabilité des Etats. Il est souhaitable que la Commission se consacre à cette question lors d'une de ses prochaines sessions.

52. M. GARCÍA-AMADOR déclare que son point de vue sur la question de la responsabilité des Etats est exposé dans les divers rapports qu'il a préparés en sa qualité de Rapporteur spécial (A/CN.4/96, 106, 111, 119 et 125). Dans ces conditions, il ne lui paraît pas particulièrement important de prendre la parole sur ce sujet devant la Commission. Par contre, il écouterait avec beaucoup d'intérêt l'opinion des membres de la Commission. Malgré leur brièveté, les débats qui ont eu lieu lors des sessions antérieures lui ont fourni des renseignements précieux pour la préparation de ses rapports. Il est assez probable que l'observateur du Comité juridique interaméricain et M. Sohn se trouvent à peu près dans la même situation et qu'ils attachent bien plus d'intérêt à entendre les membres de la Commission qu'à prendre eux-mêmes la parole.

53. M. EDMONDS propose que la discussion soit limitée à certains aspects précis de la question de la responsabilité des Etats.

54. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que, pour sa part, il est tout disposé à assister à une ou deux séances supplémentaires qui seraient consacrées à la responsabilité des Etats, si la Commission estime que ses séances ordinaires seront entièrement prises par les relations consulaires et la diplomatie *ad hoc*.

55. Sir Gerald rappelle qu'à sa dernière session, la Commission a brièvement examiné un projet relatif à la responsabilité des Etats, préparé par la Faculté de droit de Harvard. Depuis lors, celle-ci a préparé un nouveau projet, qui tient compte des observations formulées par les membres de la Commission à sa onzième session. Sir Gerald propose d'inviter M. Sohn à expliquer la différence qui existe entre le dernier projet et celui qui l'a précédé. Les membres de la Commission auront ainsi l'occasion de présenter des observations sur tout point qui leur paraîtra intéressant à la suite de cet exposé. Sir Gerald propose que la Commission réserve la séance du 20 juin 1960 pour entendre M. Sohn et discuter son exposé. La Commission sera alors en mesure de décider s'il y a lieu de consacrer une deuxième séance à ce sujet.

56. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission a décidé de consacrer sa séance du 20 juin 1960 à la question de la responsabilité des Etats et qu'elle entendra, au cours de cette séance, M. Sohn, professeur à la Faculté de droit de Harvard En outre, la Commission pourrait entendre l'observateur du Comité juridique interaméricain, s'il désirait prendre la parole sur cette question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

562e SÉANCE

Mercredi 15 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86 [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES) [*suite**]

1. M. YASSEEN croit que les divergences d'opinions à l'égard de cet article reflètent le souci, d'une part, de faire accepter le projet de convention par un grand nombre d'Etats et d'autre part, de sauvegarder la valeur du projet une fois qu'il aura été adopté. En effet, certains membres ont soutenu que la convention ne doit pas prévaloir sur les accords bilatéraux antérieurs et ne doit aucunement empêcher les parties à l'instrument multilatéral de conclure des accords bilatéraux qui dérogent à ses dispositions. D'autres, par contre, ont affirmé la primauté de la convention, une fois celle-ci adoptée, estimant que cette convention multilatérale, qui a pour but d'unifier le droit international en matière de relations consulaires, doit l'emporter sur les accords bilatéraux pré-existants et ôter aux parties le droit de déroger à ses dispositions par des accords internationaux. Ils jugent peu opportun de permettre aux Etats, qui auront accepté le projet, de considérer cette acceptation comme une simple formalité et de s'estimer entièrement libres de s'en écarter.

2. M. Yasseen fait observer que ce dernier raisonnement, juste en principe, ne s'applique pas avec une force égale à toutes les dispositions du projet. En effet, certaines de ses clauses sont fondamentales : tel est le cas, par exemple, de l'article 27 *(Inviolabilité des archives et des documents)* et de l'article 29 *(Liberté de communication)*, tandis que d'autres dispositions du projet pourraient être qualifiées de « supplétives » ou « dispositives ». Les principes fondamentaux doivent prédominer mais ce n'est pas le cas pour

---

* Reprise des débats de la 561e séance.

les règles dispositives ou supplétives. Dans ces conditions, la Commission pourrait préciser quels sont les articles qui contiennent des principes fondamentaux de caractère impératif auxquels les parties ne doivent pas déroger par des accords bilatéraux.

3. On peut se demander s'il est possible d'établir des règles impératives par voie de convention multilatérale. A ce propos, M. Yasseen appelle l'attention des membres sur l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, instrument qui, malgré son caractère très spécial, n'est techniquement pas autre chose qu'une convention multilatérale.

4. A son avis, une convention multilatérale devrait avoir une plus grande force qu'un accord bilatéral ; c'est un des cas où la forme peut influer sur le fond. Pour ces raisons, il estime que la Commission devrait pouvoir indiquer quelles sont les règles qu'elle considère comme impératives.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) en réponse aux observations présentées par M. Ago (voir 561e séance, par. 23) déclare que le projet d'articles ne perdrait rien de sa valeur si l'article 59 était maintenu sous sa forme actuelle.

Les conventions bilatérales en vigueur ne régissent qu'une faible partie des relations consulaires dans le monde. L'instrument multilatéral proposé réglementerait les relations consulaires entre des groupes de deux Etats qui ne sont actuellement liés par aucun traité bilatéral, c'est-à-dire la plus grande partie des relations interétatiques. Pour s'en convaincre il suffit d'avoir présent à l'esprit qu'il y a plus de 90 Etats à l'heure actuelle et que bientôt leur nombre dépassera la centaine. Or, si l'on considère un Etat quelconque on constate que ses relations consulaires n'ont été réglementées par la voie conventionnelle qu'avec une faible fraction du nombre total des Etats. De plus, il ne faut pas oublier que la convention multilatérale doit s'appliquer même lorsque les Etats sont liés par une convention antérieure, mais dans ce cas, son application serait limitée aux questions qui ne sont pas réglées par l'accord bilatéral.

6. Se référant à la suggestion de M. Yasseen, il fait remarquer que les articles 27 et 29 énoncent des règles de droit international coutumier universellement reconnues. Même les Etats qui refuseraient d'adopter le projet devraient continuer, comme par le passé, à observer ces règles.

7. Il serait peu souhaitable d'établir des règles rigides empêchant les Etats de déroger aux dispositions du projet d'articles. Les Etats doivent être libres d'accorder non seulement des privilèges plus étendus mais également des privilèges moindres que ceux qui sont prévus dans le projet, pour autant que l'accord conclu ne vise que leurs rapports réciproques. C'est ainsi que deux Etats peuvent vouloir s'entendre pour n'octroyer à leurs consuls respectifs que des franchises douanières plus restreintes que celles qui sont prévues dans le projet. Toutefois, il est tout à fait improbable que deux Etats aient le désir, dans leurs relations réciproques, de déroger à des règles telles que l'inviolabilité des archives consulaires.

8. M. AGO fait observer que le rapporteur spécial a présumé que les dispositions bilatérales concernant les relations consulaires figuraient toutes dans les conventions consulaires. Or on trouve aussi des dispositions de cet ordre dans un grand nombre de traités divers, dont certains sont très anciens et qui ont trait à d'autres matières ; les traités d'établissement d'amitié, de commerce et de navigation contiennent souvent des dispositions relatives aux relations et immunités consulaires.

9. Aux termes du projet d'article 59 présenté par le Rapporteur spécial, toutes les dispositions antérieures relatives aux relations consulaires subsisteront, à moins évidemment que les parties n'en décident autrement. De l'avis de M. Ago, ce système ne contribuerait pas à moderniser ce domaine du droit international. C'est pour cette raison qu'il a proposé (560e séance, par. 25) que les dispositions bilatérales restent en vigueur entre des Etats qui auront tous les deux accepté le projet, seulement dans le cas où ils se mettront d'accord à cette fin. Si ce système était adopté, il y a tout lieu de croire que la préférence irait aux articles du projet plutôt qu'aux dispositions déjà existantes, comme l'a dit le Rapporteur spécial.

10. Au sujet de la question posée par M. Yasseen, M. Ago est d'avis qu'elle appelle la réponse suivante : « il est très difficile de trouver dans une convention multilatérale internationale, des règles impératives qui ne puissent être modifiées par un traité bilatéral.

11. En fait, même si certaines règles énoncées dans le projet d'articles devaient être considérées comme impératives, il serait très difficile d'empêcher deux Etats d'adopter des règles différentes dans leurs relations réciproques. A son avis, toutefois, les craintes exprimées à ce sujet sont sans fondement pour ce qui est des règles fondamentales du droit consulaire. Il est inconcevable, par exemple, que deux Etats puissent décider, aux termes d'un accord, que leurs archives consulaires respectives ne seront pas inviolables.

12. En conclusion, M. Ago propose que la Commission soit invitée à se prononcer sur le principe de l'insertion d'une clause reconnaissant aux Etats la faculté de maintenir en vigueur par un accord réciproque les conventions déjà existantes et d'en conclure de nouvelles. Lorsque la Commission aura pris une décision sur cette question de principe, le Comité de rédaction pourra préparer un texte approprié.

13. M. YOKOTA se déclare en faveur du principe énoncé dans la proposition de M. Ago (561e séance, par. 1) qui constitue un minimum. Les Etats ont le droit incontestable de maintenir en vigueur, dans leurs rapports mutuels, les conventions bilatérales existantes concernant les relations et immunités consulaires. Leur droit de conclure de telles conventions à l'avenir ne saurait davantage être mis en doute. De nombreux points de détail réglés dans les conventions bila-

térales ou qui pourront l'être à l'avenir dans des conventions de cette nature, ne sont pas couverts par le projet.

14. En ce qui concerne le problème d'un conflit éventuel entre les dispositions du projet et celles de traités bilatéraux, M. Yokota estime que le texte proposé par M. Scelle (561e séance, par. 19) va trop loin ; cette clause imposerait aux Etats des obligations qu'ils ne seraient pas disposés à accepter. D'autre part, si les Etats étaient entièrement libres de déroger à tous égards aux dispositions du projet, celui-ci se trouverait sapé à la base. La solution la plus sage consiste donc à ne pas insérer de disposition explicite dans le projet et à s'en rapporter aux règles normales de l'interprétation pour résoudre les conflits de cet ordre.

15. Sir Gerald FITZMAURICE estime que ce serait faire preuve d'une certaine ingratitude que de préconiser l'annulation de toutes les dispositions existantes en matière consulaire lors de l'adoption du projet d'articles élaboré par la Commission. Il ne faut pas oublier que la Commission s'est largement inspirée des conventions consulaires bilatérales en vigueur ainsi que des clauses figurant dans les traités de commerce et d'établissement. Il n'y aurait assurément aucun inconvénient majeur à ce que les dispositions actuelles soient maintenues en vigueur aussi longtemps que les parties le voudraient.

16. Si la Commission entendait que l'instrument multilatéral proposé remplace toutes les conventions consulaires bilatérales en vigueur, elle aurait dû alors, pour être tout à fait logique, élaborer un projet qui traite de la question des relations et immunités consulaires dans son intégralité. On ne peut s'attendre à voir les Etats parties aux conventions bilatérales existantes mettre fin à ces dernières pour adopter un instrument multilatéral, que si cet instrument traite de tous les détails qui sont réglés par les conventions bilatérales.

17. En fait, il n'était pas dans l'intention de la Commission d'élaborer un texte destiné à remplacer purement et simplement les conventions consulaires existantes. Le but qu'elle s'est proposé était d'énoncer le droit fondamental en matière de relations consulaires. Deux pays qui ne sont pas liés par une convention bilatérale peuvent s'épargner la peine d'élaborer une telle convention en appliquant tout simplement le projet d'articles de la Commission ; mais ils pourraient juger nécessaire de le compléter sur certains points.

18. A ce propos, Sir Gerald fait observer que les question relevant du droit consulaire n'intéressent pas toutes au même degré tous les pays. Dans le cas d'un pays où résident un grand nombre d'étrangers, il est normal que les conventions consulaires bilatérales entre ce pays et les autres Etats contiennent des dispositions détaillées sur des questions telles que l'administration de la succession de ressortissants étrangers qui viennent à décéder. D'autre part, un pays qui a des intérêts importants dans le domaine des transports maritimes cherchera à insérer, dans les conventions consulaires qu'il conclut avec d'autres pays, principalement des clauses traitant de questions maritimes.

19. Le texte élaboré par la Commission contient un ensemble de règles fondamentales ou nécessaires mais ne règle pas tous les détails sur des questions telles que l'administration des successions et la navigation maritime. Il est donc essentiel de préciser que, suivant les intentions de la Commission, son projet ne doit pas entraver l'application des conventions existantes, si les parties désirent qu'elles soient maintenues en vigueur, ni empêcher la conclusion de nouvelles conventions bilatérales.

20. Pour ce qui est de savoir si les Etats seraient libres de déroger, par voie d'accords bilatéraux, aux règles stipulées dans le projet d'articles, sir Gerald dit qu'à son avis, aucune des dispositions du projet n'a un caractère impératif. Toute dérogation à l'une d'elles n'affecterait que les relations entre les deux pays intéressés et sir Gerald ne voit pas de raison d'exclure cette possibilité.

21. Certes, il existe des règles, comme celle relative à la liberté de communication, qui constituent les principes fondamentaux du droit consulaire et il est presque inconcevable que deux pays insèrent délibérément dans un traité bilatéral des clauses excluant l'application de ces règles dans leurs relations réciproques. Mais même si ce cas extraordinaire se produisait, par exemple si des pays étroitement unis d'amitié convenaient de restreindre certains privilèges essentiels — peut-être pour déférer à une opinion publique insuffisamment éclairée — rien ne s'opposerait à ce que ces deux pays soient autorisés à adopter de telles mesures dans leurs relations bilatérales. L'accord qu'ils concluraient sur ce point ne modifierait en rien les obligations qu'ils auraient assumées vis-à-vis d'autres pays en vertu de l'instrument multilatéral.

22. Sir Gerald Fitzmaurice approuve l'idée qui inspire la proposition de M. Ago, et qui est de ne pas encourager les pays à maintenir en vigueur les dispositions bilatérales existantes. Dans la pratique, toutefois, la méthode préconisée par M. Ago — consistant à énumérer, dans une déclaration spéciale, les conventions bilatérales qui ne seraient pas affectées par l'instrument multilatéral — donnerait lieu à certaines difficultés. Avant de signer l'instrument multilatéral, un gouvernement serait obligé de passer en revue tous ses traités bilatéraux et non pas seulement les conventions consulaires, en vue de déterminer quelles sont les dispositions relatives au droit consulaire qu'il désire voir maintenir en vigueur. De plus, ce gouvernement serait obligé de se mettre en rapport avec celui de l'autre partie afin d'arrêter avec lui une politique concertée en la matière. Faute de quoi, il pourrait arriver qu'une partie déclare son intention de maintenir tel traité bilatéral, alors que l'autre partie à ce traité ne ferait pas de déclaration dans ce sens.

23. Pour toutes ces raisons, la Commission devrait se prononcer sur la question de principe

suivante : le projet doit-il contenir une disposition concernant le maintien en vigueur des conventions bilatérales existantes et la conclusion de pareilles conventions à l'avenir ? Si la Commission estime, comme sir Gerald, qu'une telle disposition est nécessaire, on pourra facilement mettre au point la formule qui convient.

24. M. VERDROSS appelle l'attention de la Commission sur l'article 33 du projet de Harvard qui contient la même idée que celle de l'article 59 présenté par le rapporteur spécial.

25. Les arguments avancés par M. Ago (561e séance, par. 24) et M. François (*ibid.*, par. 33) l'ont convaincu que l'uniformité n'est pas essentielle en matière de droit consulaire. Il est donc nécessaire de donner aux Etats toute liberté, non seulement d'élargir mais aussi de restreindre, par voie de conventions bilatérales, les privilèges énumérés dans le projet d'articles. Il serait peut-être utile de préciser dans le commentaire que la liberté de l'Etat de conclure ces conventions bilatérales a pour limites les règles générales du droit international en matière de relations consulaires.

26. Cette méthode ne réduirait pas simplement le projet à un ensemble de règles type. Le projet d'articles s'appliquerait toutes les fois que deux Etats n'en auraient pas disposé autrement par convention bilatérale. Le fait qu'une règle n'ait pas un caractère impératif ne signifie pas qu'elle ne lie par les parties. La règle s'appliquerait en l'absence de dispositions contractuelles différentes.

27. La Commission devrait donc se prononcer sur les trois points suivants : les conventions bilatérales préexistantes concernant les relations et immunités consulaires demeureront-elles en vigueur après l'acceptation de l'instrument multilatéral ? Les Etats pourront-ils conclure à l'avenir de nouvelles conventions bilatérales dans ce domaine ? La liberté des parties en la matière est-elle, comme l'a suggéré M. Scelle, subordonnée à l'observation des principes généraux du droit consulaire ?

28. M. MATINE-DAFTARY dit qu'en principe, il partage les vues qui ont été exprimées (561e séance, par. 18 et suivants) par M. Scelle et M. Bartoš (*ibid.*, par. 10 et suiv.) mais il estime que tant le texte proposé par M. Scelle que celui du rapporteur spécial comportent un certain danger.

29. Si la Commission adoptait le texte de M. Scelle, les Etats qui sont actuellement liés par des conventions bilatérales s'opposeraient au projet. Or, il faudrait faire en sorte que le projet d'articles soit accepté, précisément par les Etats qui entretiennent des relations consulaires avec un très grand nombre de pays et qui ont, pour cette raison, conclu dans le passé un grand nombre de traités en cette matière.

30. Le texte proposé par le rapporteur spécial n'est pas non plus exempt de dangers. Si, comme il le prévoit implicitement, l'adoption du projet ne change pas sensiblement la situation existante, le projet d'articles n'intéresserait les Etats que dans une faible mesure.

31. Enfin, M. Matine-Daftary ne peut pas accepter la proposition de M. Edmonds (561e séance, par. 30), car celle-ci encouragerait les tendances particularistes. La Commission ne saurait adopter une telle proposition sans renoncer au rôle même qui lui est assigné d'organe chargé par l'Assemblée générale, aux termes de l'article 13 de la Charte, de la tâche importante d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification.

32. Pour conclure, M. Matine-Daftary pense, comme M. García Amador (560e séance, par. 64), que la question qui fait l'objet de l'article 59 a été soulevée prématurément. Il serait préférable de commencer par soumettre le texte des articles aux gouvernements. Si ces derniers désirent soulever la question des rapports entre le projet et les traités préexistants, ils peuvent le faire dans leurs observations. En fait, ils peuvent même soulever la question à un stade beaucoup plus avancé, lors d'une conférence internationale. M. Matine-Daftary fait observer, à ce propos, que l'article 25 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux conventions déjà en vigueur dans les rapports entre les Etats parties auxdites conventions, n'a pas été rédigé par la Commission, mais a été introduit dans la Convention au cours de la Conférence sur le droit de la mer. De même, l'article 30 de la Convention de 1958 sur la haute mer a été inséré lors de la Conférence. De l'avis de M. Matine-Daftary, l'insertion de ces dispositions a réduit l'utilité des deux Conventions et explique, dans une certaine mesure, pourquoi celles-ci n'ont recueilli qu'un si petit nombre de ratifications.

33. Pour toutes ces raisons, M. Matine-Daftary estime que la Commission ne devrait pas se prononcer, au stade actuel, sur la question de l'insertion dans le projet d'une disposition analogue à celle qui figure dans l'article 59.

34. M. SCELLE déclare que M. Yasseen et M. Verdross ont admirablement fait ressortir le problème central que soulève l'article 59 : le droit international admet-il la juxtaposition de règles facultatives et de règles impératives ? Si l'on procède par analogie, on peut constater, en droit privé, que les règles relatives au contrat de mariage fournissent un exemple de règles facultatives. Si la Commission est en train de préparer un projet de convention multilatérale — et M. Bartoš estime que tel est le cas — il y aurait contradiction dans les termes à envisager une convention ne comportant pas de règles obligatoires. Naturellement, cette convention peut également contenir des règles dispositives, qui serviraient à orienter les parties, mais que celles-ci ne seraient pas obligées de suivre.

35. Il n'a jamais été proposé que le projet actuel remplace toutes les conventions bilatérales exis-

tantes ; le texte qu'a proposé M. Scelle, et à l'égard duquel il ne nourrit aucun amour-propre d'auteur, souligne que les conventions bilatérales antérieures resteront en vigueur et que d'autres pourront être conclues après ratification de la convention multilatérale.

36. M. Scelle ne pense pas que l'on ait pu interpréter les observations de M. Ago comme signifiant que dans les conventions bilatérales, les Etats sont libres de déroger aux principes du droit international coutumier ; ces principes sont obligatoires. Sans doute est-il parfois difficile de déterminer si une convention crée une règle nouvelle qui deviendra une règle de droit coutumier ou si elle est en conflit avec une règle existante du droit coutumier. En cas d'incompatibilité, c'est la règle la plus ancienne qui l'emportera. Toutefois, la Commission a fait figurer dans le projet un certain nombre de règles de droit coutumier qui ont un caractère nettement impératif.

37. Comme toute convention multilatérale doit contenir certaines règles impératives, auxquelles les signataires ne peuvent déroger au moyen de conventions spéciales, M. Scelle s'est efforcé, dans sa proposition, d'indiquer en termes généraux tous les cas où les signataires peuvent conclure des conventions bilatérales spéciales. M. Scelle a été surpris des critiques que M. François (561e séance, par. 33) a formulées à l'égard des termes employés, mais il est tout disposé à remplacer son texte par une formule plus générale, semblable à celle que M. Sandström aurait l'intention de proposer. Il lui importe simplement qu'aucune des futures conventions bilatérales conclues entre les signataires de l'instrument multilatéral ne puissent être considérées comme valables, si elles s'écartent des dispositions obligatoires de ce dernier instrument. M. Yasseen a déjà donné des exemples de dispositions à caractère impératif.

38. Le texte proposé par M. Ago est certainement préférable à celui du rapporteur spécial, mais il n'assure pas le règlement des différends concernant l'incompatibilité entre les dispositions d'une convention donnée et les dispositions obligatoires d'une convention multilatérale. Le rapporteur spécial n'a pas encore indiqué s'il a l'intention de faire figurer dans le projet une disposition générale relative au règlement des différends. M. Scelle a essayé de réparer cette omission au paragraphe 2 de son propre texte et, comme il est douteux que les Etats soient disposés à recourir à l'arbitrage, il a également envisagé la conciliation qui, n'étant pas obligatoire, pourrait être plus acceptable. Il veut espérer, en même temps, que les quelques Etats qui sont disposés à se soumettre aux règles du droit international plutôt qu'à les utiliser à leurs propres fins auront recours à l'arbitrage pour le règlement des différends.

39. M. ERIM pense qu'après les observations de M. Scelle, l'on peut dire qu'un point de vue commun commence à se dégager du débat. M. Scelle accepte maintenant de faire une distinction entre clauses impératives et clauses dispositives. La veille (561e séance, par. 19), il affirmait catégoriquement que les accords bilatéraux ne pouvaient déroger aux conventions multilatérales. Or, il vient de dire (voir plus haut, par. 37) que les seules clauses d'une convention multilatérale auxquelles ne puissent déroger les accords bilatéraux conclus après sa ratification sont les règles impératives stipulées dans la convention. Cela est vrai dans l'absolu, mais, même sur ce plan, les signataires de la convention multilatérale peuvent accepter, aux termes d'une disposition expresse, le droit de déroger à tous les articles de ladite convention. Il convient donc d'examiner s'il se trouve dans le projet des clauses ayant droit à la qualification d'impératives. M. Erim ne peut admettre que même des dispositions telles que celles qu'énoncent les articles 27 et 32 du projet soient considérées comme des règles impératives, car il est concevable, par hypothèse, que deux Etats conviennent entre eux qu'il n'est pas nécessaire de garantir l'inviolabilité des archives consulaires, ni d'accorder aux consuls une protection spéciale allant au-delà de celle dont jouissent les étrangers en général. Un accord de cette nature n'aurait pas la moindre incidence sur les intérêts d'un Etat tiers et serait donc parfaitement acceptable. L'article 6 contient la seule disposition du projet actuel que l'on pourrait peut-être considérer comme ne pouvant faire l'objet d'une dérogation au moyen d'un traité bilatéral, car cela pourrait avoir des incidences sur des Etats tiers. D'autre part, il ne faut pas pousser trop loin la comparaison entre le projet actuel et le droit civil. Ce projet n'est pas un code et ne s'étend nullement à toutes les questions qui ont trait aux relations et immunités consulaires. Le sujet n'est pas épuisé. Aussi n'y aurait-il nul danger à permettre aux Etats de conclure des accords bilatéraux de portée plus grande que le projet ou restreignant son champ d'application. Cette possibilité contribuerait au développement du droit international. Le projet ne met pas un point final au problème ; il n'apporte qu'une solution de compromis.

40. M. SANDSTRÖM déclare qu'à un stade antérieur de la discussion, il penchait pour le texte proposé par M. Scelle, mais que les points de vue exprimés ultérieurement par M. François et M. Yasseen l'ont convaincu que ce texte allait trop loin. Il estime donc que les mots « où elles confirmeront, compléteront, étendront ou expliciteront ses dispositions », dans le texte de M. Scelle, doivent être remplacés par les mots « où elles ne s'écartent pas des principes fondamentaux de la présente convention ». C'est là une formule plus souple et qui, bien qu'elle soit un peu imprécise, garantira mieux le respect des principes fondamentaux du projet actuel. Une disposition de ce genre est particulièrement importante si l'on veut éviter que des Etats puissants ne forcent les Etats plus petits à accepter des conditions indûment onéreuses.

41. M. Sandström se propose de voter pour le texte de M. Scelle, si son amendement n'est pas accepté, sinon il se prononcera en faveur du texte de M. Ago.

42. M. Sandström est opposé à la proposition de

M. García Amador, parce qu'il importe d'obtenir l'avis des Gouvernements sur l'article 59.

43. M. AGO estime que la discussion a permis de cantonner le désaccord dans un domaine plus restreint. Les difficultés pratiques qui, de l'avis de certains membres, et notamment de sir Gerald Fitzmaurice, résulteraient de sa proposition, sont plus apparentes que réelles. Dans le cadre du système préconisé par sa proposition, si l'un seulement des signataires d'une convention bilatérale ratifie l'instrument multilatéral, la convention bilatérale restera automatiquement en vigueur entre les deux Etats. Au contraire, si les deux signent l'instrument multilatéral, cet instrument remplacera automatiquement la convention bilatérale primitive, aussitôt qu'il aura été ratifié par le deuxième Etat, à moins que les deux parties à la convention bilatérale ne décident que celle-ci restera en vigueur, bien qu'elles aient accepté l'instrument multilatéral. La conséquence pratique serait que, si l'instrument multilatéral entre en vigueur, les dispositions concernant les relations consulaires dans les anciens traités bilatéraux de toute sorte tomberont probablement en désuétude, mais les dispositions détaillées des conventions consulaires plus récentes que les Etats jugeraient nécessaires et pratiques resteront sans doute en vigueur par suite d'une décision prise d'un commun accord entre les parties. Si la Commission maintient le système proposé par le rapporteur spécial à l'article 59, les Etats devront conclure un accord exprès pour dénoncer les conventions antérieures sinon l'incertitude pourrait régner et des difficultés pourraient se produire lorsque surgiraient des cas contestés.

44. M. Ago ne s'oppose pas à l'idée de M. Scelle, que les conventions multilatérales peuvent contenir certaines dispositions impératives, mais il estime que, dans le cas présent, la plupart, sinon toutes les règles contenues dans le projet peuvent être considérées comme des règles dispositives. Après tout, deux Etats ne sont même pas obligés d'instituer entre eux des relations consulaires et M. Ago pense, comme M. Erim, qu'il n'existe pas, *a priori*, de raison pour laquelle deux Etats voisins et qui entretiennent des relations amicales devraient être empêchés de tomber d'accord, par exemple, pour stipuler que leurs consuls respectifs n'auraient pas besoin d'une protection spéciale, dépassant celle qui est accordée à tout étranger.

45. Répondant à la critique formulée par M. Scelle qui a reproché à son texte de ne pas mentionner la procédure de règlement des différends, M. Ago déclare que, s'il est en faveur d'une disposition relative au règlement des différends par conciliation ou par arbitrage, il estime qu'il y aurait lieu de prévoir dans le projet une clause générale à ce sujet, plutôt qu'une clause applicable exclusivement aux différends concernant les rapports entre les articles du projet et les conventions antérieures.

46. M. EDMONDS constate que les membres semblent s'accorder à penser que, si deux Etats ratifient une convention multilatérale, il n'en résulte pas *ipso facto* que soit annulée toute convention bilatérale antérieure à laquelle ils seraient parties ni qu'il leur soit interdit de conclure de nouvelles conventions bilatérales réglant avec plus de détails que l'instrument multilatéral des questions d'un intérêt particulier.

47. Sa seule objection importante contre la proposition de M. Ago est qu'elle n'indique pas clairement quelle serait la situation si les parties à l'instrument multilatéral désiraient, par la suite, conclure une convention bilatérale distincte.

48. Se référant à l'article 33 du projet de Harvard, il dit savoir par expérience qu'il n'est pas toujours aisé de décider si les dispositions d'un accord sont ou non compatibles avec les dispositions d'un autre accord ; pour surmonter cette difficulté, il suffirait de dire dans le projet qu'aucune disposition de la convention multilatérale ne portera atteinte aux conventions bilatérales ultérieures, à moins que les parties n'aient expressément accepté la première disposition.

49. M. Edmonds ne veut pas imposer sa propre version et il serait entièrement satisfait si la mise au point en était confiée au Comité de rédaction. Toutefois, il insiste pour que le Commission prenne une décision touchant l'effet qu'aura ledit projet sur les conventions existantes et touchant les conditions dans lesquelles les parties contractantes pourront, ultérieurement, conclure des conventions bilatérales.

50. M. TOUNKINE, commentant certaines propositions soumises au sujet de l'article 59, déclare que le texte de M. Scelle n'est pas applicable dans la pratique, qu'il complique inutilement toute la question et que, s'il était retenu, l'ensemble du projet deviendrait inacceptable pour plusieurs Etats.

51. Les textes présentés par M. Ago et le rapporteur spécial, pour l'article 59, visent, l'un et l'autre, à laisser les signataires de l'instrument multilatéral libres de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes ou d'en conclure de nouvelles si tel est leur désir. Il n'en reste pas moins que le texte de M. Ago aurait également pour effet de compliquer la situation. En premier lieu, si la proposition de M. Ago était adoptée, les Etats désireux de signer l'instrument multilatéral seraient dans l'obligation de le faire en ignorant complètement le sort réservé aux conventions bilatérales existantes, étant donné que les autres parties à ces conventions pourraient avoir des points de vue différents en ce qui concerne leur maintien ou leur annulation. En second lieu, la proposition de M. Ago aurait pour effet de contraindre tout Etat qui a l'intention de ratifier l'instrument multilatéral à revoir la totalité des conventions consulaires bilatérales auxquelles il est partie et à entamer de nouvelles négociations avec toutes les autres parties intéressées ; il est tout à fait possible qu'un grand nombre de conventions bilatérales devraient alors être négociées et ratifiées pour conserver de façon expresse leur validité aux conventions existantes.

52. A son avis, la meilleure solution pour la Commission consisterait à renvoyer le texte du

rapporteur spécial et la proposition de M. Ago au Comité de rédaction pour que celui-ci fonde les deux textes en un seul. Ce nouvel article devrait, en particulier, stipuler que l'adhésion à l'instrument multilatéral n'aura pas pour effet d'annuler automatiquement les conventions consulaires et que les Etats demeureront libres de conclure de nouveaux accords bilatéraux.

53. M. HSU propose d'ajouter, à la fin du texte soumis par M. Ago, le membre de phrase suivant : « dans la mesure où celles-ci ne sont pas en conflit avec les principes généraux des présents articles ». Bien que ce membre de phrase puisse sembler évident en soi, il touche, à son avis, un principe de base. Tandis que le premier point que M. Ago fait ressortir dans sa proposition est acceptable et nécessaire, et que sa suppression ferait croire, à tort, que l'adhésion à l'instrument multilatéral entraîne automatiquement l'annulation de toutes les conventions consulaires bilatérales, il estime que le second point donnerait aux Etats une latitude excessive pour conclure de nouveaux accords. Le but recherché en établissant un instrument multilatéral est d'empêcher que les pratiques consulaires continuent d'être réglées par les seules conventions bilatérales. Aussi semble-t-il peu souhaitable d'encourager les Etats à conclure de nouvelles conventions bilatérales, à moins que des circonstances exceptionnelles ne l'exigent.

54. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) en réponse aux observations faites au cours du débat, signale qu'il n'est pas rigoureusement exact d'affirmer que peu d'Etats ont conclu des conventions consulaires bilatérales. En réalité ces conventions sont nombreuses ; ce que l'on pourrait dire, en revanche, c'est que par rapport au grand nombre d'Etats souverains dans le monde, ces conventions ne lient qu'un nombre relativement faible de pays. Ainsi, quoique en théorie un pays puisse conclure des conventions consulaires avec plus de 90 Etats, la Tchécoslovaquie n'en a guère signé que six. En conséquence, bien que certains Etats soient parties à un grand nombre de conventions bilatérales, on ne peut affirmer pour autant que ces Etats ne signeraient pas l'instrument multilatéral si l'article 59 était inséré, car du point de vue géographique, un grand nombre de relations consulaires entre Etats restent encore en dehors du champ d'application de ces conventions.

55. Le rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit possible de suivre la suggestion de M. Matine-Daftary qui est de ne pas trancher à la présente session le problème qui fait l'objet de l'article 59. Une clause précise portant sur le rapport entre le projet et les conventions existantes devrait être soumise aux gouvernements pour qu'ils puissent prendre une décision à l'égard du projet.

56. En réponse à la question posée par M. Scelle qui demande si le rapporteur spécial a l'intention de mentionner le règlement des différends internationaux dans l'article, il fait observer qu'une telle mention est inutile étant donné que la question tout entière du règlement des différends constitue un problème distinct et qui se trouve réglé par de nombreux accords internationaux. Une disposition de cet ordre serait en outre d'autant plus inutile dans un instrument concernant les relations et immunités consulaires qu'en cette matière les Etats ont toujours le plus vif désir de régler tout différend par voie de négociation ; quoi qu'il en soit il ressort clairement du recueil des décisions rassemblées par Stowell [1] que, si des questions touchant la condition juridique des fonctionnaires consulaires ont fait assez souvent l'objet de décisions des tribunaux nationaux, il n'y a presque pas de décisions des instances internationales dans ce domaine. Cela prouve que les différends relatifs aux prérogatives des consuls sont généralement tranchés par la voie diplomatique. En cas de différends particulièrement graves les Etats ont un grand choix de procédures : négociations, conciliation, commissions paritaires, commissions d'enquête, arbitrage et en dernier lieu recours à la Cour internationale de Justice.

57. La majorité des membres de la Commission semble être en faveur de l'insertion dans le projet d'une clause prévoyant le maintien en vigueur des conventions bilatérales existantes et de la possibilité d'en conclure de nouvelles à l'avenir. Les opinions ne paraissent diverger que sur le point de savoir si la liberté des Etats en la matière doit être limitée et, dans l'affirmative, à quel degré. M. Žourek pense personnellement qu'il serait peu sage de restreindre cette liberté d'une façon excessive, mais M. Scelle et M. Ago se montrent partisans de limitations plus ou moins sévères. La proposition de M. Ago, bien qu'elle ne soit pas fondamentalement différente de celle du rapporteur spécial, est critiquable du point de vue pratique en ce qu'elle obligerait pour ainsi dire les parties aux accords bilatéraux à réviser, avant la ratification de la convention multilatérale, tout le système de leurs conventions consulaires et à entamer de nouvelles négociations avec tous les Etats avec lesquels elles ont conclu une convention consulaire. Bien qu'une telle procédure soit en principe souhaitable, de nombreux Etats hésiteraient en fait à se charger d'une telle tâche. La meilleure solution consisterait à laisser intact le réseau actuel des conventions consulaires bilatérales afin que l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral ne se trouve pas retardée.

58. La Commission peut, bien entendu, renvoyer au Comité de rédaction l'article 59 et toutes les propositions et amendements y relatifs, mais le rapporteur spécial continue à croire que les règles qu'il a proposées dans l'article 59 sont les seules qui soient possibles. Son point de vue est étayé également par le seul instrument multilatéral existant en la matière, à savoir la Convention sur les agents consulaires adoptée à La Havane en 1928 dans laquelle il est stipulé à l'article 24 que « la présente Convention n'affecte pas les engagements acquis antérieurement par les parties

[1] Ellery C. Stowell, *Consular Cases and Opinions*, Washington, John Byrne, 1909.

contractantes en vertu d'un accord international ». Du reste, l'article 26 de la Convention de la Havane sur les fonctionnaires diplomatiques contient la même disposition [2].

59. M. AGO précise que si la proposition de M. Hsu ne donne lieu à aucune objection majeure, il ne pense pas que l'adjonction qu'il suggère soit tout à fait appropriée. En premier lieu, il est peu vraisemblable que de nombreuses conventions consulaires bilatérales soient vraiment en contradiction avec les principes généraux de l'instrument multilatéral. En second lieu, cette adjonction aurait pour effet d'ouvrir un débat sur le caractère réel des principes généraux contenus dans les articles de la Commission. En troisième lieu, si ces principes généraux ne constituent pas du *jus cogens*, il ne voit pourquoi il serait nécessaire de stipuler que les Etats ne doivent pas s'écarter de ces principes.

60. Le PRÉSIDENT déclare que la discussion sur l'article 59 est close. Il pense que la Commission devrait d'abord décider par un vote s'il convient d'insérer un article concernant le rapport entre le projet et les conventions antérieures.

61. M. GARCÍA AMADOR demande si cette décision s'appliquerait à la fois au projet provisoire et au projet définitif.

62. Le PRÉSIDENT indique qu'aucune décision ne peut être prise en ce qui concerne ce dernier projet tant que les gouvernements n'auront pas présenté leurs observations.

63. Il met aux voix la question de savoir s'il convient d'insérer un article traitant du rapport entre le projet de la Commission et les conventions antérieures.

Par 13 voix contre 5, avec 1 abstention, il est décidé qu'un article de cet ordre doit être inséré dans le projet.

64. Le PRÉSIDENT fait observer qu'au stade actuel il serait difficile que la Commission examine dans le détail chaque proposition et amendement ayant trait à l'article 59. La procédure pourrait se trouver simplifiée au cas où la Commission se prononcerait sur la question générale de savoir si la ratification de l'instrument multilatéral affecterait automatiquement le maintien en vigueur des conventions consulaires bilatérales existantes.

65. M. AGO pense que la question sur laquelle le Président désire procéder à un vote n'est pas entièrement claire. Par exemple, si la proposition doit être entendue dans le sens que les conventions bilatérales existantes deviennent automatiquement caduques du fait de la ratification de l'instrument multilatéral par les deux parties, à moins que ces dernières n'en conviennent autrement, il voterait pour la proposition. Par contre, son vote serait différent, si la proposition voulait dire que les accords bilatéraux existants demeurent en vigueur à moins d'être expressément dénoncés au moment de la ratification de l'instrument multilatéral.

66. M. YOKOTA croit que l'on pourrait diviser en deux groupes les quatre propositions principales dont la Commission est saisie. Le texte proposé pour l'article 59 par le rapporteur spécial ainsi que la proposition de M. Ago, qui ne diffèrent pas véritablement l'un de l'autre, pourraient constituer un premier groupe, l'autre groupe se composant des propositions de M. Scelle et de M. Edmonds. La Commission devrait choisir dans ces deux groupes le principe à adopter et le renvoyer alors au Comité de rédaction.

67. M. AMADO n'est pas d'avis qu'il y ait peu de différence entre le texte du rapporteur spécial et la proposition de M. Ago. Il était partisan de la suppression complète de l'article 59 mais, étant donné la décision prise par la Commission d'inclure un article de cette nature dans le projet, le texte devrait en être aussi clair que possible. Il faudrait donc renvoyer au Comité de rédaction toutes les propositions et amendements qui s'y rapportent.

68. M. EDMONDS dit que le Comité de rédaction devrait recevoir des instructions précises. La Commission devrait se prononcer par un vote sur les deux questions suivantes : 1. L'acceptation d'un instrument multilatéral mettra-t-elle fin *ipso facto* aux conventions consulaires bilatérales existantes ? 2. Les Etats qui auront ratifié l'instrument multilatéral seront-ils libres de conclure ultérieurement des conventions bilatérales ?

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) considère que la seule question à trancher par un vote doit être de savoir si la ratification de l'instrument multilatéral abroge *ipso facto* les conventions consulaires bilatérales existantes : tel est l'unique point de droit essentiel en jeu.

70. Selon M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, la meilleure méthode serait de renvoyer toutes les propositions et amendements au Comité de rédaction. Néanmoins, si la Commission désire prendre une décision générale, il lui faudrait tout d'abord voter sur le principe, qui se trouve à la fois dans le texte du rapporteur spécial et dans la proposition de M. Ago, suivant lequel l'acceptation du projet n'empêcherait en aucune manière le maintien en vigueur de conventions consulaires bilatérales existantes. Si la Commission approuve ce principe, elle pourra passer ensuite au vote sur son mode d'application pour lequel elle aura le choix entre les solutions proposées par le rapporteur spécial et par M. Ago.

71. M. SANDSTRÖM, appuyé par M. Scelle, craint que les nuances d'opinions de certains membres de la Commission ne soient perdues lors d'un vote sur la question générale de principe. La différence existant entre ces opinions n'est pas aussi grande qu'elle pourrait paraître au premier abord et il vaudrait mieux renvoyer l'article, les propositions et les amendements au Comité de rédaction.

[2] Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLV, p. 289 et 259.

72. Le PRÉSIDENT indique qu'il avait suggéré initialement de procéder à un vote parce que certains membres désiraient donner des instructions au Comité de rédaction pour rédiger cet article. Il n'a pas été en mesure d'énoncer la proposition aussi clairement que M. Ago l'aurait voulu, car la Commission aurait alors été amenée à voter sur le fond de la question. En se prononçant sur le point de savoir si toutes les propositions doivent être renvoyées au Comité de rédaction, accompagnées du compte rendu des opinions formulées par les membres, la Commission va éclaircir la situation. Si cette suggestion est rejetée, un vote pourra intervenir, sous quelque forme que ce soit, sur les instructions à donner au Comité de rédaction.

73. M. MATINE-DAFTARY ne juge pas souhaitable de renvoyer toutes les propositions au Comité de rédaction. Les deux opinions différentes qui se sont fait jour au cours du débat sont les suivantes : d'une part, toutes les conventions consulaires bilatérales existantes doivent demeurer en vigueur purement et simplement ; d'autre part, ces conventions doivent demeurer en vigueur, mais avec certaines réserves. On ne peut laisser le soin de décider au Comité de rédaction et la Commission doit se prononcer par un vote sur ce point.

74. M. GARCÍA AMADOR considère que la Commission ou le Comité de rédaction devrait également examiner la proposition concrète qu'il a faite au début du débat, à savoir d'appeler l'attention des gouvernements, soit dans le rapport de la Commission, soit dans le commentaire, sur la question traitée à l'article 59, afin qu'ils puissent faire connaître leurs vues sur le rapport entre le projet et les conventions bilatérales existantes. Il s'agit d'une question plus politique que technique pour laquelle il faut donc obtenir l'avis des gouvernements. La Commission ne saurait se substituer à eux pour trancher cette question.

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que si la Commission désire donner des instructions au Comité de rédaction, elle pourrait suivre la procédure de vote suggérée par M. Jiménez de Aréchaga.

76. Le PRÉSIDENT ne croit pas que ce soit la méthode la plus efficace de résoudre le problème. Il invite la Commission à se prononcer sur la question de savoir si le projet d'article 59 présenté par le rapporteur spécial ainsi que les propositions et amendements y relatifs doivent être renvoyés au Comité de rédaction.

Par 9 voix contre 6, avec 2 abstentions, il est décidé de renvoyer au Comité de rédaction l'article ainsi que les propositions et amendements y relatifs.

77. M. BARTOŠ et M. EDMONDS déclarent avoir voté contre la proposition car, d'après eux, il n'appartient pas au Comité de rédaction de trancher une différence d'opinions aussi profonde sur une question de principe.

La séance est levée à 13 h. 10.

563e SÉANCE

Jeudi 16 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE 60 (ACCEPTATION COMPLÈTE OU PARTIELLE)

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 60, expose que celui-ci offre aux Etats qui refusent de nommer ou d'accepter des consuls honoraires la possibilité de ratifier l'instrument à l'exclusion du chapitre II où se trouvent réunies les dispositions concernant les consuls honoraires. Le projet vise à l'universalité et est conçu comme une convention générale portant codification de règles générales de droit international. Toutefois, on ne saurait attendre des Etats qui refusent de nommer ou d'accepter des consuls honoraires qu'ils adhèrent à l'instrument ou le ratifient dans toutes ses parties y compris le chapitre II, ou encore qu'ils acceptent, comme règles de droit international général, les règles énoncées dans le projet concernant les consuls honoraires. La méthode de l'acceptation partielle présenterait le grand avantage d'assurer l'universalité de l'instrument sans porter atteinte à la pratique actuelle des Etats. M. Žourek estime que son texte de l'article 60, qui prévoit la possibilité d'une acceptation partielle, est une heureuse solution technique du problème et permettra d'éviter un grand nombre de réserves. En effet, si un article de cette nature n'était pas incorporé dans le projet, les Etats qui n'admettent pas l'institution des consuls honoraires, n'auraient d'autre moyen que de formuler, en acceptant la convention, une réserve concernant les dispositions relatives aux consuls honoraires. Or, si les réserves sont parfois nécessaires, elles sont en général peu souhaitables, car elles tendent à affaiblir la portée d'un instrument ; une réserve formulée par l'une des parties pourrait irrémédiablement porter atteinte à l'utilité de l'instrument tout entier dans les relations entre l'Etat qui formule la réserve et les Etats qui n'accepteraient pas cette réserve. Un autre avantage de la méthode de la ratification ou de l'adhésion partielle réside dans le fait que les Etats qui exercent l'option peuvent ultérieurement ratifier l'ensemble de l'instrument ou y adhérer s'ils viennent à changer d'avis ou si, pour des raisons d'ordre pratique, ils jugent nécessaire de nommer ou d'accepter des consuls honoraires.

2. La méthode envisagée n'est pas nouvelle ; elle a été adoptée dans le cas de l'Acte général pour le règlement pacifique des différends inter-

nationaux de 1928. La Commission ne devrait pas, d'ailleurs, attacher une importance excessive au texte de l'article qui figure dans son premier projet, car ce dernier sera envoyé aux gouvernements pour qu'ils formulent leurs observations. Il devrait donc être possible de régler la question rapidement. Bien entendu, le libellé de l'article devra être modifié lorsque le Comité de rédaction et la Commission auront approuvé la structure définitive du projet mais le principe qui y est énoncé semble suffisamment clair pour que la Commission puisse se prononcer sans difficulté.

3. M. YOKOTA rappelle que la question a été longuement discutée lors de l'examen des autres articles. L'article 60 a suscité une opposition si générale qu'il s'étonne que le rapporteur spécial insiste pour qu'il figure dans le projet. Il semble inutile que la Commission reprenne dès maintenant la discussion sur ce point ; le Comité de rédaction, qui est chargé non seulement de mettre au point le texte des articles, mais aussi de revoir le plan d'ensemble du projet, pourrait tenir compte de l'article 60 dans le cadre général de son examen. Il serait donc plus sage de différer toute nouvelle discussion jusqu'à ce que le Comité de rédaction ait terminé ses travaux.

4. M. Yokota ne saurait accepter les raisons données par le rapporteur spécial pour la ratification partielle du projet. M. Žourek semble avoir fondé son article sur l'hypothèse qu'un certain nombre d'Etats sont défavorables à l'institution même des consuls honoraires; or, les débats qui se sont déroulés à la Commission ont montré que, bien au contraire, la plupart des Etats nomment et reçoivent des consuls honoraires. Même si certains Etats sont opposés à cette institution, il n'y a aucune raison de soumettre les dispositions concernant les consuls honoraires à une ratification séparée. Tout Etat qui ne reconnaît pas cette institution n'aura qu'à s'abstenir de nommer des consuls honoraires ou refuser de les recevoir. Le fait que la convention comporte des dispositions relatives aux consuls honoraires ne devrait pas empêcher sa ratification, puisque l'instrument n'oblige pas les Etats à recevoir ou nommer des consuls honoraires. La situation de ces derniers a beaucoup d'analogie avec celle des agents consulaires dont la législation de certains pays, y compris celui de M. Yokota, ne prévoit ni la nomination ni l'agrément ; or cela n'empêche pas ces pays d'adhérer à des conventions qui contiennent des dispositions relatives aux agents consulaires. Par conséquent, de l'avis de M. Yokota, l'argument du rapporteur spécial selon lequel l'absence de l'article 60 empêcherait de nombreux Etats d'adhérer à l'instrument dans son ensemble n'est pas valable.

5. M. ERIM juge inutile l'article en question ; étant donné qu'une si grande liberté d'action a déjà été reconnue aux Etats, cet article réduirait à néant l'œuvre de codification entreprise par la Commission. En acceptant d'insérer dans le projet une disposition comme celle qui figure à l'article 59, la Commission a reconnu en principe que les Etats qui désirent régler leurs relations consulaires autrement que de la manière prévue dans l'instrument multilatéral seraient libres de le faire ; en adoptant ce principe la Commission a, en fait, transformé l'instrument en un ensemble de règles que devront suivre les Etats qui ne désirent pas conclure de conventions consulaires bilatérales. Par conséquent, rien n'empêche les Etats de déroger aux règles stipulées dans la convention multilatérale et l'adoption de l'article 60 rendrait ladite convention pratiquement sans effet sur la matière en question.

6. De plus, l'article tel qu'il est actuellement rédigé semble offrir aux Etats la possibilité de ratifier certains chapitres en bloc mais ne leur accorde pas le droit de déroger à des dispositions particulières. Il faudrait savoir si le rapporteur spécial refuse totalement d'admettre le droit de faire des réserves sur les différents articles pris individuellement. En outre, cette liberté partielle, considérée à la lumière de l'article 59, représente une nouvelle faille dans le plan général de la convention. La Commission devrait présenter aux gouvernements une convention complète contenant des règles types générales à suivre en matière de relations et immunités consulaires. Les Etats qui ne voudraient pas adhérer à certaines des règles qui y sont énoncées pourraient, aux termes de l'article 59, maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes ou conclure d'autres conventions consulaires bilatérales répondant à leurs besoins. M. Erim propose donc de différer l'examen de l'article 60 ainsi que le vote sur ledit article en attendant la décision définitive sur l'article 59.

7. M. BARTOŠ estime que la Commission se trouve en présence d'une question de fond plutôt que d'ordre technique. Il comprend fort bien le point de vue de ceux qui pensent que l'institution des consuls honoraires est peu souhaitable bien que, personnellement, il ne partage pas cette opinion. Il n'importe guère de savoir si les Etats ont tous ou non recours à cette institution ; l'instrument projeté n'oblige pas les Etats à nommer ou recevoir des consuls honoraires. Ils sont, par conséquent, libres d'agir de leur propre gré en la matière, que l'article 60 figure ou non dans le projet. Toutefois, M. Bartoš tient à faire observer que la solution préconisée par le rapporteur spécial aurait pour effet d'attribuer une importance différente aux divers chapitres du projet : le chapitre I serait considéré comme obligatoire, alors que le chapitre II serait facultatif. Il est de beaucoup préférable de laisser aux Etats toute liberté de refuser de reconnaître l'institution des consuls honoraires. D'ailleurs, rien n'empêche un Etat qui ne ratifie pas le chapitre II de recevoir ou de nommer des consuls honoraires si les autres parties intéressées donnent leur assentiment.

8. De l'avis de M. EDMONDS, l'article est tout à fait inutile et devrait être supprimé. Un Etat qui refuse de nommer ou de recevoir des consuls honoraires n'aura pas, sur son territoire, de fonctionnaires consulaires auxquels le chapitre II

serait applicable. Si, par la suite, il change d'opinion sur la nomination et l'acceptation des consuls honoraires, il sera libre de se prévaloir des dispositions de ce chapitre. Il n'est pas nécessaire d'ajourner la décision sur l'article 60 jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur d'autres articles du projet.

9. M. GARCÍA AMADOR rappelle qu'au début de la discussion du chapitre III (Dispositions générales), il a déclaré que la Commission devrait examiner en premier lieu s'il conviendrait d'insérer dans le premier projet des dispositions générales ayant le caractère de clauses finales (560e séance, par. 9). Il a fait cette suggestion pour éviter une discussion de fond et ses craintes se sont malheureusement confirmées. La Commission s'est engagée dans un long débat au sujet de l'article 59 sans pouvoir parvenir à une conclusion et elle risque, à l'heure actuelle, d'entamer une longue discussion sur la question des réserves. La pratique consistant à examiner les clauses finales est contraire à la procédure habituellement suivie par la Commission. Pour éviter toute nouvelle discussion de fond, M. García Amador propose que la Commission vote sur la question de savoir si les articles 59 et 60 devraient figurer dans le projet.

10. M. MATINE-DAFTARY, n'étant guère en faveur de l'institution des consuls honoraires, se félicite de l'initiative prise par le rapporteur spécial pour donner aux Etats la possibilité de ne pas ratifier le chapitre II. Toutefois, il serait plus sage d'adopter une méthode quelque peu différente et de joindre le chapitre II au projet en tant qu'annexe facultative, à l'exemple du Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends élaboré à la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer tenue en 1958.

11. M. Matine-Daftary présente cette suggestion parce qu'il estime que, d'après la méthode proposée par le rapporteur spécial, les Etats pourraient être obligés d'adhérer à des chapitres en bloc et, comme M. Erim l'a fait observer, se voir ainsi empêchés de formuler des réserves à l'égard de dispositions particulières. Si l'article 60 vise à écarter la possibilité de faire des réserves, il estime que le meilleur moyen de rendre facultatives les dispositions concernant les consuls honoraires serait d'englober celles-ci dans une annexe facultative distincte. M. Matine-Daftary considère que, en l'état actuel du droit international, les Etats se considérant comme souverains sont libres de formuler des réserves à tout instrument qu'ils signent.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer à M. Matine-Daftary que l'acceptation partielle proposée à l'article 60 ne concerne que le chapitre relatif aux consuls honoraires. Il lui donne également l'assurance que cette disposition n'exclut en aucune façon la possibilité de formuler des réserves, qui sera traitée au chapitre IV. L'article 60, qui a été inscrit dans le projet en vue d'assurer l'universalité de l'instrument envisagé, ne porte pas atteinte au droit inaliénable qu'ont les Etats souverains de formuler des réserves.

13. Répondant à M. Yokota, le rapporteur spécial déclare que le nombre des Etats qui n'acceptent pas l'institution des consuls honoraires, importe peu. L'essentiel, c'est qu'il n'est pas possible de forcer un Etat souverain d'accepter une institution dont il ne veut pas. Jusqu'ici, M. Žourek n'a pas entendu d'argument convaincant contre la procédure prévue à l'article 60 ; la possibilité d'une acceptation partielle n'est nullement destinée à mettre en doute la valeur de l'institution des consuls honoraires. Au contraire, sachant que les consuls honoraires rendent de précieux services à de nombreux Etats, M. Žourek leur a consacré un chapitre spécial de son projet.

14. Le rapporteur spécial pense qu'il est exagéré de craindre, comme le fait M. Erim, que l'article 60 ne rende le projet inopérant. Cet article n'affecte en rien la pratique internationale actuelle ; il permet simplement à un Etat qui ne nomme ni n'accepte de consuls honoraires, de ne pas se lier par des dispositions relatives à cette catégorie de consuls. Mais la procédure préconisée ne porte en aucune façon préjudice à la situation des Etats qui sont en faveur de cette institution. Le rapporteur spécial ne peut partager le point de vue de M. Yokota, selon lequel le cas des agents consulaires est analogue, car les agents consulaires constituent une classe de consuls alors que les consuls honoraires représentent une catégorie distincte de celle des consuls. En outre, un Etat qui a adhéré à l'instrument multilatéral dans son ensemble, mais qui ne reconnaît pas l'institution des consuls honoraires, serait placé dans une situation embarrassante s'il voulait refuser l'exequatur à un consul honoraire. La procédure énoncée à l'article 60 éliminera toute équivoque et tout germe de discorde dans ce domaine et, comme l'a signalé M. Žourek, elle ne peut nuire à aucun Etat.

15. M. MATINE-DAFTARY se dit convaincu par les explications du rapporteur spécial.

16. Sir Gerald FITZMAURICE ne saurait partager le point de vue du rapporteur spécial, selon lequel un Etat qui a ratifié l'ensemble de l'instrument serait dans une situation embarrassante si on lui demandait d'accepter un consul honoraire. C'est là que réside l'erreur principale de l'argument exposé par le rapporteur spécial. Le fait que quelques Etats — et de l'avis de sir Gerald, il s'agit d'une faible minorité — ne reconnaissent pas l'institution des consuls honoraires ne constitue pas un argument en faveur de l'adoption de l'article 60. Aucune disposition du projet n'oblige les Etats à recevoir ou à nommer des consuls honoraires, et l'on ne peut affirmer que la ratification empêche un Etat de refuser l'exequatur à de tels fonctionnaires.

17. L'affirmation du Rapporteur spécial selon laquelle l'insertion de cette clause dans le projet permettrait d'obvier à la nécessité d'un grand

nombre de réserves repose sur la même erreur. Aucun pays ne sera obligé de formuler de réserves car le fait de ratifier l'ensemble de l'instrument ou d'y adhérer ne portera aucunement atteinte à sa liberté totale d'envoyer ou de recevoir des consuls honoraires. L'option de l'acceptation partielle est tout autre chose que la faculté qu'ont les Etats de formuler des réserves au sujet d'articles déterminés. En conséquence, cette disposition est inutile, même aux fins indiquées par le rapporteur spécial, qui sont le maintien de la liberté d'action et du *statu quo ante* des pays qui ne reconnaissent pas l'institution des consuls honoraires. La seule raison valable d'une telle disposition aurait été l'existence, dans le projet, d'une disposition obligeant les Etats à nommer et à recevoir des consuls honoraires ; or une telle disposition n'y figure pas.

18. M. AGO estime que cet article est, non seulement inutile, mais encore inopportun. Il est particulièrement peu souhaitable d'exposer une œuvre de codification, non seulement au risque normal de réserves possibles, mais encore au danger plus grave d'un choix entre l'acceptation et le rejet de certaines règles. La Commission reconnaît l'existence de l'institution des consuls honoraires ; en même temps, elle reconnaît que chaque Etat est libre de décider s'il nommera ou admettra de tels fonctionnaires. Une fois qu'un Etat a décidé d'envoyer ou de recevoir des consuls honoraires, la Commission reconnaît que les règles énoncées au chapitre II doivent s'appliquer. Les gouvernements ne suivent pas nécessairement la même politique ; tout gouvernement peut décider, pour des raisons d'ordre pratique, d'admettre ou de nommer des consuls honoraires ou de ne pas le faire et cette décision peut aussi changer avec le temps. En outre, comme tout gouvernement a le droit, conformément à l'article 11, de refuser l'exequatur à un consul, on ne peut guère soutenir, comme le fait le rapporteur spécial, que la nécessité de refuser l'admission de consuls honoraires pourrait créer une situation embarrassante. D'ailleurs, aux termes de l'article 20, l'Etat de résidence peut informer l'Etat d'envoi qu'un membre du personnel consulaire n'est pas acceptable. Il n'y a donc pas de raison d'adopter une disposition qui pourrait créer l'impression que certaines règles de droit international énoncées dans le projet sont facultatives, tandis que d'autres sont obligatoires. La Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë a été ratifiée par des Etats qui ne possèdent pas de côtes ; les Etats intéressés reconnaissaient ainsi que les règles énoncées dans la Convention régissent la situation des Etats maritimes. Il est certain que le même principe doit s'appliquer à l'institution des consuls honoraires : les Etats qui ne connaissent pas cette institution, peuvent parfaitement admettre que les règles énoncées dans le projet régissent la situation des consuls honoraires pour les Etats qui reconnaissent cette institution.

19. En outre, l'article 60 pourrait avoir des conséquences dangereuses. Certains Etats pourraient choisir l'acceptation partielle, parce qu'ils réprouvent l'institution des consuls honoraires, mais d'autres, qui admettent cette institution, pourraient s'orienter vers la ratification partielle parce qu'ils désireraient appliquer des règles autres que celles énoncées dans l'instrument. Sir Gerald prie le rapporteur spécial de ne pas insister sur l'article 60 ; si les gouvernements réagissent fortement devant l'absence d'une telle disposition, la Commission pourra toujours l'introduire dans le projet définitif, mais il semble inutile de l'y faire figurer au stade actuel.

20. M. FRANÇOIS pense que les débats ont montré les rapports étroits qui existent entre l'article 60 et l'ensemble de la question des réserves. Si l'on admet des réserves à l'instrument, l'Etat qui le voudra pourra formuler une réserve au sujet de l'ensemble du chapitre II. M. François a été surpris d'entendre certains membres de la Commission exprimer l'avis que le droit de formuler des réserves était inhérent à la souveraineté ; il estime que ce droit dépend exclusivement de la nature de l'instrument en question, et il est porté à croire que le projet d'instrument dont est saisie la Commission est de ceux qui n'admettent qu'un petit nombre de réserves, si tant est que des réserves puissent être faites à son égard.

21. Les membres de la Commission qui ont critiqué l'article 60 ont affirmé que les Etats qui ne désirent ni nommer, ni admettre de consuls honoraires conservent toute liberté d'action. M. François ne peut accepter entièrement cet argument, car dans la pratique, certaines difficultés pourraient surgir. Si l'on prend, par exemple, l'article 45 *(Devoirs des Etats tiers)*, les pays adhérant à l'ensemble de la convention seraient obligés de reconnaître également l'application de cet article aux consuls honoraires. Il pourrait être préférable de considérer que cette disposition s'applique aux consuls honoraires si l'Etat en question reconnaît l'institution, mais d'admettre des réserves dans le cas des Etats qui ne la reconnaissent pas. On peut estimer qu'il s'agit là d'une question de détail, mais c'est une exception à la liberté absolue de décider si des consuls honoraires doivent ou non être nommés ou reçus.

22. M. TOUNKINE estime que la proposition faite par M. García Amador a beaucoup de valeur. Les dispositions de l'article 60 rentrent probablement dans la catégorie des clauses finales et il n'est pas conforme à la pratique généralement suivie par la Commission de faire figurer des clauses finales dans ses projets. En règle générale, la Commission ne prépare que les articles de fond sur les questions qu'elle examine.

23. M. Tounkine éprouve de l'inquiétude devant le point de vue exprimé par certains membres de la Commission qui, depuis le début, se sont prononcés en faveur de l'assimilation des consuls honoraires aux consuls de carrière et qui estiment qu'il ne devrait pas y avoir de chapitre distinct au sujet des consuls honoraires ; M. Tounkine pense que si le Comité de rédaction présentait un

projet qui ne comprendrait pas ce chapitre, la Commission reprendrait ses débats prolongés sur la question des consuls honoraires.

24. La discussion sur la situation juridique des consuls honoraires a montré qu'à bien des égards, cette situation est différente de celle des consuls de carrière et la Commission aurait dû parvenir à la conclusion que les consuls honoraires constituent une institution distincte. M. Tounkine propose donc au Comité de rédaction, si ce dernier décide de faire figurer les dispositions relatives aux consuls honoraires dans les articles mêmes qui traitent des consuls de carrière, de présenter à la Commission un deuxième projet, dans lequel les consuls honoraires feraient l'objet d'un chapitre distinct.

25. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne que M. García Amador a soulevé une question très importante qui met en cause toute la technique des travaux de la Commission. La Commission s'est toujours considérée comme un organisme composé d'experts dont la tâche consiste à formuler des avis fondés sur des recherches indépendantes et la libre discussion. Les conclusions de la Commission ont donc généralement été incorporées dans des projets portant uniquement sur des questions de fond.

26. Certes, la Commission a parfois inséré dans quelques-uns de ses projets, certaines dispositions ayant le caractère de clauses finales, en général lorsqu'il s'agissait de questions au sujet desquelles elle devait formuler des règles nouvelles en l'absence de règles du droit international coutumier. C'est ainsi que la Commission a elle-même élaboré les clauses finales de ses projets de convention sur l'apatridie, question relevant du domaine du développement progressif du droit international, et au sujet de laquelle il n'existait pas de règles de droit coutumier. Les représentants des Gouvernements qui ont participé à la Conférence de plénipotentiaires tenue en 1959 ont, cependant, rédigé de nouvelles clauses finales.

27. Toutefois, en règle générale, la Commission n'a pas cherché à prévoir dans quelle mesure les Etats seraient disposés à assumer les obligations découlant pour eux d'un projet ou d'une partie de celui-ci. Elle s'est bornée à élaborer des dispositions de fond, laissant aux représentants des gouvernements participant à une conférence le soin de régler les questions telles que l'entrée en vigueur et la dénonciation d'un instrument ou l'admissibilité des réserves. Il appartient aux Gouvernements eux-mêmes de décider, après avoir minutieusement examiné les dispositions d'un projet, dans quelle mesure ils sont disposés à prendre des engagements contractuels ; c'est là, en effet, une décision d'ordre politique. La Commission du droit international n'est pas en mesure de prévoir l'attitude future d'environ quatre-vingts ou quatre-vingt-dix Gouvernements sur ce point. M. Liang rappelle, à ce propos, la réponse qu'il a donnée au représentant d'Israël à la Sixième Commission lorsque ce dernier a demandé pourquoi le projet sur les relations et immunités diplomatiques élaboré par la Commission ne comportait pas de clauses finales [1].

28. Lorsque la Commission a examiné la question du droit de la mer, elle n'a pas inséré de clauses finales dans tous ses projets. Elle ne l'a fait que dans la convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer parce qu'en l'occurrence, ces clauses faisaient partie intégrante du fond même du projet. En effet, si l'on n'avait pas créé l'organisme envisagé, le principe énoncé dans le projet serait resté sans effet. Il était donc indiqué, dans ce cas particulier, de renforcer les dispositions de fond par des clauses finales.

29. Pour toutes ces considérations, M. Liang pense, comme M. García Amador et M. Tounkine, que la Commission devrait s'abstenir de régler la question de l'acceptation complète ou partielle dont traite le projet d'article 60. En fait, la même observation vaut pour l'article 59 concernant le rapport entre le projet et les conventions bilatérales, mais la Commission a déjà longuement examiné cette question. M. Liang estime que la Commission gagnerait beaucoup de temps si elle décidait de ne pas examiner la question qui fait l'objet de l'article 60. Le projet sur les relations et immunités consulaires contient à la fois une mise en forme du droit international existant en la matière et des règles visant à favoriser le développement progressif du droit international ; il est donc absolument impossible pour la Commission de prévoir dans quelle mesure les Etats seront disposés à adhérer aux nouvelles règles proposées.

30. M. Liang rappelle que la Conférence de 1958 sur le droit de la mer a reconnu que les dispositions de la Convention sur la haute mer sont « pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international ». Cette formule n'a été employée ni dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë ni dans la Convention sur le plateau continental. On peut en conclure que la Conférence n'a pas considéré toutes les dispositions de ces Conventions comme étant, au même degré, déclaratoires de principes établis du droit international. M. Liang estime que lorsque, comme dans le cas des relations et immunités consulaires, une partie importante d'un projet est consacrée à l'énoncé de nouvelles règles de droit international, il est encore plus important de laisser aux Etats représentés à une conférence internationale le soin de décider dans quelle mesure ils désirent se lier par les nouvelles règles proposées.

31. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA appuie la suggestion de M. García Amador tendant à ce que la Commission ne prenne pas de décision sur l'article 60 au stade actuel de ses travaux. Pour les raisons exposées par M. Edmonds et d'autres membres de la Commission, M. Jiménez de Aré-

[1] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session*, Sixième Commission, compte rendu analytique de la 572e séance, par. 13 à 15, p. 114 et 115.

chaga n'aperçoit pas la nécessité d'insérer les dispositions de cet article dans le projet. La présence d'un tel article dans le projet, donnerait l'impression à de nombreux Etats, nonobstant toutes explications données dans le commentaire, que l'article 60 comporte les seules dispositions en matière de réserves et que, par conséquent, les seules réserves possibles seraient celles qui sont prévues par ledit article.

32. M. ERIM dit que les explications données par le rapporteur spécial n'ont fait que le confirmer dans l'opinion que l'article 60 est inutile. Les Etats n'étant pas tenus d'envoyer ou d'accepter des consuls honoraires, une disposition comme celle qui figure à l'article 60 n'est nullement nécessaire. L'article 59 donne déjà aux Etats une liberté d'action suffisante.

33. Pour ce qui est de la question des réserves, M. Erim rappelle qu'il arrive assez souvent que le droit des parties à un traité multilatéral de formuler des réserves soit limité. L'article 19 de la Convention de 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et l'article 12 de la Convention de 1958 sur le plateau continental fournissent des exemples d'une telle limitation.

34. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le droit de formuler des réserves, droit inhérent à la souveraineté de l'Etat, ne peut pas être limité sans le consentement de ce dernier.

35. M. Žourek ne pense pas que les dispositions de l'article 59 permettraient d'atteindre le but visé par l'article 60. Un Etat qui n'admet pas de consuls honoraires aurait certainement des difficultés à conclure une convention bilatérale prévoyant l'exclusion de tels consuls avec un Etat qui, au contraire, veut faire le plus grand usage de l'institution des consuls honoraires.

36. M. Žourek ne partage pas non plus l'opinion de M. García-Amador concernant l'inopportunité d'inclure l'article 59 dans le projet. Il est essentiel d'indiquer aux gouvernement si et dans quelle mesure les conventions bilatérales actuellement en vigueur seront affectées par le projet.

37. Certe, l'article 60 a un caractère différent et peut être considéré comme une des clauses finales. Mais il a une importance capitale, car il indique aux Etats qu'ils ne sont pas obligés d'accepter tout le projet dans son ensemble. C'est pour cette raison qu'il a été inclus dans le texte dès ce stade des travaux de la Commission. M. Žourek ne partage pas l'avis du secrétaire qui pense que la Commission ne devrait pas s'occuper des clauses finales ; elle l'a déjà fait dans le passé pour d'autres projets, et elle pourrait tout aussi utilement le faire à l'avenir. Toutefois, comme la Commission ne dispose plus d'un temps suffisant, le rapporteur spécial serait disposé à retirer l'article 60 pour la présente session, à condition que la Commission soit prête à réexaminer cette question, lorsque les observations des gouvernements lui seront parvenues.

38. M. AGO sait gré au rapporteur spécial d'avoir retiré l'article 60 et il pense, comme lui, que la Commission pourrait utilement contribuer à l'élaboration de clauses finales en présentant des suggestions concernant également ces clauses.

39. Pour ce qui est de la question traitée à l'article 60, M. Ago estime, comme M. Tounkine, qu'il serait préférable de consacrer un chapitre distinct aux consuls honoraires et il exprime l'avis que le but de l'article 60 serait plus facilement atteint si l'on insérait dans ledit chapitre un article stipulant que les Etats demeurent entièrement libres de refuser de nommer ou de recevoir des consuls honoraires. Une disposition de ce genre donnerait les garanties nécessaires aux Etats qui refusent soit de nommer, soit de recevoir des consuls honoraires, sans soulever les difficultés inhérentes au système prévu à l'article 60 ou en général à tout système de réserves.

40. M. YOKOTA fait observer que la question de savoir si le projet doit contenir un chapitre distinct sur les consuls honoraires n'a pas encore été tranchée. Le problème de la structure générale du projet et du remplacement de certains articles a été envoyé au Comité de rédaction. C'est seulement si le Comité de rédaction décide de consacrer un chapitre spécial aux consuls honoraires que la question de l'insertion d'un article comme l'article 60 se posera. Sous cette réserve, M. Yokota accepte que la Commission remette à plus tard l'examen de l'article 60.

41. M. BARTOŠ approuve la proposition de M. Ago tendant à élaborer un article distinct lequel aurait pour effet de garantir parfaitement la position des Etats qui ne désirent pas nommer ou recevoir de consuls honoraires. La formule suggérée par M. Ago permettrait d'atteindre entièrement le but visé par l'article 60, sans s'écarter des règles générales énoncées dans le projet d'articles.

42. C'est là, selon M. Bartoš, une question importante qu'il appartient à la Commission de trancher. Par conséquent, sous réserve du libellé définitif de l'article, il approuve la proposition de M. Ago qui aurait pour effet de faire figurer dans le projet une clause de réserve tacite.

43. Le PRÉSIDENT déclare que le retrait de l'article 60 par le rapporteur spécial au stade actuel des travaux de la Commission a mis fin à la discussion sur la question qui fait l'objet de l'article. Il considère donc comme entendu qu'il n'y a aucune nouvelle décision à prendre et que tous les autres points soulevés lors de la discussion de l'article 60 devront être soumis à l'examen du Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

44. M. MATINE-DAFTARY fait observer à M. François qu'il n'a pas parlé de la question des réserves, se bornant à indiquer en passant que les Etats souverains estiment avoir le droit de faire des réserves. C'est là une question dont la Commission est saisie par la résolution 478 (V) de l'Assemblée générale et qui sera étudiée à fond plus tard.

45. Il a été le premier à proposer de grouper les dispositions relatives aux consuls honoraires dans un chapitre distinct du projet et il espère que le Comité de rédaction examinera cette suggestion.

ARTICLE ADDITIONNEL (REPRÉSENTATION DES NATIONAUX DEVANT LES AUTORITÉS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

46. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article additionnel proposé par le rapporteur spécial, et dont les termes sont les suivants :

« Les consuls ont le droit de représenter sans production de pleins pouvoirs devant les tribunaux et les autres autorités de l'Etat de résidence les ressortissants et les personnes morales de l'Etat d'envoi qui, en raison de leur absence ou pour toute autre raison, ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et leurs intérêts. Ils continueront à exercer ce droit jusqu'à ce que les personnes en question aient désigné leur fondé de pouvoir ou assumé elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. »

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que ce qui l'a amené à proposer l'article additionnel, c'est l'importance éminemment pratique que représente la confirmation par une convention multilatérale du droit que possède le consul de représenter *ex officio*, devant les autorités judiciaires et administratives, les ressortissants de l'Etat d'envoi qui sont dans l'impossibilité de défendre eux-mêmes leurs droits et intérêts. Cette prérogative est indispensable à l'exercice des fonctions consulaires, parmi lesquelles figure également celle qui consiste à protéger et à défendre les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, y compris les personnes morales ayant la nationalité de l'Etat d'envoi. Il est difficile d'imaginer comment le consul pourrait s'acquitter de cette fonction s'il n'avait pas le droit de s'enquérir des affaires de ses nationaux auprès des tribunaux et des autorités administratives, de leur transmettre les renseignements et les propositions pouvant contribuer à sauvegarder les droits des ressortissants de l'Etat d'envoi et d'assurer, en cas de besoin, leur représentation en justice. Il serait utile de connaître les observations des gouvernements sur cette disposition que l'on pourrait peut-être insérer immédiatement après l'article 4 *(Fonctions consulaires)*.

48. M. BARTOŠ déclare que c'est, sans aucun doute, une règle de droit coutumier qui accorde aux consuls le droit de représenter les nationaux de l'Etat d'envoi ; de nombreuses conventions consulaires, et notamment celles conclues par les Etats-Unis avec d'autres pays, contiennent à cet effet des dispositions expresses.

49. L'existence de ce droit est même reconnue en l'absence de toute disposition conventionnelle précise et c'est pourquoi M. Bartoš est partisan de l'insertion de l'article proposé par le rapporteur spécial.

50. M. VERDROSS estime que le nouvel article constituerait un progrès considérable, bien qu'il doute de l'existence d'une telle règle générale de droit. Il est certes important que la Commission exprime son opinion sur cette question.

51. M. Verdross a toutefois quelques critiques à faire sur la rédaction de l'article. Tout d'abord, il ne pense pas que l'expression « pleins pouvoirs » soit exacte dans ce contexte. En second lieu, il pense qu'il faudrait supprimer la deuxième phrase, car on pourrait l'interpréter comme sous-entendant que, lorsque les personnes physiques ou morales en question ont assumé la défense de leurs droits et intérêts, le consul n'a plus le droit de leur apporter son appui : or, il n'en est évidemment pas ainsi.

52. M. SANDSTRÖM déclare que, si une disposition comme celle qui a été proposée peut être d'une certaine utilité, elle peut aussi avoir des conséquences fâcheuses. Si on l'incorpore au projet, il faudra introduire certaines garanties, par exemple pour protéger les individus contre le risque de voir leurs droits et intérêts défendus par un consul qui n'a pas compétence pour agir en cette qualité.

53. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répondant à M. Sandström, fait observer qu'un consul confiera dans la plupart des cas la conduite effective de l'affaire à un avocat. Il est préférable sans aucun doute d'assurer la protection des droits et intérêts des personnes absentes, même si cela doit comporter certains risques dont a parlé M. Sandström, que de ne rien faire du tout.

54. A propos des remarques de M. Verdross, le rapporteur spécial rappelle que l'expression « pleins pouvoirs » figure dans un certain nombre de conventions consulaires. Toutefois, il est disposé à envisager une autre terminologie. Quant à la deuxième suggestion faite par M. Verdross, il n'est guère disposé à omettre la seconde phrase, car elle indique à quel moment prend fin le droit exercé en application des dispositions de la première phrase. Le droit conféré par l'article de protéger les intérêts des nationaux de l'Etat d'envoi a une portée strictement limitée.

55. M. BARTOŠ souligne que les questions qui semblent préoccuper M. Sandström sont réglées par le droit interne. Par exemple, d'après la réglementation applicable en Yougoslavie en matière consulaire, si le consul ou le vice-consul chargé d'un poste quelconque n'est pas un juriste qualifié, un avocat de l'Etat de résidence est consulté à propos de toute affaire.

56. Sir Gerald FITZMAURICE approuve le principe exprimé par l'article additionnel, mais il estime que le texte devrait être modifié, ce qui permettrait d'écarter facilement une objection comme celle soulevée par M. Sandström. On pourrait, par exemple, indiquer clairement que la représentation en justice est ordinairement confiée à un avocat. C'est le consul qui représente d'office les ressortissants et les personnes morales de l'Etat d'envoi en sa qualité d'agent de cet Etat.

57. M. MATINE-DAFTARY exprime des doutes sur l'utilité pratique de l'article dans sa forme actuelle, qui est trop elliptique et laisse trop de questions sans réponse. Ce texte ne précise pas la nature de la représentation assumée par le consul ; il ne dit pas si l'intéressé serait lié par les actes du consul accomplis en son nom auprès des autorités de l'Etat de résidence, de la même manière qu'il serait lié par l'action d'une personne nantie d'un pouvoir. Le texte n'indique pas si l'intéressé représenté par un consul perdrait les droits que la plupart des codes de procédure accordent habituellement aux absents. Enfin, il ne tient pas compte du fait que, dans certains pays, seul un membre du barreau peut se présenter devant les tribunaux. Etant donné ces omissions importantes, M. Matine-Daftary estime qu'il faut soit supprimer cet article, soit le rédiger d'une manière beaucoup plus détaillée.

58. M. ERIM partage les doutes de M. Sandström à propos de l'article additionnel. Il faut aussi tenir compte du fait que des personnes vivant à l'étranger peuvent ne pas être en très bons termes avec les autorités de leur propre pays. Lors des travaux de la Commission des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Erim a eu l'occasion d'examiner des plaintes émanant de personnes qui considéraient que leurs intérêts n'avaient pas été bien défendus par les agents de leur pays.

59. Il ne pense pas que l'énoncé proposé par le rapporteur spécial soit particulièrement satisfaisant. Le mot français « représenter » a une portée si large qu'il peut s'appliquer à n'importe quelle procédure, ce qui pourrait entraîner les consuls à outrepasser leur compétence. L'expression « pleins pouvoirs » est également trop vaste. Enfin, la formule « personnes morales » doit être définie avec soin. Le Rapporteur spécial n'entend-il y inclure que les sociétés dont l'Etat d'envoi est le principal actionnaire ?

60. M. Erim ajoute qu'il faut tenir compte des cas où certaines personnes physiques ou morales peuvent ne pas souhaiter que leurs intérêts soient défendus par un consul.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare que le principe énoncé dans l'article additionnel serait absolument inacceptable pour de nombreux Etats, en particulier ceux de l'Amérique latine. Dans les pays où la population étrangère est très nombreuse et bénéficie d'une égalité complète en matière civile par rapport aux nationaux de l'Etat de résidence, une telle disposition aurait des conséquences discriminatoires. Là où le code civil a pris pour modèle le code Napoléon et où, par conséquent, les droits et intérêts des absents sont sauvegardés, une telle disposition donnerait aux étrangers des avantages particuliers. Les mots « ou pour toute autre raison » qui figurent dans la première phrase de l'article additionnel élargissent considérablement la portée du droit de représentation des consuls et pourraient même aboutir à quelque chose d'analogue à un système de capitulations.

62. Des attributions aussi controversées n'entrent pas dans le cadre prévu par l'article 4 et M. Jiménez de Aréchaga considère que le but poursuivi par les partisans de l'article additionnel est déjà atteint dans le paragraphe premier de cet article.

63. M. SANDSTRÖM estime qu'une règle du genre de celle qui est envisagée dans l'article additionnel devrait être accompagnée de certaines garanties telles que la possibilité pour le consul de représenter un ressortissant ou une personne morale de l'Etat d'envoi à condition, par exemple, que ce ressortissant ou cette personne morale ne puisse se présenter lui-même devant la juridiction de l'Etat de résidence dans les délais prescrits. A son avis, le consul n'a pas le droit d'exercer les pouvoirs étendus que lui confère l'article additionnel tel qu'il est actuellement rédigé.

64. Un texte de ce genre pourrait être utile s'il était assorti des garanties appropriées.

65. M. VERDROSS pense, comme le rapporteur spécial, que le droit de représentation diffère du droit qu'ont les consuls de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi. Mais il est nécessaire d'indiquer dans la deuxième phrase que le droit du consul de protéger les nationaux ne doit pas s'éteindre quand la personne physique ou morale intéressée assume elle-même la défense de ses droits et intérêts.

66. M. FRANÇOIS doute de l'utilité de l'article additionnel, estimant, comme M. Erim, qu'il pourrait comporter de graves inconvénients. Il y a, par exemple, beaucoup d'incertitude quant à la nationalité des personnes morales et M. François craint que de simples modifications rédactionnelles ne suffisent pas à rendre ce texte acceptable. C'est pourquoi il serait plutôt opposé à l'adoption de cet article.

La séance est levée à 13 heures.

564e SÉANCE

Jeudi 16 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86) [*suite*]

ARTICLE ADDITIONNEL (REPRÉSENTATION DES NATIONAUX DEVANT LES AUTORITÉS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE) [*suite*]

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), désire répondre à certaines critiques auxquelles a donné

lieu son projet d'article additionnel (pour le texte du projet d'article, voir 563e séance, par. 46) On a dit (*ibid.*, par. 58) que cet article devrait tenir compte du cas où des nationaux qui résident à l'étranger sont en mauvais termes avec les autorités de l'Etat d'envoi. A son avis, des cas aussi spéciaux ne peuvent guère être traités dans l'article lui-même, mais on pourrait les mentionner dans le commentaire. De toute façon, les personnes en cause pourront par la suite, comme il est prévu dans la deuxième phrase de l'article, assumer elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts, étant donné que l'intervention du consul n'est que temporaire.

2. En ce qui concerne l'objection soulevée par M. Erim contre l'emploi du terme « représenter » (*ibid.*, par. 59), M. Žourek fait ressortir que le pouvoir des consuls de représenter les nationaux devant les tribunaux et les autres autorités de l'Etat d'envoi serait limité à des mesures urgentes indispensables pour sauvegarder les droits et intérêts des ressortissants absents. Dans la pratique, le consul se contentera de recueillir des renseignements sur l'affaire en instance et de désigner un avocat jusqu'à ce que les personnes physiques ou morales intéressées assument elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. Naturellement, le consul ne défendra pas lui-même les intéressés devant les tribunaux car il est rare qu'un consul soit en même temps un avocat versé dans le droit de l'Etat de résidence.

3. M. François (*ibid.*, par. 66) a fait valoir que la nationalité des personnes morales est souvent incertaine, mais M. Žourek ne pense pas que cette objection mette en cause la validité du principe contenu dans l'article additionnel. La question de la nationalité ne présente certainement pas plus de difficultés dans le cas des sociétés que dans les autres cas dont le rapporteur spécial vient de parler. Bien au contraire, l'effet pratique de cette question est beaucoup moindre lorsqu'il s'agit de personnes morales. Tout d'abord, le tribunal peut statuer de sa propre initiative sur la nationalité de la personne morale en cause et de plus, il ne faut pas oublier que la partie adverse veillera avec un soin particulier à ce que le consul étranger ne défende qu'une personne morale ayant bien la nationalité de l'Etat d'envoi.

4. A ceux qui soutiennent que la clause vise un cas précis et que son objet est couvert par l'article 4 *(Les fonctions consulaires)*, M. Žourek rappelle que la Commission a décidé d'insérer des articles spéciaux sur les questions visées par cet article 4 lorsque leur importance semble justifier une telle procédure. Il pense, comme M. Bartoš, que cette clause ne présente rien de révolutionnaire et que les craintes exprimées par M. Jiménez de Aréchaga sont exagérées (*ibid.*, par. 61). Toutes les législations nationales prévoient la représentation des parties absentes devant les tribunaux ; l'article dispose simplement qu'une partie absente peut être représentée aux fins de la défense de ses droits et intérêts par une personne que le consul aura désignée. Il est naturellement possible de concevoir de nombreux cas particuliers, mais M. Žourek estime que cet article ne doit poser que le principe général. Il serait disposé à amender le texte avec l'aide du Comité de rédaction et à donner des explications détaillées dans le commentaire.

5. En réponse aux objections de M. Verdross (*ibid.*, par. 51), le rapporteur spécial indique que la deuxième phrase pourrait être formulée de façon à préciser que les pouvoirs temporaires du consul prendront fin dès que les personnes physiques ou morales en question auront désigné un fondé de pouvoir ou assumé elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. Une telle disposition ne devrait évidemment pas être interprétée comme mettant fin aux pouvoirs de protection que le consul tient de l'article 4 ; ce point particulier pourrait facilement être traité dans le commentaire.

6. Il va de soi que le consul ne peut exercer les droits qui découlent de l'article additionnel que si l'affaire est portée à sa connaissance. Il peut évidemment en être informé de diverses façons : soit que le ressortissant intéressé se mette directement en rapport avec lui, soit que le tribunal s'adresse au consul pour des questions ayant trait, par exemple, à une succession ou à la nomination d'un tuteur.

7. De l'avis de M. Žourek, le principe de base est incontestable ; faute d'adopter ce principe, la Commission réduirait à néant les possibilités de protection consulaire dans de nombreux cas importants. La Commission a spécialement stipulé l'obligation de l'Etat de résidence de porter à la connaissance du consul certains faits en matière de succession, de tutelle, de curatelle et de naufrage. L'intervention du consul peut dans certains des cas être très urgente et pour cette raison, déjà, une clause reconnaissant au consul le droit de représenter les ressortissants absents est indispensable.

8. M. GARCÍA AMADOR dit qu'à première vue, il s'était fait une opinion plutôt défavorable sur l'article additionnel, le jugeant somme toute assez peu opportun dans le projet. Or, il s'est rendu compte, au cours du débat, que les dangers auxquels il pensait étaient exagérés et que contrairement à ce que plusieurs membres semblaient croire, cet article n'était pas superflu. Il ne s'oppose pas à l'insertion de cette clause à condition que le Comité de rédaction en modifie les termes d'une manière appropriée.

9. M. EDMONDS, tout en comprenant dans quel but le rapporteur spécial a proposé cet article additionnel, déclare que la clause, sous sa forme actuelle, soulèvera de nombreuses difficultés. En règle générale, les tribunaux des Etats-Unis n'autorisent un consul à représenter une partie absente que dans le cas limite où, sans cette intervention, les droits de la personne en question se trouveraient prescrits. Toutefois, cet article vise également d'autres autorités que les tribunaux et il existe aux Etats-Unis des centaines d'organismes administratifs dotés du pou-

voir judiciaire dont les personnes physiques et morales sont justiciables. Cet article confère donc aux consuls l'équivalent d'une procuration et le ressortissant en cause pourrait, par suite de l'incompétence ou de la négligence du consul, se trouver dans une situation bien plus désavantageuse que s'il n'était pas représenté.

10. L'article pourrait devenir acceptable s'il était remanié de telle sorte que le consul ne jouisse du pouvoir de représentation que pour prémunir le ressortissant en cause contre la perte de son statut ou d'un autre droit par prescription. Le point essentiel est toutefois que les droits du consul ou de la personne désignée par lui ne soient pas trop étendus.

11. M. AMADO est frappé par la disproportion qui existe entre le but relativement modeste de l'article additionnel et les pouvoirs étendus qu'il cherche à conférer aux consuls pour atteindre ce but. L'expression clé de l'article lui paraît être : « en temps utile ». Or, pour cette intervention d'urgence relativement peu importante, le consul va se voir conférer, par un instrument multilatéral, ce qui équivaut à un *mandat légal.*

12. M. Amado ne saurait accepter un tel élargissement de l'article 4 *(Les fonctions consulaires)* pour une simple mesure d'urgence. Tout en ayant la plus grande confiance dans le Comité de rédaction et dans la probité du rapporteur spécial, il éprouve des doutes sérieux à l'égard de la clause sous sa forme actuelle.

13. M. AGO, tout en partageant certaines des préoccupations exprimées par les membres de la Commission, se prononce en faveur de l'article dans son principe, et pense qu'une révision radicale effectuée par le Comité de rédaction apaiserait probablement les craintes formulées. C'est ainsi qu'une clause spéciale stipulant que l'article ne s'applique qu'en l'absence de toute objection de la part du ressortissant intéressé, parerait à l'éventualité où un ressortissant ne voudrait pas se faire représenter par le consul.

14. La position exacte du consul en la matière semble donner lieu à quelques malentendus. Il s'agit ici pour le consul d'une sorte de représentation de droit civil qui n'a rien à voir avec la représentation en matière de procédure, car un consul ne peut avoir la position d'un avocat dans des affaires de ce genre. C'est pourquoi il conviendrait de modifier la deuxième phrase puisque le consul devrait pouvoir exercer ce droit aussi longtemps que les personnes physiques ou morales intéressées le désirent ; la durée de ses pouvoirs ne devrait pas dépendre de la désignation d'un fondé de pouvoir par les personnes physiques ou morales en cause.

15. Enfin, il pense, comme M. Edmonds, que ce pouvoir de représentation ne doit pas être illimité. A cet effet, il pourrait être stipulé que ce droit doit être soumis aux limites imposées par les législations nationales.

16. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que les nombreuses modifications qu'on a proposé d'apporter au projet primitif touchent à des questions de fond. Il ne peut exprimer son avis sur un texte hypothétique et s'en tiendra, dans ses observations, à l'article additionnel proposé par le rapporteur spécial.

17. Il partage le point de vue des membres de la Commission qui ont fait observer que cet article aurait pour effet de conférer aux consuls un droit — distinct du droit général de protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi — qui se substituerait à la volonté des ressortissants intéressés. Cela est inadmissible et, même si la Commission approuvait cet article, il se poserait la question de savoir si le ressortissant ou la personne morale en question aurait un recours contre une action entreprise d'office par le consul, sur la base de cet article. Le rapporteur spécial ne doit pas oublier qu'une personne absente qui se rend compte que ses droits et intérêts doivent être défendus peut accepter que le consul agisse en son nom ; dans ce cas, le consul n'agit pas conformément aux dispositions de l'article, mais en vertu des pouvoirs que l'intéressé lui a délégués.

18. Il est douteux que le consul puisse agir d'office dans tous les cas, sans distinction. Comme l'a fait observer M. Jiménez de Aréchaga, les dispositions du droit interne relatives à la représentation en cas d'absence varient d'un pays à l'autre. En outre, l'absence peut être volontaire et même délibérée dans certains cas. M. Erim a mentionné le cas, particulièrement pertinent, des réfugiés politiques ou personnes bénéficiant du droit d'asile, qui pourraient se trouver dans la situation à laquelle se réfère l'article, mais ne désireraient pas que le consul de leur pays agisse en leur nom. Il est manifestement difficile de prévoir tous les cas particuliers qui peuvent se présenter.

19. Ce qui est discutable en outre, c'est l'emploi des mots « ont le droit ». Un consul est-il obligé de prendre les mesures appropriées chaque fois qu'un cas est porté à sa connaissance ou peut-il agir à sa discrétion en exerçant ses fonctions conformément à cet article ?

20. Le fait que les personnes morales présentent une grande diversité donnera également lieu à de nombreuses difficultés. Certaines d'entre elles dépendent entièrement ou partiellement de l'Etat, d'autres sont entièrement privées.

21. M. Edmonds a eu raison de signaler que l'emploi des mots « les autres autorités » confère à cette disposition une portée indûment étendue. Il serait nécessaire d'expliquer exactement de quelles autres autorités il s'agit et à quoi s'étend leur compétence ; les autorités en question pourraient fort bien traiter de cas tout autres que ceux dans lesquels l'élément essentiel est une question de temps. De plus, les mots « ou pour toute autre raison » offrent au consul des pouvoirs discrétionnaires indûment étendus.

22. Pour tenir compte de toutes les objections et des doutes exprimés par les membres de la Commission, le Comité de rédaction et le rappor-

teur spécial devront modifier considérablement le texte de cet article et probablement lui ajouter un commentaire détaillé. L'orateur considérera cet article comme acceptable si l'on tient compte de toutes les observations qu'il vient de présenter, mais il ne pourra prendre de décision tant qu'il n'aura pas un nouveau texte sous les yeux.

23. M. HSU partage les nombreux doutes qui ont été exprimés sur le point de savoir s'il convient d'ajouter au projet l'article additionnel sous sa forme actuelle. S'il était limité aux cas de succession, cet article serait utile. Toutefois, telle qu'elle est rédigée actuellement, la disposition qu'il énonce pourrait, contrairement à son but qui est de servir les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, avoir des effets défavorables à leur égard.

24. M. BARTOŠ est en faveur de l'article additionnel, mais il pense que l'exercice du droit en question devrait être soumis à certaines conditions et restrictions. A ce propos, il déclare que la pratique mise au point par son propre pays dans ses relations consulaires avec un certain nombre d'Etats américains peut intéresser la Commission et le Comité de rédaction. Une des restrictions en question se rapporte aux cas dans lesquels le droit interne prescrit une délégation de pouvoirs spéciale pour l'accomplissement de certains actes. En pareil cas, la présomption de mandat du consul produit ses effets *ipsoure (ex contractu)*, en vertu du traité international, pour ce qui est des actes conservatoires. Au contraire, pour les actes dits spéciaux (acceptation de succession, par exemple), si l'intéressé est une personne physique, il signera une déclaration spéciale donnant au consul le pouvoir d'agir en son nom, tandis qu'une personne morale établira une délégation de pouvoirs en faveur du consul. Selon une autre restriction, les ressortissants intéressés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, peuvent à tout moment soit désigner une personne autre que le consul pour les représenter soit assumer elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. En troisième lieu, ils sont libres à tout moment de retirer au consul le pouvoir d'agir en leur nom qu'il tient du traité ou qu'ils lui ont eux-mêmes conféré. Quatrièmement, des garanties appropriées sont prévues en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat d'envoi pour les actes accomplis par son consul dans l'exercice du droit de représentation. Enfin, l'Etat d'envoi donne une lettre de garantie pour couvrir la responsabilité du Gouvernement à l'égard des sommes confiées à des consuls yougoslaves aux Etats-Unis pour le compte de successions d'émigrés. De ce fait, si les bénéficiaires en Yougoslavie ne reçoivent pas le paiement intégral au taux de change le plus favorable, de tels arrangements permettent aux payeurs d'obtenir le remboursement en dollars. Cet arrangement offre une méthode satisfaisante pour protéger les intérêts des émigrés yougoslaves aux Etats-Unis et ceux de leur successeurs.

25. Les conditions et restrictions qu'a mentionnées M. Bartoš sont, selon lui, fondamentales et le Comité de rédaction pourrait les utiliser comme base pour établir le texte de l'article. Quoi qu'il en soit, la disposition à rédiger ne doit être ni trop brève, ni trop simple et doit mentionner les mesures conservatoires.

26. M. SANDSTRÖM déclare que la clause relative au droit du consul de représenter ses ressortissants sans produire de procuration n'est pas inconnue dans les conventions bilatérales. Certaines conventions consulaires prévoient une telle représentation en matière de succession. C'est dans ce domaine qu'elle est particulièrement utile, car il arrive souvent que les héritiers qui se trouvent dans l'Etat d'envoi ne soient pas au courant des droits qui leur reviennent conformément à la législation du pays où le défunt a laissé des biens.

27. M. Sandström ne peut appuyer la proposition de M. Ago tendant à supprimer la deuxième phrase de l'article. Il est nécessaire de prévoir la cessation des pouvoirs de représentation du consul lorsque, par la suite, son ressortissant est régulièrement représenté dans l'Etat de résidence. Cette situation est prévue, par exemple, dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 22 de la Convention anglo-suédoise de 1952.

28. Pour ces raisons, M. Sandström estime que l'article proposé peut être utile, mais qu'il convient de prévoir certaines garanties dans la mesure où il s'applique à d'autres matières que les successions.

29. Selon M. ERIM, le but de l'article additionnel se justifie mais la discussion a montré que ses dispositions donnent lieu à des difficultés insurmontables. Il résulte aussi du débat que la pratique suivie par les divers Etats dans ce domaine n'a abouti à aucun principe généralement reconnu.

30. C'est pourquoi M. Erim propose que cet article du projet soit supprimé et que la Commission donne ainsi aux Etats toute liberté de régler la question par voie d'accords bilatéraux.

31. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'aux termes de l'alinéa *a*) du paragraphe 1 de l'article 4 du projet, les fonctions du consul comprennent la protection des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Afin de protéger ces intérêts et, bien entendu, les droits de ces ressortissants, il est indispensable que le consul ait le pouvoir de les représenter et de prendre toutes les mesures nécessaires à la défense de leurs intérêts sans attendre la réception d'une procuration régulière. S'il n'en était pas ainsi, le consul serait dans l'impossibilité de protéger les intérêts d'un de ses ressortissants en attendant qu'il soit en mesure de se défendre lui-même.

32. Il serait dangereux de tirer une règle générale de cas exceptionnels et, à propos des personnes qui bénéficient du droit d'asile, M. Žourek déclare qu'il est extrêmement peu probable qu'un consulat prenne des mesures en vue de protéger les intérêts d'une personne qui a rompu tous les liens qui l'unissaient à son pays d'origine. Des

exemples de cette sorte ne font que compliquer inutilement l'examen de cette question.

33. Répondant à la question soulevée à propos des mots « les autres autorités de l'Etat de résidence », le rapporteur spécial explique que ces mots peuvent viser, par exemple, les bureaux d'enregistrement des brevets ou les notaires, qui dans certains pays s'occupent de questions de succession.

34. En ce qui concerne les propositions tendant à modifier voire à supprimer la deuxième phrase, le rapporteur spécial déclare que cette phrase est indispensable, mais que le Comité de rédaction pourrait en modifier le libellé si cela s'avérait nécessaire. Il faut absolument spécifier le moment où prend fin le droit de représentation du consul.

35. M. AGO déclare qu'à la réflexion, il en est arrivé à conclure que la question traitée dans l'article additionnel est incroyablement compliquée. Il se peut que l'Etat d'envoi ne souhaite pas que son consul représente ses ressortissants et, en particulier, les personnes morales, car une erreur commise par le consul dans une matière touchant à des intérêts peut-être très importants, pourrait engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des parties dont les intérêts auraient été lésés à la suite de démarches maladroites du consul.

36. De nombreuses législations internes prévoient des recours spéciaux et notamment l'opposition, pour toute personne contre laquelle un jugement a été prononcé en son absence afin que cette personne puisse faire juger à nouveau son procès. Une question extrêmement délicate se poserait alors, celle de savoir si l'action entamée par un consul, qui ne serait pas dûment mandaté mais qui entendrait agir au nom du défendeur absent, priverait ce dernier de l'exercice de son droit de faire juger l'affaire une seconde fois.

37. En conséquence, M. Ago propose à la Commission de ne prendre pour le moment aucune décision sur l'article additionnel et il suggère que le Comité de rédaction prépare un nouveau projet.

38. Selon M. YOKOTA, il serait préférable, compte tenu des nombreuses objections qui ont été formulées, que la Commission décide d'abord si son projet devra contenir un article relatif à la représentation des nationaux devant les autorités de l'Etat de résidence. Pour sa part, il estime que cet article ne devrait pas figurer dans le projet.

39. M. TOUNKINE propose à la Commission de ne prendre aucune décision sur l'article additionnel et de demander simplement l'avis des gouvernements sans faire aucune recommandation.

40. Il y a, d'après lui, diverses questions, dont celle-ci est un exemple, à propos desquelles il faudrait demander aux gouvernements leur opinion et les renseignements qu'ils peuvent fournir, sans leur soumettre, en fait, aucune proposition. La Commission pourrait joindre au projet d'articles une liste de points précis sur lesquels elle souhaite obtenir des informations et connaître l'avis des gouvernements. La question des consuls honoraires, à propos de laquelle la Commission n'a que peu de renseignements, pourrait fort bien figurer dans cette liste. Il serait extrêmement utile pour la Commission, lorsqu'elle préparera le projet final, de disposer en cette matière, de renseignements de fait plus abondants.

41. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime que l'article additionnel qui est proposé est une véritable innovation. Il n'y a aucun précédent à cet égard, même dans les conventions bilatérales. Le paragraphe 1 de l'article 22 de la Convention anglo-suédoise de 1952 n'est applicable qu'aux ressortissants de l'Etat d'envoi qui n'habitent pas sur le territoire de l'Etat de résidence. M. Jiménez de Aréchaga ne peut donc approuver le projet d'article additionnel, même si ce texte ne devait s'appliquer qu'à des mesures conservatoires.

42. Aux termes de la législation de la plupart des pays, les dispositions du Code civil relatives à la prescription des actions en justice contiennent en général une clause garantissant les droits des absents, clause fondée sur le principe que le délai ne court pas contre ceux qui ne sont pas en mesure d'agir pour la défense de leurs intérêts. Les dispositions du projet d'article additionnel pourraient ainsi jouer précisément contre ceux que ce texte prétend protéger. On pourrait en effet soutenir que le délai court à leur encontre puisque le consul est en mesure d'agir en leur nom.

43. C'est pourquoi M. Jiménez de Aréchaga se rallie à la proposition de M. Erim tendant à supprimer l'article additionnel. La question peut être réglée soit dans une convention bilatérale, soit par accord tacite entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi, en application du principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 4 relatif aux fonctions consulaires. M. Jiménez de Aréchaga est également favorable à la proposition de M. Tounkine tendant à ce que la Commission prie les gouvernements de lui communiquer des renseignements.

44. M. GARCÍA AMADOR demande à la Commission d'adopter la proposition de M. Tounkine et de ne pas inclure d'article sur cette question dans le projet. Il est préférable de demander des renseignements aux gouvernements.

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) retire sa proposition d'article additionnel, étant entendu que l'attention des gouvernements sera attirée dans le commentaire sur la question qui y était traitée. La Commission pourra prendre une décision en se fondant sur les observations des gouvernements.

46. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission accepte de suivre la procédure proposée par le rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 55 (ATTRIBUTIONS DES CONSULS HONORAIRES) [*suite*]*

47. Le PRÉSIDENT rappelle que, lors de la 550e séance (par. 55 à 77) et de la 551e séance (par. 1 à 16), la Commission a longuement discuté le projet original du rapporteur spécial pour l'article 55 (A/CN.4/L.86). Au cours de ce débat, certains membres de la Commission ont proposé de ne pas inclure dans le projet de dispositions relatives aux attributions des consuls honoraires, mais la Commission a décidé d'ajourner la discussion de cet article 55 jusqu'à ce que le rapporteur spécial ait préparé un nouveau projet.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente son nouveau projet pour l'article 55, qui est rédigé comme suit :

« 1. Les attributions des consuls honoraires sont déterminées par l'Etat d'envoi dans les limites de l'article 4 du présent projet. Faute d'une telle délimitation, les consuls honoraires sont censés avoir toutes les attributions définies à l'article précité.

« 2. En communiquant les lettres de provision de ses consuls honoraires ou en notifiant leur nomination à l'Etat sur le territoire duquel ces derniers auront à exercer leurs fonctions (article 10, paragraphes 2 et 3), l'Etat d'envoi informera l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls en question.»

49. La première phrase du paragraphe premier précise qu'en règle générale, les attributions des consuls honoraires ont une portée plus restreinte que celles des consuls de carrière. Une indication de ce genre est nécessaire car, sans elle, le projet produirait une fausse impression en laissant croire que les attributions des consuls honoraires sont les mêmes que celles des consuls de carrière, ce qui n'est pas le cas.

50. La grande majorité des Etats n'accordent aux consuls honoraires que des attributions restreintes. M. Žourek ne connaît pas d'Etat qui habilite, par exemple, ses consuls honoraires à délivrer des passeports. Il cite à cet égard l'article 9 de l'Instruction no 9 de 1954 du Ministère des affaires étrangères du Japon, qui réglemente les fonctions des consuls généraux honoraires et des consuls honoraires : ce texte précise que les consuls honoraires n'ont pas compétence pour délivrer des passeports ni accorder des visas et il énumère six autres catégories de questions qui englobent notamment toutes celles ayant trait à la navigation et qui constituent un domaine dans lequel les consuls honoraires japonais n'exercent pas de fonctions consulaires.

51. La seconde phrase du paragraphe 1 stipule qu'en l'absence de toute délimitation faite par l'Etat d'envoi, les consuls honoraires sont censés posséder toutes les attributions définies à l'article 4 du projet. M. Žourek a introduit cette présomption pour répondre aux vœux de certains membres de la Commission et pour faire ressortir dans le texte même que l'Etat d'envoi, s'il le désire, peut conférer à un consul honoraire la plénitude des attributions consulaires.

52. Le paragraphe 2 impose à l'Etat d'envoi l'obligation d'informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls honoraires qui sont nommés pour exercer leurs fonctions dans l'Etat de résidence. On a objecté qu'il n'était pas d'usage, dans le passé, de communiquer ces détails. M. Žourek ne pense pas que cet argument soit valable, car l'existence d'un état de choses fâcheux n'est pas une raison suffisante de le perpétuer. Or, l'état de choses n'est certainement pas satisfaisant si le gouvernement de l'Etat de résidence ignore quelles sont les attributions des consuls honoraires établis sur son territoire et se trouve, par conséquent, dans l'impossibilité d'en informer les autorités et les ressortissants intéressés. L'on ne saurait attendre de l'Etat de résidence qu'il accorde toutes les facilités à un consul honoraire tout en laissant ledit Etat dans l'ignorance au sujet de ses attributions. Il est évidemment de l'intérêt à la fois de l'Etat de résidence et de l'Etat d'envoi que les attributions soient définies au moment de la nomination et portées à la connaissance de l'Etat de résidence.

53. On a dit que les obligations définies au paragraphe 2 imposeraient à l'Etat d'envoi une charge injustifiée. M. Žourek n'est pas de cet avis. L'Etat d'envoi doit en tout cas préparer les lettres de provision et ce n'est pas trop lui demander que d'exiger qu'il ajoute quelques indications relatives aux attributions confiées au consul honoraire.

54. C'est pourquoi M. Žourek insiste pour que soit maintenu dans le projet, sous réserve de modifications rédactionnelles, un texte analogue au paragraphe 2, afin que les gouvernements aient l'occasion de formuler des observations à cet égard. Si le paragraphe suscite des critiques de la part des gouvernements, il pourra être supprimé dans le projet final de la Commission.

55. M. FRANÇOIS, après avoir rappelé qu'il était opposé au texte initial de l'article 55, constate avec regret que la nouvelle version de l'article n'est guère plus satisfaisante. Le rapporteur spécial semble exagérer les restrictions auxquelles les fonctions des consuls honoraires sont soumises. Il a affirmé, par exemple, que la délivrance de passeports n'entre pas dans les attributions des consuls honoraires. Or, cet argument n'est pas d'un grand poids à l'appui de sa thèse, car les consuls de carrière eux-mêmes ne sont pas toujours autorisés à délivrer des passeports.

56. Si l'Etat de résidence a autant besoin que le rapporteur spécial le soutient de connaître la portée des attributions conférées à un fonctionnaire consulaire, cette règle doit alors s'appliquer également aux consuls de carrière.

57. Procédant à un examen détaillé du nouveau projet d'article, M. François fait observer que la première phrase énonce un truisme tandis que la présomption qui figure dans la deuxième phrase

* Reprise des débats de la 551e séance.

ne repose sur aucun fondement juridique car on ne saurait, certes, soutenir que si les attributions d'un consul honoraire ne sont pas délimitées, celui-ci pourrait exercer toutes les fonctions énumérées à l'article 4. En outre, cette phrase est en conflit avec les dispositions du paragraphe 2 aux termes desquelles l'Etat d'envoi doit informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls en question. Si la Commission insiste pour que le paragraphe 2 soit maintenu, elle doit au moins en limiter la portée par l'insertion des mots « sur sa demande » à la suite des mots « Etat de résidence ».

58. Si elle ne supprime pas l'article purement et simplement, comme M. François le préférerait, la Commission pourrait maintenir la première phrase du paragraphe 1 parce qu'elle est anodine, quoique inutile, et remanier le paragraphe 2 dans le sens qu'il a suggéré.

59. M. YASSEEN demande si l'Etat d'envoi serait tenu d'informer l'Etat de résidence au cas où certaines attributions précédemment conférées à un consul honoraire lui seraient retirées par la suite. On peut concevoir, par exemple, qu'en temps de crise, un consul honoraire reçoive instruction de ne plus délivrer de visas.

60. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique, en réponse à M. Yasseen, que pour éviter d'imposer une obligation trop lourde à l'Etat d'envoi, il a proposé que celui-ci ne soit tenu d'informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées à un consul honoraire qu'au moment où il communique les lettres de provision dudit consul ou notifie sa nomination.

61. Répondant à M. François, M. Žourek n'admet pas que la deuxième phrase du paragraphe 1 soit en conflit avec le paragraphe 2. En effet, il faut compter avec le cas où l'Etat d'envoi peut ne pas se conformer à la condition stipulée au paragraphe 2 ; l'Etat de résidence n'a alors aucun moyen de l'y obliger. M. Žourek pense que, dans certains cas, l'Etat d'envoi se contente tout simplement de notifier la nomination du consul honoraire.

62. Le rapporteur spécial estime qu'il n'est pas exact, comme M. François l'a déclaré, qu'il y ait des cas où les consuls de carrière ne soient pas autorisés à délivrer des passeports ; en principe, les consuls de carrière peuvent exercer toutes les fonctions énumérées à l'article 4. Si, par suite de la division du travail appliquée au consulat par l'Etat d'envoi, tel ou tel fonctionnaire consulaire n'exerce pas telle ou telle fonction consulaire, la raison en est toute différente de celles qui déterminent les Etats à ne pas confier certaines fonctions aux consuls honoraires.

63. M. Žourek est disposé à supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et à accepter l'amendement de M. François au paragraphe 2. En tout cas, le projet d'article n'est que provisoire et sera réexaminé à la lumière des observations des gouvernements.

64. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle qu'il a été au nombre de ceux qui se sont déclarés opposés au texte initial de l'article 55 et il estime, comme M. François, que la nouvelle version de l'article n'est guère plus acceptable. Certes, avec quelques modifications de rédaction, le paragraphe 1 ne présenterait pas beaucoup d'inconvénients ; mais même ainsi il n'aurait aucune utilité, car il va de soi que c'est l'Etat d'envoi qui détermine aussi bien les attributions des consuls de carrière que celles des consuls honoraires. Le seul point qui intéresse l'Etat de résidence est que ces attributions soient conformes au droit international. Mais on peut soulever une objection plus sérieuse contre le paragraphe 1, c'est qu'il laisse entendre à tort qu'en matière de délimitation des attributions, les consuls honoraires se trouvent dans une situation spéciale.

65. Le paragraphe 2, même s'il est amendé de la manière suggérée par M. François, imposerait à l'Etat d'envoi une charge inutile. En effet, celui-ci peut être souvent amené à modifier, pour des raisons pratiques, les attributions attachées à un poste donné, et il n'existe aucun précédent pouvant justifier qu'on impose à l'Etat d'envoi l'obligation d'informer l'Etat de résidence de modifications de cette nature. Par ailleurs, sir Gerald pense qu'il existe une contradiction entre la deuxième phrase du paragraphe 1 et le paragraphe 2.

66. M. SANDSTRÖM exprime l'avis que les objections soulevées par M. François, qu'il trouve personnellement fondées, pourraient être éliminées grâce à un remaniement de l'article 55. On pourrait d'abord énoncer, dans le nouveau texte, la condition qui figure au paragraphe 2 et stipuler ensuite, qu'en l'absence d'une telle communication, un consul honoraire serait considéré comme possédant les mêmes attributions qu'un consul de carrière.

67. M. AGO appuie les vues exprimées par M. François et sir Gerald Fitzmaurice et considère que, à la lumière de ces opinions, il serait probablement préférable de supprimer l'article 55. L'article 4 énumère déjà, quoique de manière incomplète, les fonctions exercées par les consuls et il est généralement reconnu que l'Etat d'envoi détermine les attributions des consuls, qu'ils soient de carrière ou honoraires. Par conséquent, la disposition qui figure au paragraphe 1 s'applique aux uns comme aux autres. La deuxième phrase du paragraphe 1 soulève une objection sérieuse ; en effet, ce paragraphe pourrait laisser présumer que lorsque les attributions d'un consul honoraire ne sont pas expressément délimitées, celui-ci a une compétence plus étendue qu'un consul de carrière dont les attributions sont délimitées.

68. M. Ago ne voit pas la raison d'être de la condition énoncée au paragraphe 2.

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la pratique suivie par certains Etats en ce qui concerne les consuls honoraires est très variée et que la situation de ces derniers n'est pas entièrement réglée par les autres articles du projet. Dans certains cas, les attributions des

consuls honoraires sont purement honorifiques. Il n'est donc pas tout a fait inutile de stipuler que l'Etat d'envoi doit informer l'Etat de résidence des attributions des consuls honoraires, si peu nombreuses qu'elles soient.

70. M. Žourek ne partage pas l'avis de ceux qui pensent que la délimitation des attributions relève uniquement de l'Etat d'envoi, car ces attributions sont exercées dans l'Etat de résidence ; il s'agit donc, en fait, de rapports bilatéraux. Il peut être nécessaire, pour des raisons administratives, que l'Etat de résidence connaisse les attributions des consuls afin de pouvoir s'adresser au consulat compétent au sujet d'une affaire déterminée. Si l'on acceptait l'amendement proposé par M. François, une telle condition n'imposerait pas à l'Etat d'envoi une charge trop lourde ; en tout cas, la Commission aura toujours la possibilité de modifier la disposition en question lorsqu'elle aura reçu les observations des gouvernements. Certes, la condition stipulée peut être considérée comme relevant du développement progressif du droit international ; si les gouvernements s'y montrent fortement opposés, il sera toujours temps de l'éliminer.

71. M. BARTOŠ estime que la condition stipulée au paragraphe 2 ne fait pas partie du droit coutumier et qu'elle pourrait porter atteinte à la dignité des consuls honoraires. Lorsque, par exemple, un consul n'est pas autorisé à donner suite à des demandes de passeports ou de visas, ces demandes sont d'habitude transmises au consulat compétent ; c'est là une question purement interne qui est réglée par l'Etat d'envoi. L'Etat de résidence ne peut intervenir que si un consul honoraire va au-delà des attributions qui lui sont propres en vertu du droit international ou commet une violation du droit interne.

72. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la suggestion de M. François tendant à supprimer l'article 55.

Par 10 voix contre 2, avec 6 abstentions, cette suggestion est adoptée.

73. Le PRÉSIDENT constate que la Commission vient de terminer l'examen, en première lecture, du projet sur les relations et immunités consulaires.

La séance est levée à 18 h. 30.

565e SÉANCE

Vendredi 17 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88)

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen du point 5 de l'ordre du jour et demande à M. Sandström, rapporteur spécial pour cette question, de présenter son rapport (A/CN.4/129).

2. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) déclare qu'en formulant les règles relatives à la diplomatie *ad hoc*, la Commission devra, de toute évidence, se référer constamment au projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, préparé à sa dixième session [1]. La meilleure méthode à suivre consiste donc à déterminer les analogie et les différences entre les missions diplomatiques spéciales et les missions diplomatiques permanentes. En se plaçant à ce point de vue, la Commission pourra chercher à déterminer quels sont les articles du projet sur les relations diplomatiques qui sont applicables à la diplomatie *ad hoc*. En général, la différence entre les deux réside dans le fait que les missions diplomatiques proprement dites sont établies de façon permanente, alors que la diplomatie *ad hoc* se rapporte à des institutions de caractère plus transitoire. La similitude, par contre, réside dans les fonctions confiées à ces types de missions, qui sont de caractère diplomatique dans l'un et l'autre cas. Le rapporteur spécial propose à la Commission d'examiner par articles le projet sur les relations diplomatiques, pour déterminer celles de ses dispositions qui sont applicables à la diplomatie *ad hoc*.

3. M. PAL fait observer que les dispositions relatives à la diplomatie *ad hoc* que M. Jiménez de Aréchaga a proposé d'ajouter au projet sur les relations diplomatiques (A/CN.4/L.87) et son mémorandum explicatif à ce sujet (A/CN.4/L.88), constituent l'équivalent d'un amendement au texte présenté par le rapporteur spécial. La différence principale entre ces propositions et le rapport du rapporteur spécial réside dans le fait que M. Jiménez de Aréchaga considère tous les articles du projet sur les relations diplomatiques comme applicables à la diplomatie *ad hoc*, tandis que le rapporteur spécial fait un certain nombre d'exceptions. Avant de décider de la méthode à suivre, la Commission voudra donc peut-être entendre des explications au sujet des amendements proposés.

4. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA explique qu'en fait, ses propositions ne constituent pas des amendements au texte établi par le rapporteur spécial, car elles coïncident dans une large mesure avec les intentions de ce dernier. M. Jiménez de Aréchaga a présenté ses propositions en raison de la nécessité où se trouve la Commission d'agir rapidement, afin qu'elle puisse adopter en temps utile un texte qui doit être examiné par l'Assemblée générale et ultérieurement par la conférence de Vienne, prévue pour le printemps de 1961.

5. Les propositions du rapporteur spécial portent sur trois formes de diplomaties *ad hoc*, à savoir, les représentants à des congrès et conférences, les envoyés itinérants et les missions spéciales. Le

---

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, Treizième session, Supplément n° 9* (A/3859, chap. III).

rapporteur spécial propose lui-même dans son rapport (A/CN.4/129, par. 40) de ne pas discuter pour le moment de la catégorie des représentants aux congrès et conférences et M. Jiménez de Aréchaga partage pleinement ce point de vue, car la Commission ne dispose pas du temps nécessaire. En outre, M. Jiménez de Aréchaga pense, comme le rapporteur spécial (par. 28), que l'on pourrait considérer les envoyés itinérants comme des personnes chargées d'une série de missions spéciales pour lesquelles il ne semble pas nécessaire d'adopter d'autres règles particulières que celles qui s'appliquent aux missions spéciales. En conséquence, la Commission n'aura à traiter que de la question des missions spéciales.

6. Le rapporteur spécial estime que tous les articles du projet sur les relations diplomatiques, à l'exception de vingt-cinq d'entre eux, doivent être applicables aux missions spéciales ; or, dans son mémorandum (A/CN.4./L.88), M. Jiménez de Aréchaga a analysé les raisons pour lesquelles les articles ainsi exclus doivent être applicables à ces missions. La raison qu'avait le rapporteur spécial d'écarter ces articles en ce qui concerne les missions spéciales n'était pas qu'ils leur soient inapplicables, mais qu'ils n'intéressent pas les missions spéciales. Or, M. Jiménez de Aréchaga pense qu'il pourrait être peu souhaitable d'exclure l'applicabilité de ces dispositions aux missions spéciales, car cette exclusion pourrait donner à croire que conformément au principe *inclusio unius est exclusio alterius*, les missions spéciales peuvent, par exemple en vertu des articles 10 *(Effectif de la mission)* et 11 *(Bureaux hors du siège de la mission)*, revendiquer le droit à un effectif illimité ou à l'établissement de bureaux dans n'importe quelle partie du territoire de l'Etat de séjour (A/CN.4/L.88, par. 10). En outre, dans plusieurs cas où le rapporteur spécial juge que certains articles du projet sur les relations diplomatiques n'intéressent pas les missions spéciales, les articles en question peuvent se rapporter à de telles missions dans certaines circonstances particulières. Il ne serait donc pas indiqué de les exclure.

7. De l'avis de M. Jiménez de Aréchaga, tous les articles du projet sur les relations diplomatiques sont applicables aux missions spéciales et il suffit que la Commission inscrive dans le texte du projet sur les relations diplomatiques les trois dispositions que l'orateur a énoncées dans sa proposition (A/CN.4/L.87). L'objet de la première est d'insérer à l'article premier une définition de la « mission spéciale » ; la deuxième indiquerait à l'article 41 le mode particulier selon lequel prendrait fin la mission spéciale et, conformément à la troisième, les dispositions du projet sur les relations diplomatiques seraient rendues pleinement applicables aux missions spéciales. M. Jiménez de Aréchaga a fondé ses propositions et la méthode de mise en œuvre sur la Convention de La Havane relative aux fonctionnaires diplomatiques, qui contient, aux articles 2, 9 et 25, des dispositions relatives aux missions spéciales. Telles sont les dispositions minimales relatives à la diplomatie *ad hoc*, qu'il convient de faire figurer dans le projet sur les relations diplomatiques, car il serait incomplet sans cela.

8. M. TOUNKINE, sans avoir d'objection contre le texte proposé par le rapporteur spécial, estime que les propositions de M. Jiménez de Aréchaga pourraient simplifier considérablement les travaux de la Commission. Il est en mesure d'accepter la proposition selon laquelle l'ensemble du projet sur les relations diplomatiques est en principe applicable à la diplomatie *ad hoc*, car du point de vue des fonctions et du caractère représentatif, les missions spéciales sont comparables aux missions permanentes, mais il pense que la Commission pourrait examiner s'il ne se trouve pas parmi ces articles certains qui ne s'appliquent pas à la diplomatie *ad hoc*.

9. M. Tounkine pense aussi, comme le rapporteur spécial et M. Jiménez de Aréchaga, qu'il est inutile de faire de distinction entre les envoyés itinérants et les missions spéciales, car un envoyé ne fait qu'accomplir des missions spéciales dans plusieurs pays. En outre, le terme « envoyé itinérant » n'est pas généralement accepté par tous les pays. La Commission pourrait gagner beaucoup de temps, si elle se bornait à examiner la question des missions spéciales.

10. Enfin, M. Tounkine admet que la Commission ne doit pas traiter dans son projet de la situation des représentants aux congrès et conférences. Cette question est si vaste qu'elle mérite une étude spéciale et peut-être une convention spéciale. En outre, de nombreuses conventions consacrées à cette question sont déjà en vigueur et si la Commission établissait un nouveau texte, les conventions antérieures devraient peut-être faire l'objet d'une révision, qui incomberait éventuellement à l'Assemblée générale, car un grand nombre de ces instruments ont été adoptés sous les auspices des Nations Unies. M. Tounkine estime que la Commission devrait régler immédiatement la question de savoir si elle s'occupera ou non, à ce stade de ses travaux, des représentants aux conférences : à son avis, il ne serait pas indiqué d'examiner la question des conférences et des congrès.

11. M. AGO partage la manière de voir des orateurs qui l'ont précédé, selon laquelle il ne serait pas souhaitable que la Commission s'occupe, à propos de la diplomatie *ad hoc*, de la question des représentants aux congrès et aux conférences. Cette question est largement traitée dans les conventions multilatérales existantes, et notamment dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [2] et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [3]. Les organisations internationales européennes ont adopté des conventions similaires. En conséquence, le domaine qu'il reste à étudier à propos de la situation de ces délégués est très restreint et la question n'est nullement urgente.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 15.

[3] *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appuie les propositions de M. Jiménez de Aréchaga tendant à ce que les travaux de la Commission relatifs à la diplomatie *ad hoc* soient limités aux missions spéciales, afin que la question puisse être présentée à l'Assemblée générale en temps utile pour que celle-ci transmette le projet à la conférence de Vienne.

13. Le secrétaire pense aussi, comme M. Ago, que la question des privilèges et immunités des représentants aux congrès et aux conférences est déjà traitée dans un système très étendu d'accords. Des accords spéciaux sont conclus avec les gouvernements des pays où se tiennent régulièrement des conférences ; c'est ainsi qu'il existe un accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement fédéral suisse au sujet des conférences tenues à Genève. L'Organisation des Nations Unies a conclu en 1947 avec les Etats-Unis d'Amérique un accord relatif au siège [4] ; il est vrai que les Etats-Unis n'ont pas encore adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités adoptée par l'Assemblée générale en février 1946. Lorsque des conférences des Nations Unies sont tenues hors du Siège, des accords spéciaux, tels que ceux qui ont été conclus avec le Gouvernement français en 1948 et en 1951 [5], sont établis avec les gouvernements intéressés. Des renseignements détaillés sur les relations entre les organisations internationales et les Etats figureront dans un volume de la « Série législative », qui doit être publié en 1960 et comprendra deux parties, dont l'une se rapporte à l'Organisation des Nations Unies et l'autre aux institutions spécialisées. La Commission abordera sans doute cette question lorsqu'elle examinera celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, conformément à la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale ; dans l'intervalle, il n'est pas nécessaire d'examiner, à propos de la diplomatie *ad hoc*, la situation des représentants aux congrès et aux conférences.

14. M. HSU estime que la Commission et l'Assemblée générale doivent beaucoup au rapporteur spécial pour son étude très complète sur la diplomatie *ad hoc*. La situation n'était nullement élucidée lorsque le rapporteur spécial s'est mis à la tâche, ainsi qu'il ressort du paragraphe 1 de son rapport (A/CN.4/129). Or, compte tenu des propositions présentées par M. Jiménez de Aréchaga, il ne reste à la Commission qu'à introduire dans le projet d'articles sur les relations diplomatiques quelques références aux mission spéciales, à condition que l'expression « mission spéciale » vise également les envoyés itinérants. Les membres pourraient simplement signaler les articles du projet sur les relations diplomatiques qui leur paraîtraient ne pas être applicables aux missions spéciales.

15. Sir Gerald FITZMAURICE félicite le rapporteur spécial de son rapport qui donne une analyse utile de la question et oriente les débats dans la bonne voie. Les propositions de M. Jiménez de Aréchaga ne diffèrent pas de celles du rapporteur spécial quant au fond ; elles offrent simplement une autre méthode dont l'adoption présenterait deux grands avantages. Tout d'abord, elle permettrait à la Commission d'accélérer ses travaux et d'achever le projet au cours de la présente session ; en second lieu, elle permettrait à la conférence qui se réunira en 1961 d'étudier la question des missions spéciales comme si elle faisait partie du projet sur les relations diplomatiques.

16. Sir Gerald suggère toutefois d'apporter une légère modification dans la rédaction de la troisième proposition de M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.87) pour rendre un peu plus flexible la disposition de l'article 43 *bis*. Le dernier membre de phrase pourrait être libellé comme suit : « les dispositions de la présente convention s'appliquent à cette mission *mutatis mutandis* dans la mesure où elles sont applicables au cas envisagé. » Ce membre de phrase indiquerait que les dispositions de la convention ne s'appliquent pas littéralement à toutes les missions spéciales. Bien que de nombreux articles soient parfaitement applicables aux missions spéciales, il serait judicieux d'insérer ce passage additionnel pour donner de la souplesse au texte. Il est possible, bien entendu, que la Commission constate qu'un petit nombre d'articles ne peuvent en aucun cas s'appliquer à ces missions ; dans cette hypothèse, la Commission pourrait modifier le projet d'article 43 *bis* comme suit : «... les dispositions de la présente Convention (à l'exception des articles...) s'appliquent... »

17. Sir Gerald reconnaît parfaitement que la Commission ne devrait pas examiner, à ce stade, la question des représentants aux congrès, conférences ou autres organes internationaux. M. Ago a indiqué, à juste titre, que la grande majorité des conférences sont régies par des accords sur les privilèges et immunités conclus sous les auspices d'organisations internationales. L'élément essentiel de ces accords est, à son avis, l'immunité relative à l'arrestation et à la détention qui est plus importante que l'immunité de juridiction, car elle a pour but d'empêcher qu'un représentant ne soit gêné dans l'exercice de ses fonctions au cours d'une conférence. Naturellement, il y a quelques conférences importantes qui ne se tiennent pas sous les auspices d'une organisation internationale, et il reste encore un champ d'application restreint pour des règles d'ordre général ; le problème, toutefois, ne présente pas un caractère d'urgence tel qu'une étude immédiate s'impose.

18. M. GARCÍA AMADOR pense que la Commission possède les éléments voulus pour décider sur-le-champ de ne pas examiner la situation des représentants aux congrès et conférences. Cette initiative lui permettrait d'éviter un débat sur toute autre question que les privilèges et immunités des missions spéciales.

19. M. YOKOTA pense également qu'il ne convient pas d'étudier la question des représen-

[4] *Ibid.*, vol. 11, p. 11.
[5] *Ibid.*, vol. 122, p. 191.

tants aux congrès et conférences au cours de la présente session et qu'il n'y a pas de différence profonde entre les envoyés itinérants et les missions spéciales. Il serait en mesure d'accepter les propositions de M. Jiménez de Aréchaga car, à son avis, la majorité des dispositions du projet sur les relations diplomatiques sont applicables aux missions spéciales. Le seul point qu'il désire soulever a trait aux fonctions des missions spéciales. Si tous les articles du projet sur les relations diplomatiques étaient considérés comme étant applicables aux missions spéciales, il y aurait tout lieu de croire que l'article 3, dans lequel sont énumérées les diverses fonctions de la mission diplomatique, le serait également. Il en découlerait qu'aux termes de l'alinéa *b*), la mission spéciale aurait pour fonction de protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts de l'Etat accréditant et de ses ressortissants et, aux termes de l'alinéa *e*), de promouvoir des relations amicales et de développer les relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Pour qu'il soit parfaitement clair que l'activité des missions spéciales doit se limiter aux attributions de leur tâche, il pourrait être bon de stipuler dans une disposition supplémentaire que : « Les fonctions de la mission spéciale se limitent à la tâche qui lui a été assignée. »

20. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) s'est lui-même demandé s'il était souhaitable d'examiner les privilèges et immunités des délégués aux congrès et conférences lors de la présente session, et il a exposé ses doutes dans son rapport. Il n'a donc aucune objection à suivre la voie que la Commission semble s'être fixée. Il a également assimilé les envoyés itinérants aux missions spéciales dans son rapport et il ne voit pas d'inconvénient à abandonner l'idée d'étudier à part la catégorie des envoyés itinérants. Néanmoins, comme les envoyés itinérants sont mentionnés dans son mandat, il serait peut-être souhaitable de donner une définition de ces envoyés dans l'article consacré aux définitions et de préciser de façon explicite qu'ils doivent être mis sur un pied d'égalité avec les missions spéciales.

21. Il reconnaît que la procédure proposée par M. Jiménez de Aréchaga simplifierait grandement les travaux de la Commission et il espère que l'amendement proposé par sir Gerald Fitzmaurice pourra être accepté. Cela permettrait à la Commission d'étudier quels sont les articles du projet sur les relations diplomatiques, qui sont applicables aux missions spéciales ; il est persuadé que cet examen ne prendrait pas beaucoup de temps.

22. M. PAL espère que M. Jiménez de Aréchaga acceptera l'amendement proposé par sir Gerald Fitzmaurice. De toute évidence, en effet, le rapporteur spécial estime que vingt-cinq des articles du projet sur les relations diplomatiques ne s'appliquent pas à la diplomatie *ad hoc*. La meilleure solution consisterait donc à décider, après une étude approfondie, si tel ou tel de ces vingt-cinq articles s'applique aux missions spéciales ; la Commission pourrait éviter ainsi l'examen intégral du projet. M. Pal énumère ensuite les articles qui devraient être ainsi examinés.

23. M. FRANÇOIS rend hommage au rapporteur spécial pour l'excellent rapport qu'il a rédigé et il pense, comme lui, qu'il faudrait laisser de côté la question des privilèges et immunités des représentants aux congrès et conférences puisque ces conférences sont, pour la plupart, régies par les conventions en vigueur.

24. Il ne peut toutefois appuyer l'amendement que sir Gerald Fitzmaurice propose d'apporter à la troisième disposition présentée par M. Jiménez de Aréchaga. Il serait extrêmement dangereux selon lui d'insérer le membre de phrase : « dans la mesure où elles sont applicables au cas envisagé » qui ôterait à l'article toute son utilité. Il espère que sir Gerald Fitzmaurice voudra bien revoir le texte de son amendement.

25. Le PRÉSIDENT suggère à la Commission de ne pas étudier à la présente session les privilèges et immunités des représentants aux congrès et conférences.

Il en est ainsi décidé.

26. Le PRÉSIDENT propose que la Commission décide de ne pas établir de distinction entre les envoyés itinérants et les missions spéciales et que, conformément à la proposition du rapporteur spécial, elle fasse figurer les envoyés itinérants dans l'article consacré aux définitions en précisant que ces derniers sont assimilés aux missions spéciales.

Il en est ainsi décidé.

27. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres sur la proposition du rapporteur spécial et de M. Pal, d'étudier successivement, du point de vue de leur applicabilité aux missions spéciales, les vingt-cinq articles du projet sur les relations diplomatiques qui, selon le rapporteur spécial, ne s'appliquent pas à la diplomatie *ad hoc*. Après l'examen des articles, la Commission pourrait étudier le texte de l'article 43 *bis*, proposé par M. Jiménez de Aréchaga puis l'amendement de Sir Gerald Fitzmaurice à la lumière des observations faites par M. François.

28. M. GARCÍA AMADOR estime que la Commission gagnerait du temps si, suivant la suggestion de M. Hsu, elle n'étudiait que les articles du projet sur les relations diplomatiques qui ne lui semblent pas s'appliquer aux missions spéciales.

29. M. YOKOTA pense qu'il ne serait pas judicieux de décider simplement si tels ou tels articles du projet sur les relations diplomatiques s'appliquent ou non aux missions spéciales car certaines modifications suffiraient à rendre quelques-uns d'entre eux applicables. Sous cette réserve, la méthode indiquée par le Président lui agréerait.

30. Le PRÉSIDENT signale à M. García Amador qu'il n'y a aucune incompatibilité entre la méthode proposée et la suggestion de M. Hsu, puisque

le rapporteur spécial a mis en doute l'applicabilité de vingt-cinq articles aux missions spéciales.

31. Il propose que la Commission décide d'adopter la procédure qu'il a indiquée.

Il en est ainsi décidé.

32. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 1 *(Définitions)* du projet sur les relations diplomatiques peut s'appliquer aux missions spéciales à condition, naturellement, qu'une définition de ces missions spéciales soit donnée. Cette définition figure dans l'alinéa *b*) de la deuxième version qu'il a proposée pour l'article 1 (A/CN.4/129, p. 19). Elle devrait naturellement être amendée de façon à viser également les envoyés itinérants.

33. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA présente le nouvel alinéa *e bis* (A/CN.4/L.87) qu'il suggère d'insérer dans l'article 1. En ce qui concerne le fond, sa définition coïncide avec celle du rapporteur spécial.

34. En conséquence, il propose de renvoyer les deux textes au Comité de rédaction en le priant de préparer une définition acceptable des missions spéciales.

35. M. TOUNKINE souligne que la Commission devrait traiter des missions spéciales dans un ensemble de dispositions distinctes, commençant par une définition de la « mission spéciale » et englobant les dispositions de l'article 43 *bis* proposé par M. Jiménez de Aréchaga.

36. Ainsi l'article premier resterait inchangé et s'appliquerait uniquement aux missions permanantes.

37. M. PAL, tout en reconnaissant qu'il sera peut-être nécessaire de compléter l'article premier par une définition de la « mission spéciale », estime que celui-ci peut être considéré comme s'appliquant à ces missions pour la simple raison que les articles reconnus applicables seront régis par ses définitions. Pour sa part, il estime que la Commission ne devrait pas toucher à l'article premier et devrait donner la définition de la « mission spéciale » dans une disposition distincte. Il serait dangereux de modifier actuellement des articles du projet de 1958 pour qu'ils puissent également s'appliquer à la diplomatie *ad hoc*. Si le cas se présente, il vaudrait mieux, élaborer une disposition distincte à cette fin.

38. M. YOKOTA approuve la méthode consistant à réserver aux missions spéciales une partie distincte du projet. En effet, il existe entre celles-ci et les missions permanentes une différence beaucoup plus grande qu'entre les consuls honoraires et les consuls de carrière. La question des missions spéciales exige donc, plus encore que celle des consuls honoraires, d'être traitée à part.

39. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections, il tiendra pour acquis que la Commission considère l'article premier du projet sur les relations diplomatiques comme étant applicable aux missions spéciales et qu'elle accepte que les deux définitions proposées soient renvoyées au Comité de rédaction avec prière d'élaborer une définition englobant également les envoyés itinérants.

Il en est ainsi décidé.

40. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) rappelle qu'il a proposé dans son rapport (A/CN.4/129, p. 20), un projet d'article 2 relatif aux missions spéciales. Le texte de l'article 2 du projet sur les relations diplomatiques *(Etablissement de relations et de missions diplomatiques)* traite expressément des missions permanentes et ne peut guère s'appliquer aux missions spéciales.

41. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime que l'article 2 du projet sur les relations diplomatiques pourrait, sans inconvénient, s'appliquer aux missions spéciales. Du point de vue juridique, en ce qui concerne la forme, il n'est pas nécessaire de dire que l'article ne s'applique pas aux missions spéciales.

42. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'il faut établir une distinction entre la forme et le fond de l'article. Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 2 du projet sur les relations diplomatiques s'applique nettement aux missions permanentes et non aux missions spéciales. Toutefois, le principe qui y est énoncé s'applique à ces dernières, car l'envoi et l'acceptation de missions spéciales comportent un élément de consentement mutuel, comme c'est le cas pour l'établissement de missions permanentes. Si l'on fait figurer dans le projet un article distinct consacré à l'envoi et l'acceptation de missions spéciales, on peut insérer dans celui-ci une formule stipulant la nécessité d'un accord mutuel entre les parties.

43. M. AMADO dit que le terme « établissement » qui figure à l'article 2 du projet sur les relations diplomatiques montre bien que les dispositions dudit article ont trait aux missions permanentes et non aux missions spéciales ni, à plus forte raison, aux envoyés itinérants.

44. Le seul principe énoncé à l'article 2 qui s'applique aux missions spéciales est celui du consentement mutuel ; or, ce principe se trouve exprimé dans le texte de l'article 43 *bis* proposé par M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.87). La Commission pourrait donc décider, sans aucun inconvénient, que l'article 2 ne s'applique pas aux missions spéciales.

45. M. TOUNKINE pense, comme M. Amado, que l'article 2 s'applique nettement à l'échange de missions permanentes et non à l'envoi de missions spéciales, qui constitue souvent un acte unilatéral.

46. M. YOKOTA appelle l'attention de la Commission sur le fait que certains auteurs, notamment Oppenheim, soutiennent que si un Etat désire négocier avec un autre, ce dernier ne peut pas refuser d'entamer des pourparlers avec une mission spéciale envoyée à cette fin. Pour sa

part, M. Yokota ne partage pas nécessairement cette opinion. Toutefois, comme elle est professée par un certain nombre de spécialistes du droit international, il importe de préciser qu'une mission spéciale, comme une mission permanente, ne peut pas être envoyée dans un pays sans l'assentiment de ce dernier.

47. Selon M. LIANG (Secrétaire de la Commission), il est évident que les dispositions de l'article 2 ne s'appliquent pas aux missions spéciales. Les expressions « établissement », « relations diplomatiques » et « missions diplomatiques permanentes » se rapportent toutes nettement aux missions permanentes. La seule expression figurant à l'article 2 qui puisse s'appliquer aux missions spéciales est « accord mutuel ».

48. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) insiste pour que la Commission porte son attention sur la question de savoir si les divers articles du projet s'appliquent, quant au fond, aux missions spéciales. La question de la forme qu'ils doivent revêtir peut être examinée à un stade ultérieur.

49. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA constate que la Commission s'est mise d'accord sur la question de fond. Une mission spéciale ne peut être envoyée que moyennant l'accord mutuel des Etats intéressés. On peut laisser au Comité de rédaction le soin de rechercher la meilleure formule permettant d'exprimer cette idée.

50. M. PAL considère qu'il n'est guère possible de distinguer à cet égard entre le fond et la forme. La Commission doit examiner si les divers articles, sous leur forme actuelle, sont applicables aux missions spéciales. Si elle constate que l'un de ces articles n'est pas applicable, elle doit le déclarer, quitte à le remplacer par une nouvelle disposition relative aux missions spéciales.

51. Le PRÉSIDENT annonce qu'en l'absence d'objections, il considérera que la Commission est d'avis que l'article 2 du projet sur les relations diplomatiques, tel qu'il est actuellement rédigé, n'est pas applicable aux missions spéciales ; cette décision ne signifie pas que l'accord mutuel des Etats intéressés ne soit pas nécessaire pour l'envoi d'une mission spéciale.

Il en est ainsi décidé.

52. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit que l'article 3 du projet sur les relations diplomatiques ne peut pas s'appliquer aux missions spéciales parce qu'il comporte une énumération des fonctions des missions diplomatiques permanentes. Les missions spéciales sont chargées d'une tâche particulière et non des fonctions générales définies à l'article 3.

53. M. YOKOTA partage l'opinion du rapporteur spécial ; il est évident, par exemple, que les missions spéciales chargées d'assister à des cérémonies telles qu'un mariage ou des funérailles ne sont pas investies de la fonction mentionnée à l'alinéa *b*) de l'article 3. Tout en écartant l'application de cet article 3, la Commission pourrait adopter une disposition précisant que les missions spéciales doivent limiter leur activité à la tâche qui leur a été assignée. Toutefois, M. Yokota ne pense pas qu'une disposition de ce genre soit absolument nécessaire parce que ce principe est déjà énoncé dans la définition même de l'expression « mission spéciale ».

54. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA appelle l'attention de la Commission sur le paragraphe 18 de son mémorandum (A/CN.4/L.88). Du point de vue de la forme juridique, il serait très dangereux de constater expressément que l'article 3 ne s'applique pas aux missions spéciales. En effet une telle décision pourrait être interprétée comme signifiant qu'une mission spéciale ne peut, par exemple, représenter l'Etat mandant ni négocier avec le gouvernement de l'Etat de séjour.

55. M. Jiménez de Aréchaga croit fermement qu'il est essentiel de trouver une formule pour préciser que l'article 3 est applicable aux missions spéciales, dans les limites de la tâche particulière qui leur est assignée.

56. M. GARCÍA AMADOR ne voit pas pourquoi tous les alinéas de l'article 3 ne seraient pas considérés comme applicables aux missions spéciales.

57. En ce qui concerne la fonction de représentation de l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire, dont il est question à l'alinéa *a*), il fait observer qu'il y a deux modes de représentation : la représentation permanente et la représentation occasionnelle assurée par les missions spéciales. Le caractère représentatif d'une mission spéciale ne saurait en aucun cas être mis en doute.

58. L'alinéa *c*) fournit un autre exemple de ce genre. La plupart des missions spéciales ont précisément pour tâche de négocier avec le gouvernement du pays de séjour, ce en quoi consiste la fonction mentionnée à l'alinéa *c*).

59. Pour ce qui est de la méthode adoptée par la Commission, M. García Amador estime que l'examen de l'applicabilité de chaque article du projet sur les relations diplomatiques aux missions spéciales donnerait lieu à un débat prolongé auquel la Commission n'a pas le temps de se livrer. Il est essentiel que la Commission élabore, dès la présente session, soit un projet, soit au moins une base suffisante pour permettre à la conférence de Vienne d'examiner la question. La seule façon de parvenir à ce résultat pratique serait d'adopter la formule proposée par M. Jiménez de Aréchaga dans son article 43 *bis*, sous sa forme modifiée par sir Gerald Fitzmaurice, et compte tenu des observations de M. François.

60. M. TOUNKINE éprouve des doutes à l'égard de la proposition tendant à ne pas appliquer l'article 3 aux missions spéciales. Toutefois, il ne s'opposera pas à cette proposition à condition que la question de fond soit reprise lorsque la Commission abordera l'étude de l'article 43 *bis*. L'article 3 devra y faire l'objet d'une référence étant donné que toutes ses dispositions, sans exception, peuvent s'appliquer aux missions spé-

ciales bien que, prises ensemble, elles énoncent les fonctions caractéristiques des missions permanentes.

61. M. ERIM se rallie catégoriquement au point de vue exprimé par M. García Amador. La Commission devrait revenir sur la procédure à suivre, car elle n'a pas assez de temps pour s'engager dans un débat sur tous les articles du projet relatif aux relations diplomatiques. Beaucoup de ces articles peuvent, s'il y a lieu, s'appliquer *mutatis mutandis* aux diplomates chargés de missions spéciales. Aussi, la seule solution possible pour la Commission est-elle d'adopter un article stipulant en termes généraux, que toutes les dispositions du projet sur les relations diplomatiques s'appliquent, le cas échéant, aux missions spéciales.

62. Se reportant à l'article 3, M. Erim déclare, qu'à la réflexion, tous les alinéas de cet article peuvent s'appliquer aux missions spéciales. On sait que, peu après la fin de la seconde guerre mondiale, des missions spéciales ont même eu temporairement pour fonctions de protéger dans l'Etat accréditaire les intérêts des ressortissants de l'Etat accréditant. L'envoi d'un « ambassadeur itinérant » qui a pouvoir de négocier, de représenter et même, en cas de besoin, de protéger ses nationaux, fait partie maintenant de la pratique courante. Dans ces conditions, que reste-t-il dans l'article 3 qui ne s'applique pas à la diplomatie *ad hoc?*

63. Le PRÉSIDENT fait observer que, quelle que soit la procédure adoptée par la Commission, s'il y a divergence de vues au sujet de l'applicabilité d'un article aux missions spéciales, cette question de l'applicabilité doit être examinée.

64. Au sujet de l'article 3 du projet relatif aux relations diplomatiques, il précise que si la Commission décidait que l'article ne peut s'appliquer aux missions spéciales sous sa forme actuelle, cela ne signifierait naturellement pas qu'une telle mission ne puisse être envoyée, par exemple, pour négocier et conclure un traité avec le gouvernement de l'Etat accréditaire ou même pour enquêter sur la situation des ressortissants de l'Etat accréditant dans l'Etat accréditaire. Quoi qu'il en soit, la mission spéciale a pour attributions celles que lui a confiées l'Etat accréditant et qui ont été acceptées par l'Etat accréditaire.

65. D'autre part, si la Commission décidait que l'article 3 s'applique aux missions spéciales, il est évident que sa décision devrait être formulée de manière à préciser que les dispositions de l'article 3 ne s'appliquent que dans les limites de la tâche précise assignée à la mission spéciale.

66. Enfin, pour ce qui est de la question de procédure, peu d'articles soulèveront autant de difficultés que l'article 3. La Commission pourra aisément, dans la plupart des cas, décider si les dispositions d'un article donné s'appliquent ou non aux missions spéciales.

67. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la Commission a entrepris une tâche beaucoup plus ardue que celle qui consistait à vouloir déterminer quelles dispositions du projet sur les relations consulaires pouvaient s'appliquer aux consuls honoraires. Dans le cas des missions spéciales, la Commission s'efforce de concilier deux contraires. Les missions diplomatiques dont il est question dans le projet de 1958 sont des missions permanentes, et la mission spéciale est précisément l'opposé d'une mission permanente.

68. A la question de savoir si l'article 3 du projet diplomatique s'applique ou non aux missions spéciales, on peut répondre affirmativement ou négativement suivant l'angle sous lequel on se place.

69. En fait, l'article 3 ne peut s'appliquer dans son intégralité, aux missions spéciales. Une mission spéciale étant chargée de représenter l'Etat accréditant dans un cas déterminé, l'alinéa *a*) peut lui être appliqué dans les limites de ce cas. Théoriquement, l'alinéa *b*) lui est également applicable. Quant aux alinéas *c*), *d*) et *e*), il est manifeste que les fonctions qui y sont énumérées peuvent être confiées aux missions spéciales. Mais il est patent que, si on le prend dans son ensemble, l'article 3 n'est pas applicable à ces missions.

70. Pour toutes ces raisons, M. Liang pense qu'une formule générale offre la seule solution pratique. Une étude des articles pris séparément pourrait être utile, mais elle exigerait trop de temps. En conséquence, il serait favorable à la formule proposée : « Les dispositions de la présente Convention s'appliquent aux missions spéciales *mutatis mutandis* ».

71. M. YASSEEN ne croit pas que l'article 3 puisse être considéré comme étant applicable aux missions spéciales, car ces missions ne peuvent exercer toutes les fonctions qui y sont énumérées. Par définition, les missions spéciales sont nommées en vue d'accomplir une tâche précise. Il est donc indispensable d'élaborer un article distinct stipulant que les fonctions sont limitées et définies par accord mutuel entre les deux Etats.

72. M. PAL estime que les remarques de M. García Amador, de M. Erim et du secrétaire ont jeté la confusion dans ce problème de procédure. La Commission a déjà décidé d'examiner les articles que le rapporteur spécial juge inapplicables aux missions spéciales ; il est certes difficile de concevoir quelle autre méthode la Commission aurait pu adopter puisqu'il n'est manifestement pas possible d'éviter l'examen de chacun des articles en question. Bien entendu, il ne sera pas nécessaire d'examiner les dispositions dont l'applicabilité est reconnue de façon générale.

73. Au sujet de l'argument selon lequel les missions spéciales représentent l'Etat accréditant dans l'Etat accréditaire et qu'en conséquence au moins l'alinéa *a*) de l'article 3 leur est applicable, M. Pal fait ressortir que ces missions ne représentent l'Etat accréditant qu'à certaines fins. En tout cas, l'article 3, dans sa teneur actuelle, ne s'applique pas aux missions spéciales et c'est le seul point qui intéresse la Commission pour le moment.

74. M. VERDROSS dit que, la Commission ayant arrêté sa procédure, ses remarques ne porteront que sur le fond du problème. A son avis, l'article 3 ne peut s'appliquer aux missions spéciales dont les attributions sont rigoureusement limitées : une mission diplomatique permanente représente l'Etat accréditant pour tous les problèmes qui peuvent se poser dans les relations courantes entre les deux Etats. Les fonctions énumérées à l'article 3 ne sont que des exemples de cette activité. Cet article par conséquent n'est pas applicable aux missions spéciales.

75. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) indique que si la définition des missions spéciales était adoptée, toute disposition supplémentaire concernant leurs fonctions deviendrait inutile.

76. M. YOKOTA signale que si des missions spéciales sont nommées pour remplir certaines fonctions à l'occasion de cérémonies, comme le rapporteur spécial le note au paragraphe 4 de son rapport, l'article 3 sous sa forme actuelle ne pourrait certainement pas s'appliquer auxdites missions.

77. M. SCELLE pense, comme M. García Amador, que la Commission s'est engagée dans une voie périlleuse car il faudra beaucoup de temps pour décider quels sont, dans chaque article du projet de 1958, les éléments qui s'appliquent aux missions spéciales. Ces missions ont une tâche précise et leur désignation fait l'objet d'un accord mutuel entre les Etats ; étant donné que leurs fonctions peuvent être élargies à la suite d'un accord, la définition de la « mission spéciale » doit être extrêmement souple. M. Scelle se prononce en faveur de la formule présentée par sir Gerald Fitzmaurice qui éviterait de recourir à un examen détaillé de chaque article.

78. Sir Gerald FITZMAURICE explique qu'il a voulu servir le but que M. Jiménez de Aréchaga s'est proposé dans son mémorandum, à savoir d'éviter à la Commission une étude détaillée qu'elle n'a pas le temps d'effectuer. La formule *mutatis mutandis* couvrirait les cas où un article du projet sur les relations diplomatiques est applicable en principe mais, dans sa teneur actuelle, ne saurait s'appliquer littéralement aux missions spéciales.

79. Sir Gerald a suggéré que la Commission détermine les articles inapplicables aux missions spéciales pensant que cet examen pourrait être rapide.

80. A l'issue d'une discussion portant sur des questions de procédure, le PRÉSIDENT met aux voix la proposition invitant la Commission à modifier sa décision antérieure concernant la méthode qu'elle doit suivre et à cesser d'examiner successivement les articles du projet relatif aux relations diplomatiques qui, de l'avis du rapporteur spécial, ne s'appliquent pas aux missions spéciales.

Par 13 voix contre 6, avec 1 abstention, cette proposition est rejetée.

La séance est levée à 13 h. 5.

566e SÉANCE

Lundi 20 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Responsabilité des États (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125)

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT donne la parole à M. Gómez Robledo, observateur pour le Comité juridique interaméricain.

2. M. GÓMEZ ROBLEDO (Observateur du Comité juridique interaméricain) remercie la Commission de lui donner l'occasion de prendre la parole. Il tient à souligner qu'il ne prétend pas, en l'occurrence, parler au nom de tous ses collègues du Comité juridique interaméricain.

3. Il est significatif que jusqu'à la dixième Conférence interaméricaine, tenue à Caracas en 1954, le Comité juridique interaméricain n'ait pas été chargé de la codification des principes de droit international régissant la responsabilité des Etats et qu'aucun de ses membres n'ait proposé qu'il entreprenne cette tâche. Cette hésitation à aborder le sujet n'est certainement pas due au manque de documentation, ni à un manque d'intérêt pour la codification en tant que telle, mais purement et simplement aux difficultés inhérentes au problème.

4. Il y a un lien évident entre la résolution 799 (VIII) du 7 décembre 1953, par laquelle l'Assemblée générale invitait la Commission du droit international à entreprendre la codification des principes de droit international régissant la responsabilité de l'Etat et la résolution CIV de la dixième Conférence interaméricaine, de 1954, qui recommandait au Conseil interaméricain de jurisconsultes, et par conséquent à son comité permanent, le Comité juridique interaméricain de Rio de Janeiro, « de préparer une étude ou un rapport sur la contribution du continent américain au développement et à la codification des principes de droit international qui régissent la responsabilité de l'Etat » (cité dans A/CN.4/124, par 101). L'objet de cette résolution, comme il est fort justement précisé dans le rapport du Secrétariat sur la collaboration avec d'autres organismes (*ibid.*, par. 102), était de mettre à la disposition de la Commission du droit international, pour qu'elle puisse l'utiliser, la documentation concernant la contribution du continent américain à ce chapitre du droit international.

5. Le Comité juridique international a rapidement constaté que la résolution en question, tout en restreignant son mandat, lui confiait une tâche dont la portée et les difficultés étaient immenses.

6. Aux termes de la résolution CIV, le mandat du Comité était limité à l'étude de la contribution que le continent américain avait apportée, par le passé, au développement et à la codification des principes qui régissent la responsabilité de l'Etat.

Ce mandat ne permettait pas au Comité d'apporter sa propre contribution constructive ou créatrice.

7. En même temps, le Comité estimait que pour cette étude, qui devait être limitée au passé, il faudrait tenir compte de toute la documentation existant sur ce sujet dans le continent américain ; cette documentation était particulièrement vaste en ce qui concerne les règles applicables aux réclamations.

8. Devant ces difficultés, le Comité avait espéré que la Commission du droit international ou les organismes interaméricains compétents limiteraient sa tâche, par exemple aux règles applicables aux réclamations, domaine dans lequel le continent américain avait apporté une contribution particulièrement originale. Dans cette hypothèse, il s'agissait de savoir si le Comité devait restreindre ses travaux aux traités et décisions des nombreuses commissions mixtes des réclamations ou s'il devait également examiner l'importante bibliographie consacrée à cette question. Toutefois, en ce qui concerne les décisions des commissions des réclamations, il n'y aurait guère eu d'intérêt à ce que le Comité reproduise, à l'intention de la Commission du droit international, des documents qui figurent déjà dans les ouvrages bien connus de Borchard et Feller, par exemple.

9. En outre, le Comité juridique interaméricain tenait tout particulièrement à ce que ses travaux ne fassent pas double emploi avec ceux de la Commission du droit international. Les juristes d'Amérique sont fidèles à leur tradition régionale, mais ils estiment que les principes du droit international américain ne doivent s'appliquer qu'aux seules questions qui peuvent trouver une solution véritablement régionale. Dans tous les autres domaines, ils se considèrent comme liés par les principes généraux du droit des gens et le Comité juridique interaméricain a toujours agi dans cet esprit. C'est ainsi qu'à propos de certaines questions de droit maritime qui lui avaient été soumises, le Comité a simplement recommandé aux Gouvernements des Etats américains d'adhérer à la Convention de Bruxelles sur cette question, auncune décision ne s'imposant au niveau régional.

10. Les organismes en question n'ayant pas délimité le sujet, le Comité juridique interaméricain a décidé, en fait, de restreindre la portée de ses travaux aux règles applicables aux réclamations, non seulement en raison de l'abondance de la documentation disponible en la matière, mais encore parce qu'elle présente des caractéristiques régionales uniques. Le Comité a estimé que les questions de caractère plus universel, telles que les circonstances qui créent la responsabilité de l'Etat et le problème de l'imputabilité, n'étaient pas des sujets appropriés pour des organes régionaux de codification. Il en est de même de certains autres problèmes importants comme celui de la responsabilité qui peut résulter d'essais nucléaires. Dans tous ces domaines, la compétence de la Commission du droit international est plus grande et plus étendue.

11. Il y a une autre difficulté encore. C'est un fait regrettable, mais indéniable que la contribution du continent américain au développement des règles applicables aux réclamations n'est nullement uniforme. Il y a, sur trois questions importantes, une scission nette entre les points de vue adoptés au sujet des règles applicables aux réclamations sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique, d'une part, et dans les Républiques d'Amérique latine d'autre part ; ces trois questions sont : la condition des étrangers, la validité internationale de la renonciation à la protection diplomatique (clause Calvo) et le problème du déni de justice.

12. En ce qui concerne la condition des étrangers, la doctrine d'une norme minimale internationale de justice a été uniformément rejetée dans les pays d'Amérique latine, qui se conforment au principe de l'égalité des nationaux et des étrangers. Conformément à ce principe, les étrangers peuvent revendiquer tout au plus (au maximum, et non au minimum) l'égalité de traitement par rapport aux nationaux. La doctrine d'une norme minimale internationale, quels que puissent être ses mérites dans l'abstrait, est considérée comme déplacée dans le contexte historique, social et politique de l'Amérique. Les Républiques américaines ont atteint un niveau élevé de civilisation et leur unité morale, proclamée à la conférence de Lima de 1938, suppose un haut degré de confiance mutuelle. Dans ces conditions, le principe de l'égalité de traitement est celui qui convient le mieux à une collectivité qu'unissent des liens aussi étroits que ceux qui existent entre les peuples d'Amérique.

13. Cette division entre les points de vue adoptés en toute bonne foi par deux tendances différentes peut être rapprochée de l'attitude différente qu'adoptent devant les mêmes problèmes d'une part, les pays fortement industrialisés et exportateurs de capitaux et, d'autre part, les pays qui sont encore aux prises avec les problèmes de l'industrialisation et de l'élévation du niveau de vie. Ces derniers ne veulent naturellement pas être entravés dans l'application des mesures économiques qu'ils sont obligés de prendre dans l'intérêt de leur développement, mais qui sembleraient trop sévères ou même injustifiées dans des pays plus prospères.

14. Ce sont des considérations analogues qui expliquent que l'on ait introduit dans la législation de certains pays d'Amérique latine (dans le cas du Mexique, on les a fait figurer dans la Constitution) des dispositions aux termes desquelles les étrangers sont censés accepter de renoncer à la protection diplomatique de leurs gouvernements en ce qui concerne certaines réclamations déterminées. La renonciation à la protection diplomatique, connue sous le nom de clause Calvo, ne s'applique évidemment pas à des réclamations au sujet d'actes portant atteinte à la vie ou à la liberté des étrangers ; elle vise expressément les réclamations résultant de la possession de biens immobiliers par des étrangers et plus particulièrement les droits de prospection ou d'exploitation des ressources minérales ou des produits pétroliers aux termes d'une concession de l'Etat.

15. Les décisions prises à ce sujet dans les pays en question ne constituent rien de plus que l'exercice du droit du domaine éminent sur les ressources

du sous-sol. Par le passé, on a considéré pendant un certain temps, du fait d'une extension injustifiée de la notion individualiste de la propriété, que ces ressources appartenaient au propriétaire du sol. Dans le cas du Mexique, cette erreur a été redressée par les dispositions de la Constitution mexicaine de 1917.

16. La plupart des juristes de l'Amérique latine n'éprouvent pas de doutes au sujet de la validité de la clause Calvo, non seulement en droit interne, mais encore en droit international. A leur avis, la renonciation à la protection diplomatique rend irrecevable dès l'abord la prétention du gouvernement dont relève l'étranger en cause de protéger son ressortissant. Toutefois, les juristes d'autres pays, qui adoptent un point de vue contraire, estiment que l'individu est simplement objet, et n'est jamais sujet de droit international et que ses actes, aussi librement consentis qu'ils soient, sont sans rapport avec l'admissibilité de la protection diplomatique — point de vue qui paraît négliger totalement le facteur humain.

17. La divergence est tout aussi marquée à propos du déni de justice. A cet égard, on peut se demander si l'expression « déni de justice » ne s'applique qu'aux décisions des tribunaux ou s'il est possible de l'employer à propos de décisions d'autres organes. Il se pose encore la question suivante : faut-il interpréter littéralement la notion de déni de justice comme étant le fait de refuser à un étranger l'accès aux voies de droit ordinaires ou faut-il y rattacher les cas où la décision judiciaire est généralement qualifiée d'intentionnellement discriminatoire ou de manifestement injuste ?

18. De l'avis de la plupart des juristes hispano-américains, il est essentiel de restreindre le concept du déni de justice aux cas qui sont évidemment converts par le sens le plus strict du terme, sans y introduire d'élément subjectif. Cette définition restrictive du déni de justice, acceptée par certains auteurs européens tels que de Visscher [1], est adoptée dans l'article VII du Traité américain de règlement pacifique (Pacte de Bogota, 1948 [2]). Aux termes de ce texte, les Parties Contractantes s'engagent à ne pas produire de réclamations diplomatiques pour protéger leurs nationaux lorsque lesdits nationaux ont eu la possibilité de porter leur cause devant les tribunaux locaux compétents. Toutefois, l'orateur attire l'attention sur le fait que la disposition en question a fait l'objet d'une réserve de la part des Etats-Unis d'Amérique.

19. Les divers points de vue exposés par les juristes des Etats-Unis d'une part et, de l'autre, par les juristes hispano-américains ne donnent pas un tableau complet de la contribution de l'Amérique en cette matière. Le Brésil occupe en ce domaine une place à part, ce qui a amené à qualifier ce pays, avec sa grande tradition diplomatique et juridique, de troisième Amérique. Les opinions des juristes brésiliens sont peut-être plus proches de celles des juristes hispano-américains que de celles professées aux Etats-Unis, mais elles n'en représentent pas moins une manière toute différente d'aborder les mêmes problèmes. L'attitude du Brésil à l'égard de la doctrine de Drago, par exemple, à la seconde Conférence de la paix qui s'est tenue à la Haye en 1907, a clairement illustré ce fait et il en est de même des écrits des juristes brésiliens qui contestent l'existence d'un droit international américain, tel que le préconisent des auteurs comme le Chilien Alvarez.

20. En présence de ces divergences d'opinions sur la question, le Comité juridique interaméricain a entrepris de poser un certain nombre de principes qui, à son avis, font partie du droit international latino-américain et aussi dans certains cas, du droit international américain. Ces principes figurent dans le rapport du Secrétariat sur la collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124, par. 108). Des six principes énumérés dans ce document, le juriste des Etats-Unis qui faisait partie du Comité n'a accepté que les principes I, II et IV.

21. Le principe n° I a trait à la non-intervention, reconnue comme un principe fondamental par tous les Etats américains dans le Protocole signé en 1936 à Buenos-Aires [3] et incorporé dans l'article 15 de la Charte des Etats américains. Le principe n° II proclame, dans sa première phrase, la doctrine bien connue de Drago, alors que la seconde phrase équivaut au rejet des modifications apportées à cette doctrine par la « convention Porter ». Il est intéressant de noter que le membre du Comité représentant les Etats-Unis a accepté sans réserve le principe n° II. Parmi les trois suivants, il a accepté le principe n° IV, mais n'a accepté qu'avec des réserves les principes n^{os} III et V (*ibid.* par. 112). La principale divergence d'opinions s'est fait jour au sujet du principe n° VI relatif au déni de justice (*ibid.*, par. 112, *in fine*).

22. Etant donné les divergences d'opinions qui se sont manifestées, on peut se demander s'il ne serait pas préférable que les organismes interaméricains s'abstiennent pour le moment de chercher à codifier les règles applicables aux réclamations. L'œuvre patiente de la diplomatie peut, avec le temps, rapprocher davantage les points de vue opposés que ne pourraient le faire les polémiques d'une discussion sur le plan international. Les associations de jurisconsultes pourraient, elle aussi, apporter une contribution précieuse. A ce propos, l'orateur a noté avec intérêt que le projet de Harvard le plus récent (projet n° 11) contient, au par. 5 *a*) de son article 22, ce qui lui paraît être une reconnaissance de la validité de la clause Calvo.

23. M. Gómez Robledo souligne enfin que les règles applicables aux réclamations se rattachent à une période de transition. Le droit international évolue irrésistiblement vers la protection internationale des droits de l'homme et la reconnaissance

[1] « La responsabilité des Etats », dans *Bibliotheca Visseriana*, vol. II, 1924, p. 99 et suiv.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 30, p. 87.

[3] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLXXXVIII, p. 43.

à l'individu de la qualité de sujet du droit des gens. Si ces objectifs étaient atteints grâce à l'adoption par tous les Etats de pactes relatifs aux droits de l'Homme, toutes les controverses actuelle sur les règles applicables aux réclamations prendraient fin. Un minimum international de justice serait défini pour l'humanité en général et, en cas de violation de la norme ainsi posée, l'intéressé, étranger ou ressortissant de l'Etat, pourrait s'adresser à l'organisme international compétent. Une fois cette procédure mise au point, la protection diplomatique cesserait d'exister en tant qu'institution juridique distincte.

24. L'orateur espère que ces observations seront utiles aux membres de la Commission et que la coopération entre la Commission et le Comité juridique interaméricain continuera à porter ses fruits.

25. Le PRÉSIDENT invite le Professeur Sohn, de la Faculté de droit de l'Université Harvard, à prendre la parole devant la Commission.

26. Le Professeur SOHN exprime sa reconnaissance pour la possibilité qui lui est donnée d'exposer les principales modifications apparaissant dans la nouvelle version (1960) du projet de la Faculté de droit de Harvard relatif à une convention sur la responsabilité internationale des Etats à raison des dommages causés aux étrangers.

27. Comme l'a suggéré M. Alfaro, la première phrase de l'article premier a été remaniée afin de préciser que le Projet concerne uniquement la responsabilité des Etats en vertu du droit international et non la responsabilité qu'ils sont susceptibles d'encourir dans le cadre du droit interne. En outre, l'article précise actuellement que la formule « en vertu du droit international » s'applique à tous les éléments de la responsabilité des Etats, non seulement à la détermination de l'illicéité d'un acte, mais aussi à la question de l'imputabilité de l'acte à l'Etat et de son caractère dommageable. Ces modifications ont rendu la définition plus claire et plus conforme à la théorie générale de la responsabilité des Etats.

28. D'autres modifications importantes ont été introduites à la lumière des débats qui ont eu lieu au sein de la Commission lors de sa précédente session [4]. Plusieurs membres de la Commission avaient notamment critiqué la formule « normes de justice généralement retenues par les Etats civilisés ». Il a été tenu compte de cette critique, bien qu'une formule analogue figure à l'article 38 du statut de la Cour internationale de Justice. Le nouveau projet emploie les mots « principes généralement reconnus par les systèmes de droit interne », formule qui sera peut-être plus largement acceptable, étant donné surtout l'apparition récente d'un grand nombre de nouveaux Etats jaloux du prestige de leur droit interne. Cette modification a entraîné certains changements dans les définitions des actes illicites, notamment aux articles 6 et 8. Trois catégories principales de situations sont envisagées : en premier lieu, il s'agit d'une violation du droit interne évidente et discriminatoire, cas où c'est la règle du traitement national qui s'applique. En second lieu, il s'agit d'un acte qui s'écarte de façon excessive des principes de justice généralement reconnus par les systèmes de droit interne, aboutissant à l'application de la règle dite « du traitement minimum » telle qu'elle est, formulée d'une manière plus explicite, par exemple, dans l'article 6 *b*). En troisième lieu, il s'agit de l'inexécution patente d'une obligation imposée par le droit international ou d'une obligation spéciale prévue par un traité volontairement conclu. En outre, les auteurs du projet ont cherché à définir de façon plus précise certains autres actes illicites. Leur tâche sur ce point a été facilitée par des définitions récentes des droits de l'homme et par certains développements du droit international, ainsi que par des conventions relatives au traitement des forces militaires stationnées à l'étranger, conventions conclues tant par des pays occidentaux que par des démocraties populaires.

29. Cherchant à définir de façon aussi précise que possible les actes illicites en matière d'arrestation d'un étranger, par exemple, les auteurs du projet n'ont pas utilisé l'expression « déni de justice » — mentionnée par M. Gómez Robledo — en raison de son caractère controversé. Certains des membres du Conseil interaméricain de jurisconsultes lui ont attribué un sens très étroit. D'autres internationalistes estiment, au contraire, que cette expression couvre toutes les violations des droits de l'homme.

30. Le projet donne la première place aux actes qui concernent la personne et aux irrégularités de procédure des tribunaux ou des autorités administratives. Les dispositions relatives à la destruction ou à la confiscation des biens et à la violation des contrats ont suscité le plus de difficultés et on leur a reproché tantôt d'aller trop loin et tantôt de ne pas aller assez loin. Ainsi les auteurs sont-ils peut-être parvenus à trouver un moyen terme.

31. Certaines modifications ont été faites à l'article 10, à la lumière des commentaires reçus. Au paragraphe 1er, on a considéré comme illicite, parce qu'évidemment discriminatoire au regard du droit interne, la confiscation de biens à des fins qui ne sont pas d'utilité publique et clairement reconnues comme telles par une loi d'application générale en vigueur au moment de la confiscation. Pour le paragraphe 3, les auteurs du projet se sont inspirés de la suggestion de sir Gerald Fitzmaurice qui estimait qu'il y avait d'autres manières de s'emparer des biens, aussi dangereuses que la confiscation pure et simple. Les auteurs ont aussi donné une définition plus précise du mot « biens », suivant de près les dispositions du Traité de paix avec l'Italie [5].

32. Pour déférer à l'avis de ceux qui pensent que les droits acquis doivent être spécialement

[4] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.1., vol. I), 512e et 513e séances, p. 158 à 166.

[5] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 3.

protégés, on a inséré dans le texte une nouvelle disposition qui figure au par. 1 *a*) de l'article 12 ; toutefois, le projet ne contient aucune disposition générale concernant la protection des droits acquis parce que cette notion est trop vaste et échappe à toute définition précise. Les auteurs du projet ont donc préféré la solution consistant à énumérer les droits qui doivent être protégés contre l'ingérence ordinaire. La Commission notera, cependant, que l'article 3 est libellé en termes très généraux et a pour effet d'engager la responsabilité des Etats non seulement à raison des actes ou omissions définis aux articles 5 à 12 mais aussi à raison des dommages causés à des étrangers, sans justification suffisante, par suite d'actes intentionnels ou d'un manque de diligence ayant pour résultat d'augmenter, de manière excessive, les risques de dommages. En d'autres termes, outre les actes expressément énumérés comme illicites, le projet vise également ceux qui résultent de l'intention ou de la négligence.

33. L'article 26, concernant les réclamations devenues caduques par prescription, énonce ce qu'on peut considérer comme une nouvelle notion en droit international, notion que l'on tient aujourd'hui pour justifiée. Il ne s'appliquerait, certes, que dans certains cas seulement et, bien qu'on puisse lui reprocher d'être vague, le Professeur Sohn doute qu'il soit possible de l'améliorer.

34. L'article 32 relatif à la réparation due pour dépossession ou privation de l'usage ou de la jouissance des biens, a été simplifié, comme l'article 35 dont la version nouvelle prévoit une seule catégorie de réparation.

35. L'article 25 a été très fortement critiqué ; on a soutenu, en effet, qu'une disposition permettant aux Etats de renoncer aux réclamations des particuliers est inconciliable avec les principes fondamentaux sur lesquels repose le projet. Toutefois, ses auteurs n'ont pas cru devoir s'écarter d'une notion traditionnelle consacrée par toute l'histoire des relations diplomatiques et reconnue également dans un grand nombre d'arrangements récents.

36. Les auteurs du projet n'ont pas pu tenir compte non plus de l'opinion exprimée par certains, selon laquelle il y aurait lieu d'insérer, soit dans le projet, soit dans un protocole additionnel, une disposition permettant aux particuliers d'avoir directement accès à la Cour internationale de Justice ou à quelque autre tribunal spécial habilité à connaître des réclamations internationales. Ils ont considéré que la meilleure solution consisterait à laisser le soin de trancher ce point à une conférence diplomatique, au cas où une telle conférence serait convoquée pour examiner la question de la responsabilité des Etats.

37. On a également reproché au texte de ne pas préciser quels sont les éléments qui doivent être considérés comme étant *de lege lata* ou *de lege ferenda*. Les auteurs du projet n'ont pas cru devoir suivre la suggestion qui leur a été faite de se borner à formuler le droit existant sans chercher à concilier des décisions judiciaires ou des pratiques contradictoires ou d'éliminer des illogismes dans le droit lui-même. Comme la pratique suivie par chaque Etat n'est pas nécessairement uniforme et peut se développer indépendamment de celle des autres Etats, ils ont, en tant que codificateurs, cherché à élaborer un projet qui constitue un tout harmonieux et logique. Ils ont l'intention d'exposer en détail, dans un commentaire, sur quels points et dans quelle mesure ils se sont écartés du droit existant et ils espèrent distribuer le texte de ce commentaire détaillé en 1961.

38. Pour conclure, le Professeur Sohn remercie le secrétaire de la Commission et le rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats, du concours qu'ils lui ont apporté.

39. M. GARCÍA AMADOR (Rapporteur spécial) exprime l'espoir que la Commission maintiendra et intensifiera sa collaboration avec le Conseil interaméricain de jurisconsultes et qu'elle établira des relations similaires avec d'autres organismes régionaux tels que le Comité juridique consultatif africano-asiatique qui a inscrit la question de la responsabilité des Etats à son ordre du jour.

40. Au risque de répéter certains des points déjà soulevés par l'observateur du Comité juridique interaméricain, M. García Amador tient à rappeler à la Commission quelques éléments de la doctrine de la responsabilité des Etats qui ont pris naissance en Amérique latine. Tout d'abord, il y a lieu de mentionner la doctrine de Drago et d'autres expressions du principe de non-intervention appliqué à l'exercice de la protection diplomatique, dont s'inspirent un certain nombre d'instruments internationaux de caractère aussi bien régional que général.

41. Deuxièmement, il y a la clause Calvo aux termes de laquelle l'étranger renonce, dans certains cas particuliers, à la protection diplomatique, en vertu des stipulations d'un contrat conclu avec l'Etat de résidence. Cette clause a été largement utilisée et sa validité reconnue par certaines commissions des réclamations.

42. En troisième lieu, il faut tenir compte du principe de l'égalité des nationaux et des étrangers qui, s'opposant à la « norme internationale de justice », constitue la pierre angulaire de toute la doctrine latino-américaine en matière de responsabilité des Etats. Depuis que M. García Amador a présenté son premier rapport (A/CN. 4/96), il a fortement soutenu la nécessité de réexaminer ces deux principes en tenant compte du fait qu'en un sens ils sont actuellement dépassés par le principe consacré par la Charte des Nations Unies et par des déclarations internationales de la reconnaissance internationale des droits fondamentaux de l'homme [6].

43. Passant au nouveau projet élaboré par la Faculté de droit de Harvard, M. García Amador constate que, sur certains points, celui-ci diffère fondamentalement du projet de Harvard de

[6] *Commission du droit international*, 1956, vol. I, (publication des Nations Unies, n° de vente : 1956, V. 3, vol. I), 370e séance, en particulier par. 29 et suiv.

1929 [7] et reflète des tendances et développements nouveaux qui se sont manifestés dans la théorie de la responsabilité des Etats. M. García Amador rappelle qu'il a déjà souligné, dans ses rapports, les lacunes que présente le concept traditionnel de la responsabilité des Etats, notamment en ce qui concerne le sujet ou le bénéficiaire du droit lésé aux fins de la réparation du dommage. Il indiqué en quoi la doctrine traditionnelle était en désaccord avec la réalité — voire avec elle-même. Rien n'oblige la Commission à suivre cette doctrine traditionnelle, bien que cette dernière ait été soutenue par la Cour permanente de Justice internationale et nouvelle Cour de La Haye ainsi que par certains tribunaux d'arbitrage.

44. M. García Amador a, en outre, insisté, dans ses rapports, sur la nécessité de reconnaître aux individus la capacité de présenter une réclamation internationale au titre de dommages qui ne portent pas nécessairement atteinte aux intérêts de l'Etat dont ils sont ressortissants et il a vivement recommandé qu'il fallait encourager une pratique inaugurée depuis 1907 pour la Cour de Justice de l'Amérique Centrale.

45. La reconnaissance, dans le nouveau projet de Harvard, de la capacité des individus de présenter des réclamations internationales relève du développement progressif du droit international. Le projet de 1939 ne mentionnait nulle part la possibilité éventuelle d'accorder un tel droit aux étrangers. La seule disposition en matière de litiges figurait dans son article 18 qui prévoyait que tout différend (entre Etats) qui n'était pas réglé par voie diplomatique ou qui n'était pas soumis à l'arbitrage en vertu d'un traité d'arbitrage général ou spécial, devait être déféré à la Cour permanente de Justice internationale. Or, au paragraphe 2 *a*) de l'article premier du nouveau projet, le droit d'un étranger de présenter une réclamation internationale est énoncé en termes non équivoque et la section F (Présentation des réclamations par les étrangers), consacre trois longs articles à la procédure à suivre dans ces cas. En 1929, il eût paru inconcevable de reconnaître aux individus la capacité de porter des réclamations devant des instances internationales, mais depuis lors un certain nombre d'instruments internationaux ont été conclus dans lesquels la notion de recours individuel a été progressivement reconnue. Depuis la deuxième guerre mondiale, par exemple, nombre d'importants accords économiques internationaux en matière de concessions, conclus par les pays d'Asie et d'Afrique, prévoient une procédure d'arbitrage et reconnaissent la capacité des personnes physiques ou morales étrangères de soumettre à l'arbitrage les différends concernant l'interprétation de ces accords.

46. On ne saurait ignorer délibérément cette tendance, car elle montre dans quelle mesure on peut se fonder sur la réalité, plutôt que sur des notions abstraites, pour modifier les règles en matière de codification du droit international. Il va sans dire que la reconnaissance de la capacité des étrangers de présenter des réclamations internationales, est subordonnée à la règle de l'épuisement des recours locaux. La nouvelle tendance présente l'avantage important, sans exclure la protection diplomatique, d'éviter, dans toute la mesure du possible, les abus de cette protection et d'écarter ainsi un écueil qui a donné lieu dans le passé à de nombreux différends.

47. Un autre point sur lequel le nouveau projet de Harvard constitue un progrès considérable par rapport au projet de 1929 est le fait qu'alors que le texte primitif ne contenait nulle mention de la doctrine et de la pratique généralement reconnues en matière de circonstances atténuantes de la responsabilité et n'exemptait pas l'Etat de la responsabilité lorsque l'acte ou l'omission était commis dans certaines de ces circonstances, cette notion est nettement précisée dans le nouveau projet. C'est ainsi que l'article 3 dispose que certains actes commis par un Etat dans des conditions spéciales ne doivent pas être considérés comme illicite et l'article 4 (Motifs suffisants) énumère les principales causes ou circonstances exonérant l'Etat de sa responsabilité.

48. Le nouveau projet de Harvard s'écarte, par ailleurs, du système traditionnel qui est à la base du projet de 1929 en ce qui concerne la règle de l'épuisement des voies de recours locales. L'article 6 du projet de 1929 prévoyait qu'un Etat n'est pas normalement responsable (dans le cadre de l'obligation qu'il a envers un autre Etat de réparer les dommages causés) tant que les voies de recours locales ouvertes à l'étranger lésé n'ont pas été épuisées. Or, le paragraphe 2 de l'article premier du nouveau projet fait de l'épuisement des recours locaux la condition *sine qua non* de l'admissibilité d'une réclamation internationale; cette condition donne à la règle toute la portée qu'elle a en droit international.

49. On peut mentionner de nombreux autres points qui montrent que le nouveau projet constitue une amélioration considérable par rapport au texte de 1929. Si certaines dispositions ne sont peut-être pas tout à fait conciliables avec les tendances politiques, économiques et sociales récentes, ces points peuvent être examinés à la prochaine session de la Commission lorsque la question sera étudiée de manière plus approfondie. Pour conclure, M. García Amador exprime à la Faculté de droit de Harvard sa reconnaissance pour le précieux concours qu'elle lui a apporté dans ses travaux depuis qu'il est rapporteur spécial pour cette question.

50. Sir Gerald FITZMAURICE tient à dire combien il apprécie les intéressantes déclarations qui ont été faites et les travaux accomplis par la Faculté de droit de Harvard. S'il croit devoir faire quelques critiques, il ne faudrait pas en conclure que l'importance et la difficulté de la tâche lui échappent.

51. En ce qui concerne les modifications inter-

[7] *Ibid.*, vol. II, document A/CN.4/96, p. 229.

venues dans le droit relatif à la responsabilité de l'Etat, qui ont été mentionnées par tous les orateurs, sir Gerald admet volontiers que la Commission doit favoriser le progrès et qu'il y a certaines tendances à avancer dans ce sens. Toutefois, il n'ira pas jusqu'à dire que l'un quelconque des éléments du droit traditionnel dans ce domaine soit tombé en désuétude ou ait été dépassé par les tendances modernes.

52. Le droit de l'individu à présenter une réclamation internationale constitue un écueil important. Dans la pratique, quels que puissent être les droits accordés aux individus, il est difficile de leur donner effet par des moyens autres que l'action des Etats. Les seules et rares exceptions à cette règle se présentent lorsque des dispositions spéciales ont été établies par convention internationale. C'est ainsi que, conformément à la Convention européenne de sauvegarder les droits de l'homme [8], conclue récemment, les individus qui estiment que leur propre gouvernement ne leur a pas accordé le traitement auquel ils ont droit, peuvent soumettre leur cas à la Commission ou à la Cour des droits de l'homme, en suivant la procédure prévue dans la Convention. Il convient toutefois de se rappeler que ce droit a été mis en vigueur par la signature d'une convention déterminée ayant force obligatoire pour les Parties. Faute de dispositions de ce genre, établies par un traité, il serait difficile à l'individu d'obtenir réparation, sans l'aide de l'Etat, au moyen d'une réclamation internationale, à moins d'un progrès considérable du droit international. En conséquence, le droit traditionnel dans ce domaine n'est nullement tombé en désuétude.

53. Sir Gerald éprouve de sérieux doutes au sujet de la rédaction de l'article 24 du nouveau projet de Harvard *(Désistement, compromis ou règlement consenti par le réclamant et imposition de la nationalité)*. On ne peut empêcher un Etat de maintenir une réclamation s'il le désire, car il peut être intéressé par la question de principe en cause. Un individu peut renoncer à ses propres intérêts liés à la réclamation, mais il n'est pas compétent pour imposer cette renonciation au gouvernement. Si les auteurs du projet n'avaient pas l'intention de modifier la position du gouvernement à cet égard, ils auraient dû le dire explicitement, car si on lit l'article 24 en même temps que l'article premier, on n'en tire pas cette impression.

54. Sir Gerald fait observer, en outre, qu'en maints endroits du projet figure la formule « le droit international ou un traité ». Il comprend pourquoi les auteurs du projet y ont fait figurer ces mots si souvent ; sans doute leur intention était-elle d'établir avec certitude que les clauses en question ne seront pas limitées aux points particuliers qui sont mentionnés. Néanmoins, un des objets principaux d'un code relatif à la responsabilité de l'Etat est de spécifier les actes touchant les étrangers, qui constituent une violation du droit international et mettent en jeu la responsabilité des Etats. En outre, la mention des traités pose un problème plus fondamental encore, car lorsqu'il y a violation d'un traité, le tort véritable, du point de vue international, est la violation du traité et non le traitement inéquitable infligé à un étranger. Par exemple, si les Parties à un traité commercial acceptent de s'accorder mutuellement certaines concessions en matière d'échanges et de tarifs douaniers et que l'une des Parties n'accorde pas les droits en question, un individu pourrait en être lésé, mais la véritable base de l'action serait la violation du traité et non la responsabilité internationale à raison de dommages causés à des étrangers. Si un traité conclu entre deux Etats est violé par l'un des Etats, les droits de l'autre Etat et, par voie de conséquence, ceux des sujets et citoyens sont lésés et, en pareil cas, le dommage causé à l'étranger est une considération indirecte.

55. Sir Gerald croit que les nouveaux textes des articles 6 *(Déni du droit d'accès devant un tribunal ou une autorité administrative)* et 8 *(Décisions et jugements rendus contre l'étranger)* constituent une amélioration par rapport aux articles correspondants du projet de Harvard de 1959, grâce à l'introduction des mots « et discriminatoire » [« s'il (c'est-à-dire le déni d'accès ou le jugement de condamnation) constitue une violation nette et discriminatoire de la législation de l'Etat »] ; de l'avis de sir Gerald, en rédigeant le texte de cette façon, c'est presque comme si l'on imputait une responsabilité internationale à un Etat pour une décision qui est simplement fautive. Les tribunaux nationaux ne sont pas infaillibles et les ressortissants de l'Etat en question peuvent également être victimes de décisions injustes ; l'essentiel est qu'il n'y ait pas d'animosité contre l'étranger en tant que tel et le plus important dans la disposition, telle qu'elle est rédigée maintenant, est le mot « discriminatoire ». Pour pousser l'analyse plus loin, rien ne paraît s'opposer au choix du critère de la discrimination ; il semble qu'il n'y ait pas de raison de se référer à la violation de la loi de l'Etat en question, puisqu'en cas de discrimination, il y aurait déni de justice.

56. Exception faite de la notion de discrimination, qui y a été introduite, sir Gerald ne pense pas que les nouveaux articles 6 et 8 apportent, en fait, une amélioration par rapport aux articles correspondants du projet de Harvard de 1959. Les articles antérieurs étaient plus détaillés, mais l'article 8 actuel peut donner lieu à des critiques parce que l'alinéa *a*) devrait être essentiellement limité à la notion de discrimination, que l'alinéa *c*) contient la mention du droit international et des traités et que l'alinéa *b*) est incomplet. Il y a un certain nombre d'autres causes qui peuvent entraîner un déni de justice et mettre en jeu la responsabilité de l'Etat. C'est ainsi que la corruption, cause qui est mentionnée dans le projet de 1959, a été omise dans le texte actuel de l'article 8 ; or, la discrimination et la corruption ne peuvent être considérées comme des notions identiques. En outre, le projet antérieur se référait à des

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 221.

jugements qui s'écartent nettement des normes de justice généralement admises par les Etats civilisés ; si l'on peut dire que cette notion, quelque peu variable, est visée par les mots « principes de justice généralement reconnus dans les systèmes de droit interne », sir Gerald pense que la rédaction antérieure était préférable. Les mots utilisés dans le texte de 1959, « s'il [le jugement] s'écarte nettement des normes de justice généralement admises par les Etats civilisés » ont été critiqués principalement parce que le mot « civilisés » était équivoque ; personnellement, sir Gerald préfère les mots « normes de justice généralement admises ». Lorsque la question a été examinée à la session précédente, M. Žourek a proposé les mots « règles communes aux principaux systèmes juridiques du monde »[9], formule qui paraît préférable à la mention des « systèmes de droit interne ».

57. Pour conclure, sir Gerald répète que ces critiques, comme les autres critiques qui ont été formulées à l'égard du nouveau projet, ne doivent pas être interprétées comme voulant dire que les améliorations apportées à ce texte par rapport au projet de 1929 ne soient pas appréciées à leur juste valeur.

La séance est levée à 18 h. 10

[9] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 59. V. I, vol. 1), 513e séance, par. 6.

567e SÉANCE

Mardi 21 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88, A/CN.4/L.89) [*suite**]

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'applicabilité aux missions spéciales de l'article 3 *(Fonctions d'une mission diplomatique)* du projet de 1958 sur les relations diplomatiques[1] et rappelle que le rapporteur spécial a proposé de l'exclure des dispositions applicables aux missions spéciales.

2. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit que les dispositions de l'article 3 s'appliquent aux missions spéciales, mais uniquement dans les limites des tâches précises qui leur sont confiées.

3. M. MATINE-DAFTARY, tout en approuvant l'idée émise par M. Jiménez de Aréchaga, estime qu'elle devrait faire l'objet d'un article spécial, étant donné que l'article 3 ne peut être amendé. La Commission devrait mettre au point une disposition stipulant que les fonctions de la mission spéciale sont dans chaque cas fixées par voie d'accord entre les deux Etats intéressés.

4. M. ERIM fait remarquer qu'il est essentiel de trouver une formule qui permette d'appliquer aux missions spéciales les diverses dispositions du projet de 1958. Il pense que toutes les fonctions exposées dans les alinéas de l'article 3 peuvent être confiées aux missions spéciales. Ces alinéas donnent une description des fonctions diplomatiques en général et constituent la pierre angulaire de la fonction diplomatique dans son ensemble, qu'il s'agisse de missions spéciales ou permanentes.

5. M. TOUNKINE est d'avis qu'il faut laisser aux deux Etats intéressés le soin de délimiter l'ampleur des fonctions confiées aux missions spéciales. L'article 3 expose les attributions qui caractérisent la mission permanente et ne peut, sous sa forme actuelle, s'appliquer aux missions spéciales.

6. M. YASSEEN signale que l'article 3 stipule que les fonctions d'une mission diplomatique « consistent notamment » à accomplir les tâches énumérées dans les alinéas *a*) à *e*). La situation est totalement différente en ce qui concerne les missions spéciales : une mission spéciale peut n'avoir qu'une des fonctions énumérées aux alinéas *a*) à *e*) ou même se voir confier une tâche qui n'y est pas mentionnée. Cette éventualité est une raison nouvelle pour ne pas rendre l'article 3 applicable aux missions spéciales.

7. M. PAL estime que, même dans les limites suggérées par M. Jiménez de Aréchaga, l'article 3 tel qu'il se présente actuellement ne saurait s'appliquer aux missions spéciales. Tout au plus pourrait-on insérer les alinéas *a*) et *c*) dans un contexte qui les rende applicables à une mission de cette nature : cela entraînerait d'ailleurs un remaniement du texte même de ces alinéas. Quant aux autres dispositions, elles demeureraient toujours inappropriées pour définir les fonctions d'une mission spéciale, compte tenu même de la précision proposée par M. Jiménez de Aréchaga. L'article 3, sous sa forme actuelle, n'est certainement pas applicable aux missions spéciales et c'est le seul point qui importe à la Commission pour le moment.

8. M. BARTOŠ pense qu'il est essentiel d'insérer dans le projet d'articles sur la diplomatie *ad hoc* une disposition stipulant que les fonctions d'une mission spéciale sont celles qui ont été fixées par l'Etat accréditant et acceptées par l'Etat accréditaire.

9. Il conviendrait, en outre, de mentionner dans le commentaire le rapport qui existe entre les pouvoirs d'une mission spéciale et ceux d'une mission diplomatique permanente. Il se pourrait, par exemple, qu'une mission spéciale soit envoyée

* Reprise des débats de la 565e séance.

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, Treizième session, Supplément n° 9* (A/3589, chap. III).

pour négocier une affaire particulière et que l'ambassadeur permanent de l'Etat accréditant intéressé règle cette affaire pendant le séjour de la mission spéciale dans l'Etat accréditaire.

10. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer qu'une mission spéciale est chargée d'exercer une fonction précise et non les diverses fonctions énoncées à l'article 3, bien que, naturellement, certaines d'entre elles puissent trouver leur application dans le cas particulier.

11. Il estime, quant à lui, qu'il suffirait de mentionner dans la définition de la mission spéciale que les fonctions de la mission spéciale sont fixées par voie d'accord entre les deux Etats intéressés.

12. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, souligne qu'il ressort clairement de l'article 3 que les fonctions d'une mission diplomatique comprennent, à tout moment, celles qui sont énumérées dans les alinéas *a*) à *e*) et certaines autres comme l'indique le terme « notamment ». Il n'en va, évidemment, pas de même en ce qui concerne les missions spéciales ; l'article 3, sous sa forme actuelle, ne saurait par conséquent leur être appliqué. L'exclusion de cet article des dispositions applicables aux missions spéciales n'impliquerait pas, naturellement, que les fonctions en question ne peuvent, en partie ou en totalité, leur être confiées ; les deux Etats intéressés préciseraient les tâches de la mission dans l'accord relatif à son envoi et à son acceptation.

13. Prenant la parole en qualité de Président, il déclare qu'en l'absence d'opposition, il considérera que la Commission a décidé que l'article 3 du projet de 1958 ne s'applique pas, sous sa forme actuelle, aux missions spéciales. Les réserves exprimées par certains membres seront communiquées au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

14. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) expose que l'article 4 *(Nomination du chef de mission : agrément)* du projet de 1958 ne s'applique pas aux missions spéciales. Il établit des règles strictes concernant l'agrément du chef de la mission permanente. La composition d'une mission spéciale peut faire l'objet d'un échange de vues par lettres avant l'envoi de la mission sans qu'il y ait quoi que ce soit qui ressemble à un agrément formel.

15. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que s'il est quelquefois exact que l'acceptation d'une mission spéciale comporte l'acceptation de sa composition, tel n'est pas toujours le cas. Lorsque la composition d'une mission n'a pas été acceptée en même temps que son envoi, l'agrément est ultérieurement requis.

16. Si donc la Commission déclarait que l'article 4 ne s'applique pas aux missions spéciales, on pourrait en conclure que l'agrément n'est en aucun cas nécessaire, lorsqu'il s'agit de la composition de ces missions.

17. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit que telle n'est pas son interprétation. La suppression de l'article 4 signifierait simplement que la procédure d'agréation en ce qui concerne la composition d'une mission spéciale n'est pas nécessairement la même que celle qui est suivie lors de la nomination du chef de la mission permanente.

18. Dans la pratique, la procédure formelle d'agréation n'est pas toujours suivie lorsqu'il s'agit de missions spéciales. L'Etat accréditant notifie naturellement la composition de la mission spéciale à l'Etat accréditaire — qui peut s'y opposer — mais la procédure d'agréation n'est pas véritablement suivie.

19. M. TOUNKINE fait remarquer que la pratique des Etats consiste à demander un visa pour les membres d'une mission spéciale, mais qu'ils ne sollicitent jamais un agrément spécial. Toute décision rendant l'article 4 applicable aux missions spéciales créerait une complication inutile et serait inacceptable pour la plupart des Etats.

20. Il demande instamment à la Commission de déclarer que l'article 4 ne s'applique pas aux missions spéciales. Cette décision confirmerait l'usage en vigueur en la matière.

21. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) explique qu'il s'est efforcé de rédiger l'article 3, figurant dans la première version proposée du projet d'articles (A/CN.4/129), de façon à éviter que l'agrément formel ne soit obligatoire pour l'envoyé itinérant ou les membres d'une mission spéciale : en conséquence la rédaction ne devrait pas soulever les objections d'ordre pratique avancées par certains membres.

22. La lenteur des travaux de la Commission l'a incité à présenter une troisième version (A/CN.4/L.89). Les membres constateront qu'aux termes de l'article 2 de cette nouvelle proposition, les dispositions des sections II, III et IV du projet de 1958 relatif aux privilèges et immunités diplomatiques s'appliquent également aux missions spéciales ; l'applicabilité des dispositions de la première section sera traitée dans l'alinéa *a*) au commentaire qui fait suite au nouvel article 2. Si l'on pouvait déduire du nouvel article 2 que les dispositions de la section 1 du projet de 1958 ne sont pas applicables, et il ne pense pas que ce soit le cas, une nouvelle solution consisterait encore à insérer un article additionnel stipulant que les dispositions de cette section s'appliquent *mutatis mutandis* aux missions spéciales dans des circonstances analogues.

23. M. TOUNKINE, rappelant la nouvelle proposition présentée par le rapporteur spécial, déclare que si les dispositions des sections II, III et IV du projet de 1958 peuvent être considérées comme étant applicables sans qu'il soit besoin de prévoir des exceptions, il se demande néanmoins si une déclaration générale sur l'applicabilité des dispositions de la première section du genre de celle qui a été exposée par le rapporteur spécial serait indiquée.

24. M. BARTOŠ est enclin à partager l'opinion

de M. Tounkine. La formule *mutatis mutandis* n'est, en aucune façon, entièrement satisfaisante.

25. C'est ainsi qu'il serait peut-être préférable de décider que les dispositions de l'article 4 du projet sur les relations diplomatiques s'appliquent également aux envoyés itinérants et aux missions spéciales : ce qui supposerait que l'agrément est généralement tacite. Dans le nouveau texte la formule *mutatis mutandis* reviendrait à dire que l'agrément formel est indispensable. Ici encore, dans le cas des missions spéciales, la présentation formelle des lettres de créance n'a pas à être solennelle.

26. Il serait contre une clause générale du genre de celle qu'a proposée le rapporteur spécial étant donné qu'elle ne donnerait aucune indication précise sur les modalités d'application des dispositions de la section I. Il est évident que la Commission doit codifier les règles relatives à la diplomatie *ad hoc* compte tenu de celles qui régissent les relations diplomatiques ordinaires, mais il convient de maintenir une nette distinction entre elles, et il craint que la formule *mutatis mutandis* ne contribue à susciter des controverses au sujet de l'interprétation. Il ne saurait donc être en faveur de la nouvelle version proposée pour l'article 2 et il met la Commission en garde contre le danger qu'il y a à confondre la forme et le fond.

27. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA admet que lorsqu'il s'agit d'accréditer des missions spéciales la procédure revêt un caractère moins solennel que dans le cas de missions permanentes, mais il souligne combien il importe d'éviter que l'on ne puisse en déduire que le consentement de l'Etat accréditaire n'est pas exigé. Il ne suffit pas de l'expliquer dans le commentaire, l'expérience ayant montré que les gouvernements ne tiennent souvent pas compte des commentaires joints aux projets préparés par la Commission.

28. M. ERIM déclare que les termes de l'article 2 de la nouvelle proposition du rapporteur spécial pourraient donner lieu à des interprétations diverses, car il n'y est pas précisé que l'Etat accréditant est tenu de faire connaître à l'Etat accréditaire le ou les noms de l'envoyé itinérant et des membres d'une mission spéciale.

29. Le PRÉSIDENT note que la Commission semble être d'accord, pour ce qui est de l'application aux missions spéciales de l'article 4 du projet relatif aux relations diplomatiques, sur le fait que la procédure d'acceptation d'un envoyé itinérant ou des membres d'une mission spéciale par l'Etat accréditaire n'est pas toujours la même que la procédure habituelle de l'agréation, mais que le consentement de l'Etat accréditaire est toujours requis et peut être refusé.

30. Le Président invite la Commission à examiner si l'article 5 *(Accréditation auprès de plusieurs Etats)* du projet sur les relations diplomatiques est applicable aux missions spéciales.

31. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) souligne qu'il n'a pas considéré que l'article 5 s'applique directement aux chefs des missions spéciales, bien que l'Etat accréditaire puisse avoir le droit de formuler des objections lorsque l'Etat accréditant lui fait savoir qu'un envoyé itinérant ou une mission spéciale pourrait aussi être envoyé dans un autre pays.

32. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, approuve l'article 5 en tant qu'il s'applique au chef d'une mission diplomatique permanente, car certains Etats hésitent à accepter comme chef d'une mission permanente une personne qui est aussi accréditée auprès d'un autre Etat. Il est néanmoins persuadé qu'un Etat de résidence ne saurait s'opposer à ce qu'un envoyé itinérant ou le chef d'une mission spéciale soit envoyé aussi dans d'autres Etats.

33. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime qu'il serait fâcheux que l'on puisse interpréter l'article 5, en tant qu'il s'applique aux missions spéciales, comme signifiant que le chef d'une mission spéciale ne peut être accrédité auprès de plus d'un Etat, car c'est une pratique très généralisée que d'accréditer les chefs des missions spéciales auprès de plusieurs Etats.

34. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, précise qu'il n'a évidemment pas voulu dire qu'un Etat d'envoi ne peut pas accréditer le chef d'une mission spéciale auprès de plus d'un Etat. Il a simplement entendu souligner que la clause de l'article 5 ne peut s'appliquer aux missions spéciales, car l'Etat accréditaire n'a pas le droit de s'opposer à ce que cette mission soit également accréditée auprès d'autres Etats. Il se peut d'ailleurs qu'il n'en soit pas informé.

35. M. BARTOŠ souligne qu'il y a eu, dans la pratique, des cas qui ont paru justifiés et où un Etat accréditaire a refusé d'accepter une mission spéciale qui devait être accréditée auprès d'autres Etats, comme, par exemple, lorsqu'une même mission spéciale devait être accréditée à la fois auprès d'Israël et auprès d'Etats arabes. De même, certains Etats d'Amérique latine ne sont disposés à recevoir des missions d'amitié qu'à condition de pouvoir préciser l'ordre dans lequel ces missions visiteront les divers pays auprès desquels elles sont accréditées. Il faut tenir compte de situations politiques de ce genre, car elles ne sont pas exceptionnelles. Les circonstances dans lesquelles sont accréditées les missions spéciales ne sont pas les mêmes que pour les missions diplomatiques permanentes.

36. M. SCELLE engage la Commission à ne pas se lancer dans un examen détaillé de la pratique, qui peut varier à l'infini. Il aurait cru que la simple insertion du mot « spéciale » avant le mot « mission » dans l'article 5 aurait suffi pour que ce texte soit considéré comme applicable. Il en va de même pour presque tous les autres articles du projet.

37. Pour M. TOUNKINE, bien qu'il n'y ait peut-être pas de règle de droit international autorisant un Etat accréditaire à s'opposer à ce qu'une

mission spéciale soit également accréditée auprès d'autres États (la tâche de cette mission spéciale étant, par définition, limitée au territoire de l'Etat accréditaire), la Commission pourrait, en pratique, tenir compte des réalités politiques et, en tant que développement nouveau, permettre à l'Etat de résidence de soulever de telles objections : cette disposition pourrait alors être soumise à l'examen de la conférence diplomatique.

38. M. BARTOŠ déclare que, malgré tout le respect qu'il a pour l'opinion autorisée de M. Scelle, il persiste à dire que, du point de vue juridique, la question posée par l'article 5 n'est pas la même pour les missions permanentes et pour les missions spéciales.

39. M. MATINE-DAFTARY indique que, si l'article 5 dans sa forme actuelle était rendu applicable aux missions spéciales, l'institution même de la diplomatie *ad hoc* perdrait tout son sens, car cette disposition permettrait à un Etat de résidence de mettre obstacle aux projets d'un Etat d'envoi dont l'intention serait, par exemple, de nommer une mission spéciale pour étudier les débouchés commerciaux dans divers pays. La Commission ne saurait tirer une règle de certains cas exceptionnels tels que ceux qui ont eu pour origine l'état de guerre entre Israël et les pays arabes.

40. Le PRÉSIDENT remarque que la Commission semble penser en général que la question de l'acceptation d'une mission spéciale sera résolue au cours des négociations que les deux Etats tiendront au sujet de l'envoi de la mission. Toutefois, M. Tounkine a dit qu'il serait peut-être souhaitable de prévoir, dans une disposition expresse, les cas où un Etat enverrait la même mission spéciale dans plusieurs pays.

41. M. TOUNKINE indique que tout gouvernement a le droit, à tout moment, de refuser de recevoir une mission spéciale, qu'une disposition expresse à cet effet soit ou non ajoutée à l'article 5.

42. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) juge qu'il n'est pas nécessaire de rendre l'article applicable aux missions spéciales pour tenir compte des situations mentionnées par M. Tounkine. Ainsi que M. Tounkine l'a lui-même fait observer, les gouvernements ont à tout moment le droit de refuser de recevoir une mission spéciale.

43. Le PRÉSIDENT estime que, telle étant l'interprétation de la situation à propos de l'article 5, la Commission peut aborder la question de l'application à la diplomatie *ad hoc* de l'article 6 *(Nomination du personnel de la mission)* du projet sur les relations diplomatiques.

44. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial), se référant tout d'abord à la première phrase de l'article 6, rappelle que la formule « nomme à son choix les membres du personnel de la mission » a été insérée en tenant compte de l'existence d'un article relatif à la nomination du chef de la mission, article qui ne s'applique pas aux membres du personnel de la mission. Il estime donc que la première phrase ne s'applique pas aux missions spéciales, car il est évident que l'Etat d'envoi nomme à son gré les membres du personnel d'une mission spéciale.

45. M. ERIM estime qu'il s'agit là d'une question de principe. Certains membres de la Commission ont souligné, à propos de l'article 5, que l'Etat accréditaire éventuel peut refuser de recevoir une mission spéciale envoyée dans plus d'un pays. De même, si une personne qui a été déclarée *persona non grata* en tant que membre d'une mission permanente est proposée pour faire partie d'une mission spéciale, L'Etat de résidence devrait pouvoir la refuser. Ce n'est là qu'un exemple. Il peut y avoir beaucoup d'autres raisons de refuser de recevoir un membre d'une mission spéciale. Cette question touche aux relations entre Etats, qui ont pour fondement le consentement mutuel. Si la Commission décide que l'article 6 ne s'applique pas aux missions spéciales, cette décision pourrait être interprétée comme signifiant que le consentement de l'Etat accréditaire n'est pas nécessaire pour la désignation du personnel d'un telle mission.

46. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que la solution du problème soulevé par M. Erim est donnée par l'article 3 de son projet (A/CN.4/129, première version proposée), aux termes duquel un Etat a le droit de déclarer *persona non grata* ou personne non acceptable le chef ou l'un des membres d'une mission spéciale, même si cet Etat a préalablement donné son agrément officiel à la nomination de cette personne.

47. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, estime lui aussi que l'article 3 du projet du rapporteur spécial répond à l'objection de M. Erim. La Commission a, en outre, décidé que l'Etat accréditant doit s'assurer que l'Etat accréditaire a agréé la personne proposée comme chef d'une mission spéciale. A plus forte raison, l'Etat accréditaire peut-il refuser de recevoir un membre quelconque de la mission spéciale.

48. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit, à propos de la deuxième phrase de l'article 6 du projet relatif aux relations diplomatiques, qu'à son avis, cette phrase ne s'applique pas aux missions spéciales, car les attachés militaires, navals ou de l'air ne sont généralement pas désignés pour faire partie d'une mission spéciale.

49. M. TOUNKINE estime que les dispositions de l'article 8 *(personne déclarée non grata)*, que le rapporteur spécial considère comme s'appliquant à la diplomatie *ad hoc*, répondent aux objections de M. Erim.

50. M. ERIM n'est pas d'accord avec M. Tounkine sur ce point, car l'article 8 se rapporte au cas où une personne peut être déclarée *persona non grata* après que la mission a été désignée et non au moment de sa nomination. A son avis, l'Etat accréditaire doit avoir le droit, pendant les négociations qui précèdent l'envoi de la mission

spéciale, de déclarer certaines personnes inacceptables comme membres de cette mission. On peut opposer la même objection à l'article 3 du projet du rapporteur spécial, qui prendrait effet après la nomination des membres. Il s'agit en réalité de savoir si la composition de la mission spéciale doit être établie par consentement mutuel.

51. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) précise qu'il va sans dire que l'Etat accréditant communiquera à l'Etat accréditaire les noms des personnes qui doivent faire partie de la mission spéciale et c'est à ce stade que l'Etat de résidence peut faire objection à la nomination de certaines d'entre elles.

52. M. PAL estime que la Commission s'écarte de l'objectif qui est le sien. Lorsqu'elle a adopté l'article 6 du projet sur les relations diplomatiques, elle a décidé, à tort ou à raison, qu'aucun accord préalable n'est nécessaire pour la nomination du personnel d'une mission diplomatique ; elle a jugé que l'article 8 constituait une garantie suffisante à cet égard en ce qui concerne la nomination des membres de ce personnel. La question qui se pose actuellement à la Commission n'est pas de savoir si ces articles prévoient dûment tous les cas possibles, mais si dans leur teneur présente ils sont applicables aux missions spéciales. Il est probable que les membres de la Commission, qui ont des doutes sur la sagesse des dispositions de l'article 6, considèrent cet article comme inacceptable également dans le cas des missions spéciales. Toutefois, M. Pal est d'accord, quant à lui, avec M. Tounkine, pour penser que l'article 8 est suffisant, et que la question soulevée par M. Erim ne se pose pas, puisque les mots « non acceptables » sont assez larges pour englober aussi le refus opposé avant que l'intéressé n'ait été désigné. Il ne faut pas oublier, non plus, que le rapporteur spécial, aussi bien que M. Jiménez de Aréchaga, considèrent l'article 8 comme applicable à la diplomatie *ad hoc* et que personne n'est opposé à son applicabilité. Par conséquent, la Commission n'est pas saisie, pour le moment, de la question soulevée.

53. M. ERIM dit que son intention n'était pas de juger quant au fond l'article 6 du projet relatif aux relations diplomatiques mais simplement de lever certaines difficultés qui se posent à propos des missions spéciales. La Commission a pour tâche de combler les lacunes du projet relatif à la diplomatie *ad hoc* ; or, il n'existe dans ce projet aucun article correspondant à l'article 6. Le rapporteur spécial a donné verbalement l'assurance que l'Etat accréditaire a le droit de refuser son accord sur la composition d'une mission spéciale. Cette assurance devrait figurer dans le commentaire ou dans un article spécial.

54. En ce qui concerne la déclaration du rapporteur spécial au sujet de la deuxième phrase de l'article 6, M. Erim estime que, si les membres d'une mission spéciale chargés de traiter de questions militaires, navales ou aériennes ne sont pas à proprement parler des attachés, certaines missions spéciales, notamment celles qui s'occupent de questions de défense, peuvent être composées en majeure partie de personnel militaire. Il serait donc bon de faire mention de ce personnel dans le projet.

55. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA précise que l'article 6 du projet relatif aux relations diplomatiques contient deux dispositions principales, à savoir, premièrement, que l'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission et deuxièmement que les noms des attachés militaires, navals ou de l'air sont soumis à l'avance, aux fins de consentement, à l'Etat accréditaire. Si la Commission déclare que l'article n'est pas applicable au cas des missions spéciales, la conséquence d'une telle décision sera que l'Etat accréditant ne pourra pas nommer à son choix les membres du personnel d'une mission spéciale et que l'Etat accréditaire n'aura pas le droit d'exiger que les noms du personnel militaire de cette mission lui soient soumis à l'avance ; or, il ressort des débats de la Commission que cette interprétation irait à l'encontre de l'avis de tous les membres. Au surplus, M. Jiménez de Aréchaga fait observer que les missions spéciales d'un grand nombre d'Etats américains sont accompagnées d'attachés militaires, navals ou de l'air ainsi désignés.

56. M. BARTOŠ reconnaît avec M. Erim que, si, en règle générale, les attachés militaires, navals ou de l'air ne font pas partie des missions spéciales, néanmoins des experts militaires, navals ou de l'air peuvent être attachés à certaines missions spéciales, notamment à celles qui ont à s'occuper de questions touchant la délimitation de frontières et de diverses questions navales. Pour des raisons d'ordre pratique, il est souhaitable que l'Etat accréditaire ait le droit d'exiger que les noms de ces experts lui soient soumis à l'avance aux fins de consentement. C'est ainsi, par exemple, que certains des Etats balkaniques ont pour habitude de déclarer le personnel militaire inacceptable dans les missions spéciales chargées de la recherche de personnes décédées pendant la guerre. Cette manière de faire ne s'inspire pas seulement de motifs d'ordre stratégique : à une époque où la Yougoslavie entretenait des relations diplomatiques avec la République fédérale d'Allemagne, elle a accepté une mission de ce genre mais a refusé d'accepter au nombre des membres des personnes qui avaient participé aux combats sur les champs de bataille où les recherche devaient avoir lieu. Le Gouvernement yougoslave a suggéré que, dans ces missions, le personnel militaire soit remplacé par des médecins et autres spécialistes. Le principal souci du Gouvernement yougoslave en agissant de la sorte était d'éviter de heurter les sentiments de la population locale.

57. La Yougoslavie a également eu un différend avec la Turquie au sujet de la composition d'une mission chargée de négociations concernant les biens des ressortissants turcs en Yougoslavie. Le Gouvernement turc avait désigné comme experts dans cette mission d'anciens citoyens yougoslaves ; le Gouvernement yougoslave a donné son agrément à la nomination de ces personnes mais seulement

à la condition qu'aucune négociation directe n'aurait lieu avec elles.

58. De l'avis de M. Bartoš, les dispositions de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, en vertu duquel l'Etat accréditaire peut déclarer qu'un membre quelconque d'une mission n'est pas acceptable, suffisent à couvrir toutes les situations évoquées par M. Erim.

59. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) estime, lui aussi, que l'article 8 suffit à régler la question de l'acceptation des personnes qui doivent faire partie de missions spéciales et, par conséquent, l'on ne doit pas considérer l'article 6 comme s'appliquant à ces missions.

60. Le PRÉSIDENT, résumant le débat, pense que la Commission admet généralement que l'article 6 du projet sur les relations diplomatiques n'est pas applicable aux missions spéciales. Le rapporteur spécial ayant dit que les noms des personnes qui doivent faire partie de la mission spéciale sont communiqués à l'avance à l'Etat accréditaire et que ce dernier a le droit de présenter des objections et de déclarer non acceptable tel ou tel membre d'une mission spéciale, cette déclaration paraît avoir apaisé les craintes exprimées par certains membres de la Commission. De toute façon, l'article 8, que le rapporteur spécial considère comme pouvant s'appliquer à la diplomatie *ad hoc*, couvre à la fois le cas de la non-acceptation d'un membre de la mission et celui où, après agrément, cette personne est déclarée *persona non grata*.

61. Le Président invite la Commission à examiner si l'article 7 *(Nomination de ressortissants de l'Etat accréditaire)* du projet relatif aux relations diplomatiques s'applique aux missions spéciales.

62. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) estime qu'il n'est pas nécessaire de prévoir pour les missions spéciales des dispositions analogues à celles de l'article 7, car les cas où un membre d'une mission spéciale est ressortissant de l'Etat accréditaire sont fort rares.

63. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, fait observer que l'acceptation d'une mission spéciale dépend du consentement de l'Etat accréditaire et que le seul fait de donner son agrément général à la mission spéciale équivaut au consentement prévu dans l'article 7 du projet relatif aux relations diplomatiques.

64. M. ERIM est d'avis d'appliquer aux missions spéciales les dispositions de l'article 7 puisque l'Etat accréditaire a le droit de refuser l'un de ses propres ressortissants comme membre d'une telle mission. Il ne saurait y avoir la différence fondamentale entre les deux types de mission tout au moins pour ce qui est du consentement.

65. M. YASSEEN fait observer qu'en fait il existe une différence fondamentale entre la situation d'une mission permanente et celle d'une mission spéciale. Les missions spéciales étant envoyées dans l'Etat de résidence pour une période de temps limitée, il est inutile de les assujettir à une restriction d'ordre administratif du genre de celle qui est stipulée dans l'article 7.

66. Le PRÉSIDENT constate que la majorité des membres de la Commission ne semblent pas considérer l'article 7 du projet relatif aux relations diplomatiques comme devant s'appliquer aux missions spéciales puisque la situation de ces dernières relève les articles 8 et 4.

67. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense que la Commission devrait examiner si l'article 8 du projet relatif aux relations diplomatiques doit s'appliquer à la diplomatie *ad hoc*, puisque le rapporteur spécial n'a pas mentionné la section 1 du projet relatif aux relations diplomatiques dans l'article 2 de la nouvelle proposition qu'il a soumise (A/CN.4/L.89).

68. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) rappelle que, comme il l'a indiqué, il pourrait rédiger un article spécial aux termes duquel la section 1 de l'article 8 du projet relatif aux relations diplomatiques serait rendue applicable, *mutatis mutandis* aux missions spéciales. Il y a une autre solution qui consisterait à déclarer dans le commentaire que les articles 8 et 9 *(Notification de l'arrivée et du départ)* du projet relatif aux relations diplomatiques s'appliquent aux missions spéciales.

69. Le PRÉSIDENT estime que, quel que soit le texte définitif qui pourrait être adopté, l'opinion de la Commission sur ce point sera communiquée au Comité de rédaction. Au stade actuel, les articles 8 et 9 doivent être considérés comme s'appliquant aux missions spéciales, comme le rapporteur l'a envisagé dans son rapport (A/CN.4/129, par. 14). La Commission doit donc examiner maintenant si l'article 10 du projet relatif aux relations diplomatiques est applicable à la diplomatie *ad hoc*.

70. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 10 *(Effectif de la mission)* a été conçu expressément pour les missions permanentes et qu'il ne peut guère s'appliquer aux missions spéciales. De plus, dans ce cas, encore, la faculté dont dispose l'Etat accréditaire d'imposer sa volonté est assez étendue pour que ses intérêts soient protégés et il est inutile de prévoir une clause particulière concernant l'effectif des missions spéciales. En outre, il serait extrêmement difficile de déterminer si « l'effectif dépasse les limites de ce qui est raisonnable et normal » dans le cas des missions spéciales.

71. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA dit que l'article 10 impose une restriction grave aux pouvoirs de l'Etat accréditant. Tout en reconnaissant avec le rapporteur spécial que, dans la plupart des cas, cette disposition n'intéresserait pas les missions spéciales, il ne serait peut-être pas souhaitable de décider qu'elle ne s'appliquera en aucun cas à ces missions, car cette décision pourrait être interprétée comme signifiant

que les missions spéciales peuvent avoir un effectif illimité.

72. M. ERIM, d'accord avec M. Jiménez de Aréchaga, déclare que l'on doit trouver une formule qui rende une telle interprétation impossible.

73. M. TOUNKINE estime qu'il est impossible, inutile, voire dangereux de chercher à établir une règle juridique pour chaque cas. L'acceptation d'une mission spéciale résulte du consentement que s'accordent réciproquement l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire, et la question de l'effectif de la mission est réglée par les Etats intéressés si tant est qu'elle soit soulevée. Les dispositions de l'article 10 conviennent au cas des missions permanentes, mais la nécessité d'un accord exprès au sujet de l'effectif de la mission compliquerait indûment les dispositions à prendre dans le cas des missions spéciales.

74. M. ŽOUREK, qui partage l'avis du rapporteur spécial, fait observer qu'il est expressément indiqué dans le paragraphe 5 du commentaire de l'article 10 que, de l'avis de certains membres de la Commission, cette disposition ne formule pas une des règles du droit international jusqu'à présent reconnues. La Commission a inséré cet article dans le projet, estimant qu'il constitue une mesure pratique dans le cas des missions permanentes ; mais ni du point de vue technique ni du point de vue pratique, cette disposition ne doit être considérée comme pouvant s'appliquer à une mission spéciale envoyée dans l'Etat de résidence pour une période de temps limitée.

75. M. BARTOŠ, tout en admettant qu'il est inutile de prévoir des règles spéciales concernant l'effectif des missions spéciales, constate que dans la pratique les Etats sont parfois obligés de décider que le personnel de ces missions ne doit pas dépasser un certain effectif. Les pays qui reçoivent de nombreuses délégations risquent d'avoir des difficultés à leur fournir les chambres d'hôtel nécessaires, surtout en certaines saisons ; néanmoins, puisque la question est réglée par l'accord des parties, il n'est pas nécessaire de prévoir de dispositions spéciales à ce sujet.

76. M. YASSEEN estime qu'en décidant de rendre l'article 10 applicable au cas des missions spéciales, on risquerait de faire disparaître la différence qui existe entre les missions permanentes et les missions spéciales. Dans l'article 10, la différence réside dans le fait qu'une mission spéciale comprend généralement un grand nombre d'experts parce qu'elle est dans l'impossibilité de rester en contact avec le gouvernement du pays d'envoi pendant toute la durée de son mandat, alors qu'une mission permanente peut recourir au service des experts locaux ou faire venir des experts de l'Etat accréditant.

77. Le PRÉSIDENT constate que la majorité des membres de la Commission estiment que l'article 10 du projet relatif aux relations diplomatiques n'est pas applicable à la diplomatie *ad hoc* et que le principe du consentement sur lequel repose l'acceptation de la mission spéciale englobe toutes les considérations d'ordre pratique relatives à l'effectif de cette mission.

La séance est levée à 13 h. 10.

568e SÉANCE

Mardi 21 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Responsabilité des Etats (A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125) [*suite]**

[Point 3 de l'ordre du jour]

1. M. VERDROSS fait l'éloge des travaux que le Comité juridique interaméricain et la Faculté de droit de Harvard ont consacrés à la responsabilité des Etats. Le projet révisé de Harvard sera très utile à la Commission lorsqu'elle examinera, par articles, le projet du rapporteur spécial.

2. Pour le moment, M. Verdross se bornera à développer sous forme de remarques générales le commentaire succinct qu'il a présenté à ce sujet à la onzième session [1].

3. En premier lieu, comme l'a souligné sir Gerald Fitzmaurice (566e séance, par. 52) le principe, admis de longue date, selon lequel la responsabilité internationale joue entre Etats et non entre un Etat et un individu, n'est pas fondé sur une doctrine tombée en désuétude ; il fait partie du droit international général que reconnaît la Cour internationale de Justice, la plus haute autorité judiciaire du monde. La nouvelle tendance qui consiste à admettre que des individus puissent avoir des droits sur le plan international n'est qu'une exception à cette règle, exception fondée sur certaines conventions, telles que la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme signée à Rome le 4 novembre 1950 [2].

4. Un Etat qui présente une réclamation au sujet d'un dommage subi par un de ses ressortissants n'agit pas « au nom d'une personne qui est son ressortissant » comme il est affirmé à l'alinéa 2 *b*) de l'article 20 du projet révisé de Harvard. L'Etat qui présente la réclamation affirme son propre droit. Comme l'ont déclaré à plusieurs reprises l'ancienne Cour permanente et la nouvelle Cour internationale de Justice, ce sont les droits de cet Etat en droit international qui ont été violés dans la personne d'un de ses ressortissants.

5. La formule ainsi adoptée par la Cour inter-

---

* Reprise des débats de la 566e séance.

[1] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 59. V. 1., vol. I), 512e séance, par. 32.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 213, p. 221.

nationale n'offre pas qu'un intérêt purement théorique ; elle entraîne certaines conséquences pratiques importantes. En premier lieu, un Etat n'est pas obligé de présenter une réclamation à la demande de celui de ses ressortissants qui a subi le préjudice. Par exemple, le Ministère des affaires étrangères de la Suisse (Département politique) a souligné à de nombreuses reprises que la Suisse n'est pas obligée de présenter une réclamation à la demande d'un de ses ressortissants qui a subi un préjudice et qu'elle peut prendre en considération l'intérêt public avant de décider si elle présentera une réclamation.

6. La formule de la Cour a encore une autre conséquence pratique : un Etat ne peut faire de réclamation que si la personne qui a subi le dommage était son ressortissant au moment où le dommage a été subi. La déclaration contraire qui figure au paragraphe 6 de l'article 23 du projet de Harvard ne correspond donc pas à la situation actuelle en droit international.

7. Certes, le droit international existant peut changer et le rapporteur spécial a proposé des modifications afin de dissocier les réclamations internationales de toute considération politique. Des changements dans ce sens pourraient constituer un progrès utile, mais il faut se demander si la collectivité internationale est disposée à accepter de telles modifications du droit international existant. Il faut se demander en outre par quels moyens on pourrait opérer ces changements.

8. M. Verdross se contentera de traiter la deuxième de ces questions. Apparemment, le Professeur Sohn croit qu'il suffirait d'adopter, dans une convention internationale, une disposition tendant à ce que les individus soient autorisés à présenter des réclamations. Or, en fait, la simple affirmation de ce droit dans une convention internationale ne suffirait pas à faire de l'individu un sujet du droit international. Il faut également mettre à sa disposition une procédure internationale pour qu'il puisse faire valoir ses droits. Tant qu'une telle procédure internationale n'est pas ouverte aux individus, on ne pourra dire que leurs prétendus « droits » internationaux soient des droits positifs en droit international général.

9. On pourrait objecter que les Etats eux-mêmes ne peuvent présenter de réclamation à un tribunal arbitral ou à une cour internationale que s'ils ont accepté de se soumettre à l'arbitrage ou à un règlement judiciaire. Toutefois, même en l'absence d'un tel accord, les Etats ont toujours à leur disposition une procédure internationale pour affirmer leurs droits : ils peuvent recourir aux négociations diplomatiques, faire appel à un organe des Nations Unies, ou même exercer des représailles économiques. Les individus ne disposent pas de tels recours. En conséquence, si l'on veut vraiment donner aux individus le droit de présenter des réclamations internationales, il est indispensable de mettre à leur disposition des voies de procédure internationale pour la présentation de ces réclamations, faute de quoi on donnerait aux individus des espérances mais non des droits véritables en droit international.

10. Enfin, M. Verdross aborde la tâche confiée à la Commission. Il espère qu'il sera possible de consacrer la prochaine session à une étude approfondie des rapports du rapporteur spécial sur la responsabilité des Etats. Il estime toutefois qu'il serait préférable d'examiner en premier lieu la responsabilité internationale en tant que telle ; on pourrait alors appliquer les règles de la responsabilité internationale au droit relatif au traitement des étrangers. Tant le projet de Harvard que le projet présenté par le rapporteur spécial s'efforcent de traiter en même temps deux branches du droit international : la responsabilité internationale des Etats et le droit qui régit le traitement des étrangers. Or, il est évident que la responsabilité internationale ne joue pas seulement dans le domaine du traitement des étrangers, mais aussi dans tous les autres domaines du droit international. Il est donc indispensable, avant d'étudier l'application de la responsabilité internationale à la question du traitement des étrangers, de commencer par formuler et codifier les règles applicables à la responsabilité internationale des Etats en tant que telle.

11. M. AGO exprime sa gratitude à l'Observateur du Comité juridique interaméricain et au Professeur Sohn pour les exposés fort intéressants qu'ils viennent de faire et il adresse par leur truchement ses remerciements au Comité et à la Faculté de droit de Harvard pour les travaux qu'ils ont effectués dans le domaine de la responsabilité des Etats, qui est l'une des matières les plus importantes et les plus délicates du droit international.

12. M. Ago rappelle les doutes dont il a fait part à la Commission lorsqu'on a suggéré qu'elle examine, au moins sommairement, la question de la responsabilité des Etats à la présente session. Il a indiqué alors qu'une brève discussion ne permettrait nullement d'accorder à cet important sujet toute l'attention qu'il mérite et que la Commission devrait y consacrer la plus grande partie de son temps lors d'une de ses prochaines sessions (561e séance, par. 51).

13. Dans le peu de temps dont la Commission dispose, M. Ago ne pourra guère traiter des nombreux points importants qui ont été soulevés par l'Observateur du Comité juridique interaméricain et le Professeur Sohn de la Faculté de droit de Harvard, et il devra porter son attention sur quelques aspects seulement de la question choisis presque au hasard. Ce faisant, il sera naturellement amené à insister davantage sur les points où son opinion diffère de celle des orateurs précédents que sur ceux où il partage leur avis.

14. M. Ago désire, toutefois, commencer par exprimer la satisfaction que lui cause la tendance manifestée par le Comité juridique interaméricain de donner à l'expression « déni de justice » une interprétation rigoureuse. Pour sa part, il est persuadé qu'une réclamation au titre d'une violation du droit international fondée sur un déni de justice à l'égard d'un étranger ne peut être présentée que si l'intéressé s'est vu refuser l'accès

à une procédure judiciaire impartiale ; il serait extrêmement dangereux de chercher à appliquer la notion de déni de justice dans les cas où le libre accès des tribunaux et les garanties d'une procédure impartiale n'ont pas été refusés ; et où c'est la sentence elle-même qui est critiquée comme étant contraire au droit ou manifestement injuste. Toute tentative d'apprécier le bien-fondé d'une sentence défavorable à un étranger aurait inévitablement pour conséquence de transformer le juge international en une sorte de juge d'appel des décisions rendues par les tribunaux nationaux. En outre, la porte serait ainsi ouverte à des controverses interminables qu'il y a lieu d'éviter. Tout jugement peut prêter à discussion et l'analyse critique des décisions des tribunaux nationaux est familière aux juristes. Il est inconcevable que le seul fait qu'une décision soit discutable puisse donner droit à une réclamation internationale uniquement parce que la personne en cause est un étranger. La justice est administrée par des hommes et, par conséquent, sujette à des erreurs humaines. Tout ce que l'on peut exiger en droit international lorsqu'il s'agit d'étrangers, c'est qu'un jugement soit rendu avec les garanties normales.

15. En ce qui concerne le projet de Harvard, M. Ago constate que la version révisée de ce projet confond toujours le droit de la responsabilité des Etats avec celui du traitement des étrangers. Les observations qu'il a faites sur le projet présenté à la précédente session s'appliquent donc également au nouveau projet [3].

16. Certes, dans la pratique, les théories relatives à la responsabilité des Etats se sont développées, dans une large mesure, en corrélation avec la question du traitement des étrangers. Il n'en demeure pas moins que la question de la responsabilité de l'Etat pour les dommages causés aux étrangers ne constitue qu'un des aspects de la question générale de la responsabilité des Etats.

17. M. Ago ne peut donc pas accepter la définition qui figure au paragraphe 1 de l'article premier du projet révisé de Harvard (« Tout Etat est internationalement responsable d'un acte ou d'une omission qui, selon le droit international, est illicite, est imputable audit Etat et cause un préjudice à un étranger »). Il est persuadé que les auteurs du projet n'ont pas voulu affirmer que la responsabilité internationale des Etats n'existe que dans le domaine du traitement des étrangers, mais la définition donnée se prête à cette interprétation.

18. Sa critique fondamentale, toutefois, est liée à la confusion déjà relevée. Les diverses dispositions du projet qualifient d'illicites un certain nombre d'actes affectant la situation des étrangers. Cette façon d'aborder la question est la conséquence du fait que la situation des étrangers, au lieu d'être traitée d'une façon positive, est traitée sous l'angle de la responsabilité des Etats, avec le défaut de présenter les règles du droit international relatives au traitement des étrangers sous une forme négative, c'est-à-dire en qualifiant beaucoup d'actes d'illicites alors qu'il serait bien plus logique de dire sous une forme positive quelles sont les obligations de l'Etat en matière de traitement des étrangers. La responsabilité de l'Etat résulte uniquement de la violation de l'une de ces obligations.

19. Quant à la section qui traite de la présentation des réclamations par les étrangers, M. Ago fait observer qu'un dommage subi par un étranger dans le cadre du droit interne ne justifie pas nécessairement une réclamation internationale. Il ne peut être présenté de réclamation internationale que si l'acte ou l'omission dont il s'agit, qu'ils soient ou non contraires au droit interne, constituent la violation d'une obligation internationale découlant d'une convention ou du droit coutumier international au préjudice de l'Etat dont l'étranger est ressortissant. En l'absence d'une violation de ce genre, il ne peut pas être présenté de réclamation dans le cadre du droit international.

20. Il est très dangereux de mettre trop d'accent sur le dommage subi par l'individu. Cela peut inciter à ne pas tenir compte du fait que l'Etat dont l'étranger est ressortissant doit lui-même avoir subi un dommage dans ses droits internationaux. La Cour permanente de Justice internationale a décidé, à maintes reprises, que l'Etat qui présente une réclamation internationale fait valoir ses propres droits et non ceux de son ressortissant : l'Etat intéressé fait valoir son droit d'assurer le respect des règles du droit international à l'égard de ses ressortissants [4]. Cette doctrine représente le droit international existant et, en l'ignorant délibérément, loin de favoriser le progrès du droit international, on ferait un pas en arrière.

21. En ce qui concerne la question de savoir s'il y a lieu d'accorder à l'étranger pris individuellement la faculté de présenter directement une réclamation internationale, M. Ago éprouve des doutes considérables. L'exemple de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas tout à fait pertinent. Cette Cour est un tribunal commun d'un certain nombre de pays européens, auquel ont accès les individus qui désirent présenter des réclamations visant en général l'Etat même dont ils sont ressortissants, et fondées sur le motif que ledit Etat aurait violé les dispositions du droit interne. La Cour n'est pas compétente pour connaître des réclamations internationales présentées par des Etats et fondées sur une violation du droit international.

22. M. Ago estime que la Commission devrait faire preuve de prudence lorsqu'elle examine la question de l'épuisement des voies de recours

[3] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I (publication des Nations Unies, n° de vente : 59. V. 1, vol. I), 512e séance, par. 33 à 38.

[4] Voir texte cité dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1956, vol. II, document A/CN.4/96, par. 98.

locales, qui fait l'objet de l'article 19 du projet révisé de Harvard. Il éprouve quelque hésitation devant la clause qui figure au paragraphe premier dudit article, où il est dit que les voies de recours locales sont présumées épuisées si le demandeur a utilisé tous les recours que l'Etat défendeur a mis à sa disposition « sans obtenir la réparation complète à laquelle il a droit en vertu de la présente convention ». L'étranger a le droit d'accès aux tribunaux ; il a également le droit d'être traité sans discrimination mais il n'a pas le droit d'obtenir dans chaque hypothèse une décision favorable. Un Etat est obligé internationalement d'assurer aux étrangers un procès judiciaire impartial, mais non pas d'assurer qu'à la suite d'un tel procès toute réclamation d'un étranger soit nécessairement reconnue comme fondée.

23. Pour conclure, M. Ago remercie le Professeur Sohn d'avoir promis que la Faculté de droit de Harvard indiquera de manière précise ce qu'elle considère comme étant le droit existant en la matière. On s'accorde à reconnaître que plusieurs dispositions du projet de Harvard constituent des modifications du droit existant ; les travaux de la Commission seraient grandement facilités si les auteurs du projet établissaient une distinction nette entre les dispositions du texte qui constituent une simple mise en forme du droit international en vigueur et celles qui représentent les changements que les auteurs proposent d'apporter à ce droit.

24. M. ERIM veut se borner à faire quelques observations au sujet d'une question dont il a parlé à la précédente session : le droit des individus (étrangers et nationaux) de citer un Etat devant une juridiction internationale pour obtenir réparation d'un dommage subi [5]. Il a soulevé cette question à l'époque en raison d'un élément nouveau introduit dans le droit international par l'adoption de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et, d'une manière générale, parce que la plupart des Etats civilisés sont soucieux de combler toutes les lacunes du droit pour que celui-ci garantisse aux particuliers la plus grande protection possible et d'instituer de plus en plus « un Etat de droit ».

25. M. Erim accueille avec satisfaction le progrès, si timide soit-il, que constitue dans ce domaine le paragraphe 2 de l'article 22 du nouveau projet de Harvard qui accorde au demandeur le droit de présenter directement une réclamation à un tribunal international compétent si l'Etat auquel l'acte dommageable est imputé a reconnu la juridiction dudit tribunal en la matière. Certes, cette disposition se fonde toujours sur la doctrine traditionnelle selon laquelle un Etat ne peut pas être cité devant un tribunal international s'il n'a préalablement accepté la juridiction dudit tribunal mais, si une clause de ce genre figurait dans une convention internationale, elle aurait du moins l'avantage de lier les Etats signataires et constituerait ainsi un certain progrès.

26. Ce n'est pas encore une pratique générale, mais les organismes qui se consacrent à l'étude du droit international peuvent aller au-delà de la pratique et favoriser le développement progressif du droit. Etant donné que quinze Etats européens ont déjà reconnu la juridiction de la Commission et aussi de la Cour européenne des droits de l'homme, tout projet sur la responsabilité des Etats élaboré par la Commission devrait contenir au moins une clause facultative accordant aux individus le droit d'avoir directement accès aux tribunaux internationaux.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) est heureux que la Commission ait pu consacrer un peu de temps à la question de la responsabilité des Etats, conformément à la décision prise au cours de la précédente session [6]. Il souhaite faire quelques remarques sur le nouveau projet de Harvard et la savante communication de M. Gómez Robledo.

28. La Commission aura remarqué, dans la préface du nouveau projet de Harvard, que ce sont les Professeurs Baxter et Sohn qui en assument la pleine responsabilité, mais qu'ils ont bénéficié des conseils autorisés d'un comité consultatif et des avis du Professeur Milton Katz. M. Liang a lui-même formulé un certain nombre d'opinions.

29. Pour ce qui est du projet lui-même, M. Liang veut se borner, pour le moment, à souligner les inconvénients qu'il peut y avoir à s'écarter d'une terminologie établie. C'est ainsi que le terme « déni de justice » a maintenant été remplacé par certains articles que l'on pourrait critiquer soit parce qu'ils vont trop loin, soit parce qu'ils ne vont pas assez loin et que l'on ne peut interpréter en se référant à l'imposante masse de jurisprudence en matière de déni de justice. M. Liang ne voit rien de convaincant dans l'objection qui est faite au maintien de cette expression. Il ne comprend pas non plus pourquoi les auteurs du projet ont écarté l'expression « norme de traitement », qu'il s'agisse de droit interne, de droit international ou de droits de l'homme. Une norme n'est pas la même chose qu'un principe ou une règle ; elle se prête à une évaluation judiciaire. Au surplus, la Déclaration universelle des droits de l'homme emploie la formule « norme de conduite ».

30. Bien qu'il soit assez sceptique quant à la possibilité de faire un exposé du droit existant, M. Liang accueille avec satisfaction la promesse contenue dans ce projet. Les rédacteurs ont eu à leur disposition toutes les ressources de la Faculté de droit de Harvard. Pour ce qui est des projets de Harvard des années antérieures, M. Liang déclare que de nombreux internationalistes attachent plus de prix aux commentaires élaborés à l'appui des conclusions qu'aux textes eux-mêmes. Il ne pense pas que l'on puisse présenter dans des « notes explicatives » un exposé du droit existant,

[5] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I, 512e séance, par. 26.

[6] *Ibid.*, 515e séance, par. 45.

fondé sur des décisions et sur la pratique juridique, tout en indiquant les raisons qu'il y aurait de modifier le droit existant. Il espère que les auteurs du projet de Harvard ont en vue un travail beaucoup plus détaillé et d'une portée beaucoup plus générale.

31. M. Liang estime, comme M. Ago, que le projet de Harvard contient certains changements par rapport au droit international existant. Ce fait devrait être clairement précisé afin que nul malentendu ne subsiste touchant la nature du projet. En un sens, on pourrait le comparer à certains principes de droit international formulés à l'issue d'une série de débats organisés par le juge Manley O. Hudson avant la fin de la dernière guerre. Ces principes, intitulés « Droit international de l'avenir » [7], ont eu une certaine influence sur l'élaboration de la Charte des Nations Unies. Il faudrait préciser clairement que le présent projet fait partie du droit international de l'avenir.

32. M. Liang voit un indice encourageant dans le fait qu'un certain nombre d'organismes qui se consacrent à l'étude du droit international, y compris l'Institut du droit international, examinent la question de la responsabilité des Etats. Les problèmes suivants figurent actuellement à l'ordre du jour de l'Institut du droit international : recours internes, protection diplomatique et nationalisation. Il n'y a aucune raison d'éluder un problème aussi important à cause de ses conséquences politiques.

33. A propos de certaines des remarques fort intéressantes de M. Gómez Robledo, M. Liang souligne qu'elles ont été d'autant plus utiles que lui-même, dans la section II de son propre rapport (A/CN.4/124), a dû être très concis et n'a pas essayé d'exposer en détail les points de vue divers formulés au sein du Conseil interaméricain de jurisconsultes. L'un des principaux points traités par M. Gómez Robledo est la nécessité de considérer la responsabilité des Etats non seulement du point de vue juridique, mais aussi du point de vue politique, économique et sociologique. L'exposé de cette question dans son ensemble et les recherches qui y ont trait ne devraient pas être laissés aux seuls agents ou conseils des gouvernements, dont le point de vue est quelque peu limité. La question doit, au contraire, être étudiée sous tous ses aspects, comme l'ont fait F.S. Dunn, dans son ouvrage bien connu [8] et le Professeur Shea, dans son livre consacré à la clause Calvo [9]. Il faut espérer que d'autres ouvrages de ce genre, faisant autorité, seront publiés dans l'avenir.

34. Sans discuter en détail les questions de fond dont a fait mention M. Gómez Robledo, qui a donné tant de renseignements à propos de la division des opinions intervenue au sein du Comité juridique interaméricain, M. Liang fait observer que les diverses théories sur la responsabilité des Etats défendues par les juristes latino-américains ne sont pas nécessairement limitées à ce continent. Il se souvient d'avoir entendu, à la Conférence de codification de La Haye en 1930, une intervention où l'orateur préconisait une norme unique, celle de l'égalité de traitement des nationaux et des étrangers. Il soutenait que, du point de vue juridique aussi bien que logique, il est impossible de comprendre comment un Etat pourrait s'opposer à l'application d'une telle norme, étant donné que les personne qui vont habiter dans un pays étranger le font de leur propre gré et ont pleinement connaissance de ses conditions économiques et sociales. Cela étant, il n'y a aucune raison que l'Etat de résidence doive assumer une responsabilité plus lourde pour la protection des étrangers que pour celle de ses propres ressortissants. Ce discours était prononcé, non par un représentant d'un pays latine-américain, mais par le délégué chinois. Toutefois, il faut reconnaître que les juristes latino-américains ont apporté une importante contribution à la théorie de la responsabilité des Etats. Des auteurs comme Drago et Calvo sont mentionnés dans les traités les plus élémentaires de droit international qui sont utilisés en Chine depuis cinquante ans. Plus récentes sont les études de Guerrero, Podesta Costa et Accioly, ainsi que la contribution, que l'on ne saurait ignorer, de M. García Amador et de M. Jiménez de Aréchaga. M. Liang a gardé le souvenir très vif de la déclaration faite à la Conférence de codification de 1930 par M. Guerrero, lorsqu'il a souligné que le premier problème à résoudre à propos de la responsabilité des Etats est celui de la définition du concept d'obligation internationale.

35. M. Liang estime que la responsabilité des Etats, en tant que sujet distinct, se prête à une étude de ce point de vue sociologique que préconisent certains tenants contemporains de la philosophie du droit, tels que l'ancien doyen Roscoe Pound de la Faculté de droit de Harvard, qui a élaboré la théorie de la « technique sociologique » *(social engineering)*, laquelle cherche à rapprocher les intérêts divergents en évaluant les prétentions des parties intéressées à la lumière de considérations sociologiques.

36. Il est regrettable que, faute de temps, le Conseil interaméricain de jurisconsultes n'ait été en mesure, ni à sa session de Mexico, ni à celle de Santiago du Chili, d'entreprendre une étude approfondie de la responsabilité des Etats. Il en a été de même de la Commission du droit international, mais M. Liang espère qu'elle pourra, dans l'avenir, consacrer toute l'attention voulue à cette importante question.

37. M. PAL s'associe aux félicitations adressées aux rédacteurs du projet de Harvard et remercie M. Gómez Robledo d'avoir souligné certaines difficultés du problème. En fait, toute juste appréciation des mesures proposées reflétera nécessairement certains traits de la réalité sociale, qui ne

---

[7] *The International Law of the Future — Postulates, principles and proposals*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1944.

[8] Frederick S. Dunn, *The Protection of Nationals. A Study in the Application of International Law*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1932.

[9] Donald R. Shea, *The Calvo Clause*, A Problem of Inter-american and International Law and Diplomacy, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955.

peuvent être observés que dans des circonstances historiques déterminées. Il estime que la Commission devrait réserver une session entière à l'étude de la responsabilité des Etats que, faute de temps, elle n'a pas encore été à même d'entreprendre, malgré l'importance du sujet. Il y a des désavantages évidents à en discuter ainsi de manière fragmentaire pendant deux ou trois séances au cours de chaque session, le principal inconvénient étant que des observations hâtives risquent de prendre une coloration quelque peu émotionnelle et politique.

38. N'ayant pas eu la possibilité d'étudier de manière approfondie le nouveau projet de Harvard, M. Pal jugerait présomptueux de sa part de vouloir commenter ce texte dans le détail. D'autre part, des observations hâtives peuvent, sans qu'on le veuille, être injustes à l'égard des auteurs du projet. A titre d'exemple, M. Pal voudrait rappeler la remarque que sir Gerald Fitzmaurice a faite et qu'il a sans doute eu raison de faire en parlant de l'usage fréquent, par les auteurs, de la formule « le droit international ou un traité ». Sir Gerald a constaté que la mention de traités dans certaines dispositions soulève un problème fondamental car, dans ce cas, l'illicéité réside dans la violation du traité et non dans le traitement inéquitable infligé à l'étranger. Or, le Professeur Sohn avait déjà indiqué à la onzième session (512e séance, par. 9) que le Projet s'occupe uniquement de la responsabilité à raison des dommages causés aux étrangers et que la violation des traités en tant que telle ne rentre pas dans son cadre. Par conséquent, le projet actuel n'outrepasse nullement ses limites en traitant même d'un dommage qui ne serait qu'accessoire, qui ne serait que la conséquence pour l'étranger du fait principal. De même, le Professeur Sohn avait personnellement souligné, à la précédente session, que le nouveau texte s'écartait de celui de 1929.

39. M. Pal pense, comme M. Ago et M. Verdross, qu'il faut user de beaucoup de prudence en admettant que le progrès souhaité dans ce domaine va dans le sens de l'octroi aux individus de la qualité de sujets de droit international. Il existe, en fait, un grand nombre de facteurs historiques nouveaux que la pensée juridique n'a pas encore suffisamment assimilés à cet égard. M. Pal appelle l'attention, tout particulièrement, sur la tendance récente au changement des structures économiques dans le monde entier, ainsi que du rôle de l'initiative individuelle dans cette structure et il souligne la grande influence de cette orientation sur le problème à l'étude. Il accueille avec satisfaction la promesse du Professeur Sohn qui a annoncé que chaque article du projet serait accompagné d'une note explicative et d'un exposé du droit existant. Il suggère que la note explicative donne des éclaircissements sur l'évolution avec un bref aperçu des circonstances qui sont à l'origine du changement éventuel. Cela contribuerait à mettre en lumière le dynamisme interne du droit et ferait de celui-ci non pas un obstacle, mais la seule voie ouverte à la marche disciplinée des forces évolutives. Dans le domaine de l'élaboration du droit, on aiderait plus au progrès en cherchant à éveiller la conscience du but à atteindre qu'en se contentant d'indiquer péremptoirement les moyens de parvenir à ce but.

40. M. TOUNKINE se joint aux orateurs qui l'ont précédé pour féliciter les auteurs du projet de Harvard du travail très approfondi qu'ils ont effectué et M. Gomez Robledo de l'exposé extrêmement intéressant qu'il a fait sur les tendances de l'opinion chez les juristes de l'Amérique latine sur la question de la responsabilité des Etats. La Commission n'a malheureusement pas le temps d'examiner le projet dans le détail, de sorte que les observations de M. Tounkine devront garder un caractère très général.

41. Comme il l'a fait observer au cours de la session précédente [10], le projet de Harvard représente un point de vue particulier, mais sa valeur pratique pour les travaux de la Commission sur cette question est douteuse. Lorsqu'on aborde la codification et le développement progressif du droit international, on doit prendre avant tout en considération les lois du développement de la société humaine, car ce sont elles qui conditionnent les grandes lignes du développement du droit international. A ce point de vue, M. Tounkine voudrait présenter deux observations principales sur le projet de Harvard.

42. En premier lieu, les dispositions de ce projet qui ont trait aux biens sont formulées sans tenir compte du fait qu'il existe actuellement dans le monde deux systèmes économiques foncièrement différents ni du fait que le système colonial est en voie de désintégration. Ainsi, le paragraphe 2 de l'article 10 *(Dépossession et privation de l'usage et de la jouissance des biens)* qui pose certaines normes de réparation, reproduit en réalité les dispositions correspondantes du Code Napoléon de 1804 dans son souci de respecter l'intangibilité de la propriété privée. Si des dispositions de ce genre existent encore dans le droit interne de quelques pays, il est absolument inadmissible, étant donné la coexistence de deux systèmes économiques, de poser ce principe en règle de droit international. En second lieu, la notion de l'individu sujet de droit international n'est pas davantage acceptable.

43. Ces observations ne signifient nullement que le projet de Harvard ne soit pas un travail préparatoire de grande valeur, représentant un point de vue particulier, mais M. Tounkine est de plus en plus inquiet de constater que si la Commission continue à travailler suivant la même méthode, on ne peut guère espérer qu'elle obtienne des résultats pratiques dans la codification du droit international en cette matière.

44. Pour l'instant, on ne voit pas nettement ce que seront la portée et la nature du projet que la Commission présentera en définitive à l'Assemblée générale. La raison de cette confusion tient,

---

[10] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I, 512e séance, par. 24.

à son avis, au fait qu'on a mêlé deux questions distinctes, à savoir la responsabilité de l'Etat à proprement parler et le traitement des étrangers.

45. La structure même du projet paraît également donner prise à la critique. Le rapporteur spécial a pris comme point de départ la question des droits fondamentaux de l'homme et ses rapports antérieurs constituent en réalité des exposés de ces droits. Or, il est évident que les droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont énoncés dans les projets de pactes relatifs aux droits de l'homme, ne constituent pas encore une institution de droit international. De plus, en partant de ces prémisses, le rapporteur spécial s'en est parfois écarté en donnant l'impression qu'il restait fidèle à la notion désormais périmée selon laquelle les étrangers bénéficieraient d'un statut privilégié.

46. En terminant, il exprime l'espoir que les membres de la Commission trouveront le temps, à sa prochaine session, d'étudier les principaux points de la question.

47. M. ŽOUREK rappelle qu'au moment où la Commission a discuté de la question de la responsabilité de l'Etat, lors de sa précédente session, il a fait observer que le projet de Harvard de cette époque-là, s'écartait sur certains points essentiels des règles bien établies du droit international[11]. De nombreux membres de la Commission ont présenté des critiques constructives sur divers points du projet de 1959 et les représentants de la Faculté de droit de Harvard ont promis de tenir compte de ces observations dans leur projet définitif. Bien qu'il n'ait pas eu le temps d'étudier le nouveau projet dans tous ses détails, M. Žourek, qui l'a rapproché de celui de 1959, a été quelque peu déçu de constater que les méthodes utilisées n'ont pas varié et que les principes fondamentaux qui y sont énoncés restent identiques.

48. Il est à tout le moins douteux que le projet de Harvard puisse servir de base à une codification rationnelle des règles de l'une des branches du droit international qui présentent le plus de difficultés, étant donné que plusieurs des dispositions qu'il contient reposent sur des thèses totalement inacceptables. Ainsi, les paragraphe 2 de l'article 3 *(Catégories d'actes ou d'omissions illicites)* indique que le caractère illicite d'un acte ou d'une omission peut résulter du fait que la loi de l'Etat intéressé n'est pas conforme aux normes internationales ; or, la notion de « normes internationales » n'existe pas en droit international et n'est d'ailleurs pas définie dans le projet. De même, on trouve dans plusieurs passages l'expression « les principes de justice généralement reconnus par les divers systèmes de droit interne ». Or, étant donné la différence considérable qui existe entre les principaux systèmes économiques et juridiques du monde dans ce domaine, il serait bien difficile de s'entendre sur des principes de justice généralement reconnus. Au surplus, le projet semble reposer sur l'idée que les étrangers jouissent d'une situation privilégiée en matière économique ; alors que, d'une part, il est déclaré que la position des étrangers ne doit pas être moins favorable que celle qui est faite aux ressortissants de l'Etat intéressé, le projet se réfère en plusieurs points à cette vague notion de principes de justice généralement reconnus, comme s'il s'agissait de quelque chose qui puisse être défini. Enfin, aux termes du paragraphe 6 de l'article 23 *(Présentation des réclamations par l'Etat et maintien de la nationalité)*, un Etat peut présenter une réclamation au nom d'une personne qui est devenue ressortissant de cet Etat postérieurement au dommage. Ce sont là quelques-uns des exemples les plus caractéristiques des cas où les auteurs du projet se sont écartés du terrain solide des règles du droit international en vigueur.

49. Les règles énoncées dans le projet de Harvard se fondent sur un seul système économique et juridique et les auteurs n'ont pas cherché à élaborer de dispositions qui puissent être appliquées à l'échelon international à tous les Etats, quelle que soit leur structure économique et sociale. Le caractère unilatéral du projet met donc la Commission dans l'impossibilité de le prendre pour base de ses travaux. Si on le considère comme un travail de recherche et si l'on n'y voit qu'une indication sur la ligne suivie par la pensée juridique aux Etats-Unis d'Amérique, le projet peut se révéler d'une certaine utilité pour la codification, mais la Commission ne saurait s'en inspirer directement. Si elle le faisait, les délibérations qu'elle consacrera à la question ne pourraient aboutir qu'à un échec. Toutefois, M. Žourek est heureux d'apprendre que la Faculté de droit de Harvard se propose de préparer un commentaire de son projet dans lequel elle fera le départ entre le droit en vigueur et les propositions purement théoriques. Pratiquement, ce que l'on doit faire, c'est revenir aux règles et aux principes fondamentaux du droit international en la matière et distinguer entre les cas où le dommage causé à un étranger ne constitue pas une violation du droit international et ceux où l'Etat de résidence est internationalement responsable du préjudice subi par un étranger.

50. M. GARCÍA AMADOR (Rapporteur spécial) répondant aux observations faites par M. Tounkine sur l'étude présentée par lui et sur les méthodes qu'il a employées, fait remarquer que ses rapports contiennent des explications détaillées sur la différence qui existe entre les deux questions de la responsabilité de l'Etat à proprement parler et du statut juridique des étrangers. La distinction nette qui existe entre les deux n'a jamais été contestée ni dans la codification publique ni dans la codification privée ; c'est pourquoi il est surpris que la question ait été soulevée par un membre de la Commission du droit international. A vrai dire, on peut considérer les deux sujets comme des aspects d'une même question : le statut juridique des étrangers constitue l'aspect

[11] *Ibid.*, 513e séance, par. 4.

qui relève du droit matériel tandis que l'autre aspect est celui qui intéresse les conditions et les circonstances dans lesquelles les Etats doivent assumer la responsabilité. La Commission a une tâche nettement définie qui consiste à codifier les conditions et circonstances dans lesquelles un acte illicite portant préjudice à un étranger est imputable à un Etat. Si l'on étudie les rapports de M. García Amador avec soin, on constate qu'ils se bornent essentiellement à cette codification et que la question du statut juridique des étrangers n'est abordée que pour expliquer la différence qui existe entre les deux.

51. M. García Amador n'est pas non plus d'accord avec M. Tounkine lorsque celui-ci affirme que les droits de l'homme et les libertés fondamentales ne sont pas généralement reconnus à l'échelon international. Dès 1956, et avant que M. Tounkine fasse partie de la Commission, la majorité de celle-ci semblait être en faveur de la procédure qui consiste à aborder l'étude générale de la question de la responsabilité des Etats pour les dommages causés à la personne ou aux biens d'un étranger en se fondant sur le concept des droits de l'homme.

52. Dans les observations qu'il a présentées sur le nouveau projet de Harvard, M. Tounkine a souligné la nécessité de découvrir un nouveau concept qui soit conforme au « principe de la coexistence pacifique » des deux systèmes économiques fondés, l'un sur la propriété privée et l'autre sur la propriété socialiste. C'est là une nécessité indiscutable et M. García Amador pense que la différence entre l'opinion de M. Tounkine et la sienne propre sur ce point n'est peut-être pas tellement considérable. C'est ainsi que, dans son quatrième rapport (A/CN.4/119), il a étudié la question de l'expropriation et celle de la réparation à la lumière de l'évolution récente de la fonction sociale de la propriété privée. Toutefois, l'importance donnée à la fonction sociale de la propriété, n'est pas le fait des seuls Etats socialistes mais de la plupart des Etats dans leur organisation présente. Il est surprenant que M. Tounkine insiste à ce point sur une prétendue méconnaissance d'un système juridique de propriété et fasse néanmoins preuve d'une telle répugnance à recourir à la notion des droits de l'homme internationalement reconnus, concept de caractère universel et qui fait partie intégrante des Nations Unies.

53. M. BARTOŠ partage l'opinion des orateurs qui l'ont précédée, selon laquelle le nouveau projet de Harvard énonce ce qu'il faudrait faire pour sauvegarder les intérêts des étrangers, mais ne tient pas compte de l'évolution fondamentale qui s'est produite dans les institutions sociales du monde entier ni des nouvelles notions de droit exprimées dans un grand nombre de documents des Nations Unies. La Déclaration universelle des droits de l'homme et les projets de pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple, posent un certain nombre de limitations dont il n'a pas été tenu compte dans le projet de Harvard. Le paragraphe 2 de l'article 17 de la Déclaration universelle déclare simplement que nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété et le paragraphe 2 de l'article 29, que, dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun est soumis aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique. Or, le projet de Harvard ne tient pas compte des « limitations établies par la loi ». M. Bartoš reconnaît en outre, avec M. Žourek, que, dans certaines de ses dispositions, le projet de Harvard méconnaît des règles établies du droit international ; c'est le cas, par exemple, de la disposition qui permet à un Etat de présenter une réclamation au nom d'une personne devenue ressortissant de cet Etat postérieurement au dommage subi.

54. On ne peut donc considérer le projet de Harvard que comme une codification de la jurisprudence des Etats-Unis, car en fait il étend le droit d'intervention sans prendre en considération les intérêts des autres Etats. Avec tous les égards dus à la notion de responsabilité de l'Etat, il estime que l'on doit prévoir certaines limitations pour tenir compte de l'évolution qui s'est faite dans le droit interne de nombreux Etats : depuis le Code Napoléon, par exemple, les dispositions de la législation française régissant la propriété ont été considérablement modifiées.

55. Les auteurs du projet de Harvard ont droit aux remerciements de la Commission de même que le Comité juridique interaméricain dont l'observateur a fait un exposé lumineux sur la pensée de divers juristes américains. Toutefois, la Commission ne peut s'inspirer du projet de Harvard pour entreprendre une étude vraiment approfondie des fondements de la responsabilité des Etats. L'on ne peut ignorer le fait qu'il existe plusieurs systèmes économiques et juridiques et M. Bartoš est heureux que le rapporteur spécial ait donné l'assurance qu'il étudiera de très près l'évolution nouvelle avant d'élaborer ses prochains rapports.

56. Le PRÉSIDENT exprime au Professeur Sohn et à M. Gómez Robledo les remerciements de la Commission pour leur précieuse participation aux travaux de la Commission. Le trop bref échange de vues suscité par leurs déclarations sera très certainement de la plus haute utilité dans les discussions futures. Il faut espérer que, lorsque la Commission abordera l'étude détaillée de la question de la responsabilité des Etats, elle tiendra compte de ces échanges de vues et il faut espérer aussi que la collaboration entre la Commission et la Faculté de droit de Harvard et le Comité juridique interaméricain se poursuivra à l'avantage de tous.

La séance est levée à 18 h. 5.

569e SÉANCE

Mercredi 22 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88, A/CN.4/L.89) [*suite* *]

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner si l'article 11 du projet sur les relations diplomatiques s'applique aux missions spéciales.

2. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) rappelle qu'il a proposé de rayer l'article 11 de la liste des dispositions applicables aux missions spéciales (A/CN.4/129, par. 15) parce que cet article vise une question (Bureaux hors du Siège de la mission) qui n'intéresse que les missions permanentes.

3. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'opposition il considérera que la Commission a décidé de ne pas appliquer l'article 11 aux missions spéciales.

Il en est ainsi décidé.

4. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) indique que l'article 12 du projet sur les relations diplomatiques ne s'applique pas, sous sa forme actuelle, aux missions spéciales. La date effective à laquelle commencent les fonctions du chef de la mission permanente a des répercussions en matière de préséance par exemple ; dans le cas des missions spéciales, cette date, tout en ayant moins d'importance, peut parfois être de quelque conséquence.

5. Il propose donc de mentionner dans le projet visant les missions spéciales que l'article 12 est parmi ceux qui peuvent, le cas échéant, leur être appliqué.

6. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'opposition, il considérera que la Commission approuve la proposition du rapporteur spécial au sujet de l'article 12 ainsi que les explications qu'il a données.

Il en est ainsi décidé.

7. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) pense que l'article 13 *(Classes des chefs de missions)* ne s'applique pas aux missions spéciales, exception faite des missions de cérémonie. Il propose de régler le cas des articles 13 et 14 comme celui de l'article 12.

8. M. MATINE-DAFTARY souligne que l'article 13 intéresse les envoyés itinérants.

9. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA appelle l'attention des membres de la Commission sur les articles 2, 3 et 4 du Règlement de Vienne [1]. Il ressort de ces articles, pris ensemble, que les agents diplomatiques en mission extraordinaire, visés à l'article 3, doivent appartenir à l'une des trois classes de chefs de mission. Par conséquent, les dispositions de l'article 13 se sont appliquées aux envoyés spéciaux au moins depuis 1815.

10. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) se rallie au point de vue exprimé par M. Jiménez de Aréchaga.

11. Il note que les dispositions de l'article 14 visent de toute évidence les missions permanentes, car elles traitent de la question de la réciprocité dans les échanges de chefs de mission. Les missions spéciales ont, comme leur nom l'indique, un caractère occasionnel et n'entraînent aucune réciprocité. Pour toutes ces raisons, il propose d'adopter à l'égard de l'article 14 le procédé qu'il a indiqué.

12. M. TOUNKINE fait observer que dans la pratique aucun accord formel n'intervient entre les deux Etats au sujet de la classe à laquelle doit appartenir le chef d'une mission spéciale. L'article 14 ne doit par conséquent pas s'appliquer aux missions spéciales ; il n'y a aucune raison d'obliger les Etats à se mettre préalablement d'accord sur la classe à laquelle doit appartenir le chef d'une mission spéciale.

13. Naturellement, lorsque l'Etat de séjour accepte de recevoir la mission spéciale, le consentement comporte, en fait, un accord exprès ou implicite sur la durée et le but de cette mission et aussi sur la personne de son chef. Quoi qu'il en soit, l'article 14 vise la procédure spéciale applicable aux chefs des missions permanentes. L'accord relatif à l'envoi ou à la réception d'une mission spéciale n'est valable que pour une seule mission et ce serait créer des complications inutiles, et aller à l'encontre de la pratique en vigueur, que d'insérer l'article 14 parmi les dispositions qui s'appliquent aux missions spéciales.

14. M. MATINE-DAFTARY s'associe aux déclarations de M. Tounkine. La classe à laquelle appartient le chef de la mission spéciale ne concerne pas l'Etat de séjour. L'Etat mandant peut placer qui lui convient à la tête de la mission spéciale et il est inutile de préciser que les deux Etats doivent se mettre d'accord sur la classe à laquelle ce chef de mission doit appartenir.

15. Il arrive fréquemment que la mission spéciale soit dirigée par un sénateur ou quelque autre personnalité qui n'a pas le rang d'agent diplomatique. Il serait extrêmement gênant de demander à l'Etat de séjour d'accorder à la personne intéressée le rang d'ambassadeur ; conformément à la loi de certains pays ce rang ne pourrait être conféré à des personnes qui n'appartiennent pas au service diplomatique.

16. M. SCELLE ne voit pas pourquoi l'article 14 ne peut s'appliquer aux missions spéciales. L'Etat de séjour peut, lorsqu'il accepte de recevoir la mission spéciale, insister pour qu'elle soit dirigée par une personne d'un rang déterminé. En l'absence d'opposition de la part de l'Etat de

---

* Reprise des débats de la 567e séance.

[1] *Assemblée générale, Documents officiels, Treizième session, Supplément n° 9* (A/3859), p. 16, note 29.

séjour, il existe un accord tacite entre les deux Etats au sujet de la classe à laquelle doit appartenir le chef de la mission.

17. M. ERIM partage l'opinion de M. Scelle et ajoute qu'un gouvernement peut exiger, pour une simple question de prestige, que le chef de la mission spéciale ait, par exemple, le rang d'ambassadeur. Si la Commission décidait que l'article 14 ne s'applique pas aux missions spéciales, il en résulterait que l'Etat mandant serait considéré comme libre de conférer n'importe quel titre au chef de la mission. Un tel système irait à l'encontre des pratiques en vigueur.

18. M. BARTOŠ se déclare d'accord avec M. Scelle en ce qui concerne la question de principe. Dans la pratique, il arrive souvent que l'Etat qui invite un autre Etat à envoyer une mission spéciale demande que son chef ait le rang d'ambassadeur extraordinaire ou qu'il soit membre du gouvernement de l'Etat mandant. En acceptant l'invitation qui lui a été faite sous cette réserve, l'Etat mandant accepte par là même la classe proposée pour le chef de la mission. Souvent aussi l'Etat de séjour demande que le chef de la mission spéciale ne soit pas l'ambassadeur permanent de l'Etat mandant pour bien marquer que la mission n'est pas appelée à traiter des affaires courantes mais à accomplir une tâche spéciale.

19. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, souligne que le fait de supprimer l'article 14 comme ne s'appliquant pas aux missions spéciales, ne signifierait pas que le consentement de l'Etat de séjour est inutile en ce qui concerne la classe à laquelle doit appartenir le chef de la mission. Cela voudrait dire simplement qu'il n'y aurait pour les Etats intéressés aucune obligation spéciale de convenir au préalable, par un accord séparé, de la classe du chef de la mission. Il est évident que l'Etat de séjour peut, lorsqu'il accepte de recevoir la mission, soulever la question de la classe à laquelle doit appartenir l'envoyé qui sera chef de la mission, et même n'accorder son consentement qu'à la condition que le chef de la mission appartienne à une classe précise.

20. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) partage le point de vue de M. Matine-Daftary et cite les exemples concrets du Colonel House, des Etats-Unis, chargé de missions au cours de la première guerre mondiale, de M. Sumner Welles qui, au début de la deuxième guerre mondiale, alors qu'il était Sous-Secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique, s'est rendu en mission spéciale en Europe et de M. Harry Hopkins, qui, vers la fin de la guerre, s'est rendu en mission spéciale à Moscou. Ces exemples montrent clairement que la question de savoir à quel rang diplomatique doit appartenir le chef d'une mission spéciale ne se pose pas.

21. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que M. Matine-Daftary et le secrétaire ont parlé de l'applicabilité de l'article 13, et non de l'article 14 aux missions spéciales. Il rappelle que le rapporteur spécial a reconnu qu'en vertu du Règlement de Vienne, les dispositions de l'article 13 s'appliquent en fait aux missions spéciales.

22. Aux termes de l'article 3 du Règlement de Vienne, il est clair que tous les chefs de missions spéciales, désignés dans cet article comme « employés diplomatiques en mission extraordinaire », ont rang diplomatique. S'ils ne sont pas accrédités comme ambassadeurs, ils seront réputés être des envoyés.

23. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres de la Commission sur l'introduction du Règlement de Vienne : « Pour prévenir les embarras qui se sont souvent présentés et qui pourraient naître encore des prétentions de préséance entre les différents agents diplomatiques... » Il est évident que les questions de préséance ne se présenteront que dans le cas où un certain nombre de missions spéciales, venues de pays étrangers, seraient reçues simultanément à l'occasion de cérémonies telles que l'installation d'un nouveau chef d'Etat. En pareil cas, l'Etat mandant décidera du rang du chef de sa mission spéciale et la préséance dépendra de ce rang ; en outre, les chefs de missions de même classe prendront rang suivant la date à laquelle a été acceptée l'invitation d'envoyer une mission spéciale.

24. M. YASSEEN fait observer que l'article 14 est le corollaire de l'article 13 et qu'ils doivent être examinés ensemble. Dans les pays arabes et du Moyen-Orient, la pratique suivie ne consiste pas à classer les chefs de missions spéciales comme il est indiqué à l'article 13. Les missions spéciales sont souvent dirigées par un membre du Cabinet ou par un général, auquel on ne confère pas de titre spécial aux fins de sa mission.

25. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) indique qu'il lui est arrivé personnellement d'être envoyé en mission spéciale et qu'il n'a été rangé alors dans aucune classe diplomatique.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) souligne que le Règlement de Vienne ne s'applique pas de la manière envisagée par M. Jiménez de Aréchaga. L'article 3 de ce Règlement précise que si un rang diplomatique est conféré à un envoyé spécial, les règles établies par ce Règlement lui seront applicables et que le simple fait d'être chargé d'une mission extraordinaire ne donne à l'employé diplomatique aucune supériorité de rang. Le Règlement ne dit pas que tous les envoyés doivent avoir un rang diplomatique. Il est tout à fait courant qu'un haut fonctionnaire de l'Etat mandant soit placé à la tête d'une mission spéciale et M. Liang ne voit pas comment un Sous-Secrétaire d'Etat, par exemple, peut être réduit au rang d'envoyé, c'est-à-dire à la deuxième classe prévue par le Règlement de Vienne, du seul fait qu'il n'a pas été officiellement désigné comme ambassadeur.

27. Enfin, le secrétaire reconnaît que les articles 13 et 14 ne peuvent pas être examinés séparément.

28. M. SCELLE dit que l'on a attaché trop d'im-

portance au mot « classe », qui est relativement peut important dans l'article 14. Quant au fond de cet article, le mot important est « conviennent ».

29. Il serait dangereux de dire que l'article 14 est inapplicable aux missions spéciales, car une telle décision serait interprétée comme signifiant qu'il n'est pas nécessaire, dans le cas de ces missions, de remplir la condition essentielle, qui est celle de l'accord, et que par conséquent l'Etat mandant peut à sa guise désigner toute personne comme chef de la mission spéciale. En fait, le consentement, même tacite, de l'Etat de séjour est nécessaire.

30. M. TOUNKINE propose que l'article 14 soit considéré comme n'étant pas applicable aux missions spéciales et qu'il soit tenu compte, lors de la rédaction des clauses relatives aux missions spéciales, des réserves exprimées par certains membres de la Commission.

31. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte la proposition de M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

32. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) pense qu'il est évident que l'article 15 *(Préséance)* n'est pas applicable aux missions spéciales. Les dispositions qu'il énonce pourraient certes avoir quelque utilité dans le cas des missions spéciales, par exemple lorsqu'un certain nombre de missions spéciales de cérémonie sont envoyées par plusieurs pays. Le rapporteur spécial propose de traiter l'article 15 de la même manière que les articles 12, 13 et 14.

33. M. ERIM reconnaît que l'article 15, sous sa forme actuelle, ne s'applique pas aux missions spéciales, mais aux missions permanentes. Il est nécessaire toutefois de résoudre la question de préséance en ce qui concerne les missions spéciales. Dans de nombreux pays, les services du protocole du Ministère des Affaires étrangères ont eu des difficultés au sujet de la préséance des missions spéciales et il serait peut-être souhaitable de proposer quelque règle à ce sujet dans le projet relatif à la diplomatie *ad hoc*.

34. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) juge impossible d'établir une règle uniforme pour toutes les missions spéciales. Il est préférable de laisser aux services du protocole intéressés le soin de régler la question de la préséance des missions spéciales ; ces services s'inspireront du fond de l'article 13 chaque fois que cela sera possible.

35. Le PRÉSIDENT déclare que les questions de préséance ne se posent que lorsqu'un grand nombre de missions spéciales sont envoyées en même temps dans un seul et même Etat. Dans les rares cas où il y aurait des doutes, ceux-ci seront dissipés au cours d'entretiens entre les parties intéressées et le problème sera réglé conformément à la pratique en vigueur dans l'Etat de séjour.

36. S'il n'y a pas d'objections, le Président considérera que la Commission accepte la proposition du rapporteur spécial relative à l'article 15.

Il en est ainsi décidé.

37. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner si l'article 16 *(Mode de réception)* du projet sur les relations diplomatiques doit être applicable aux missions spéciales.

38. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) estime que les considérations qui valent pour l'article 15 sont également applicables à l'article 16.

39. M. BARTOŠ fait observer qu'il est difficile d'établir une règle uniforme relative au mode de réception des missions spéciales, qui peuvent être de nature très différente. Celles qui sont d'une grande importance politique peuvent exiger plus de décorum. Peut-être convient-il de laisser au service du protocole du Ministère des Affaires étrangères de l'Etat de séjour le soin de régler cette question.

40. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, reconnaît que, pour les raisons données par M. Bartoš, il est impossible de fixer une règle uniforme concernant la réception des chefs de missions spéciales.

41. M. MATINE-DAFTARY pense, comme M. Bartoš, que le mode de réception dépend d'une série de circonstances variables et notamment des relations entre les deux pays.

42. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA souligne que la disposition énoncée à l'article 16 contient en fait le principe qui figure à l'article 5 du Règlement de Vienne et qu'elle est manifestement applicable tant aux missions permanentes qu'aux missions spéciales, ce que l'on peut constater à la lecture des articles antérieure de ce Règlement. Cette règle est donc bien établie et, si la Commission décidait que l'article 16 ne doit pas être applicable aux missions spéciales, sa décision pourrait être interprétée comme signifiant que la discrimination est admise dans le mode de réception des chefs de missions spéciales.

43. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, fait observer que l'article 16 traite de la remise des lettres de créance, procédure qui n'est pas normalement suivie dans le cas des chefs de missions spéciales. Il continue donc à croire que le mode de réception des missions spéciales doit être réglé par les Etats intéressés.

44. M. BARTOŠ fait observer que l'article 16 pose certains problèmes de fond, qui se présentent aussi à la section II. L'important est qu'il ne doit pas y avoir de discrimination.

45. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) propose de tenir compte de l'intention exprimée à l'article 16 dans la formule générale qui doit figurer dans les clauses relatives aux missions spéciales.

Il en est ainsi décidé.

46. Le PRÉSIDENT invite la Commission à

examiner la question de savoir si l'article 17 (*Chargé d'affaires* ad interim) du projet sur les relations diplomatiques est applicable aux missions spéciales.

47. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) expose que bien que, sous sa forme actuelle, l'article 17 puisse être considéré comme n'étant pas directement applicable, le principe dont il s'inspire est applicable aux missions spéciales ; toutefois, la manière dont il sera appliqué dépendra en grande partie des circonstances.

48. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare que, dans la pratique, il se produira rarement que le chef d'une mission spéciale abandonne son poste ou soit incapable d'exercer ses fonctions. Quoi qu'il en soit, il ne semble guère opportun de stipuler que le chef d'une mission spéciale doit, en pareil cas, être remplacé par un chargé d'affaires *ad interim* et il n'est pas nécessaire de demander à l'Etat mandant d'adresser une notification à l'Etat de séjour lorsqu'un membre d'une mission spéciale *déjà habilité* à poursuivre les négociations et agréé par l'Etat de séjour exerce les fonctions de chef de mission.

49. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) confirme que les termes employés à l'article 17 s'appliquent exclusivement aux missions permanentes, bien que des circonstances analogues à celles qui sont prévues dans cet article puissent se présenter dans le cas de missions spéciales.

50. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que l'article 17, sous sa forme actuelle, ne peut être applicable aux missions spéciales, car il obligerait l'Etat mandant à nommer un chargé d'affaires *ad interim* si le chef de la mission était dans l'incapacité de s'acquitter de ses fonctions. Il estime, toutefois, que rédigé sous la forme facultative, cet article pourrait et devrait être rendu applicable aux missions spéciales afin de pourvoir au remplacement du négociateur principal.

51. M. TOUNKINE estime que, dans le cas des missions spéciales, la situation juridique est entièrement différente. Si le chef d'une mission permanente s'absente ou est dans l'incapacité d'exercer ses fonctions, les affaires de la mission seront menées par un chargé d'affaires *ad interim* sans qu'un nouvel agrément soit nécessaire à cet effet, mais l'Etat de séjour peut évidemment élever des objections contre le fait qu'une personne déterminée agisse en cette qualité. Si, par contre, le chef d'une mission spéciale doit être remplacé, le consentement de l'Etat de séjour sera nécessaire pour ce remplacement.

52. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) pense que si la Commission pouvait trouver une formule indiquant les principes — plutôt que les articles — du projet de 1958 qui sont applicables aux missions spéciales (la rédaction n'étant pas toujours adéquate), il ne serait pas difficile de parvenir à une décision sur l'article 17.

53. M. MATINE DAFTARY souligne la différence qui existe, tant en droit que dans la pratique, entre les missions permanentes et les missions spéciales. Le fonctionnement des missions permanentes ne peut être interrompu un seul instant, que ce soit pour cause de maladie, d'absence ou pour toute autre raison. Une mission spéciale, par contre, peut suspendre puis reprendre ses travaux et il se peut qu'il ne soit nullement nécessaire de remplacer un chef de mission qui, pendant un certain temps, n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. Il est tout à fait impossible d'établir une règle uniforme et rigide pour les missions spéciales, puisque tout dépend des circonstances.

54. M. BARTOŠ souligne également la différence de situation des missions permanentes et des missions spéciales. Le rang du chef de la mission est souvent le facteur prépondérant dans le cas des missions spéciales et la représentation par la personne en question constitue une condition *sine qua non*. C'est ainsi que, dans le cas d'une conférence qui réunit les ministres de plusieurs Etats, si un ministre, chef de mission, est empêché d'exercer ses fonctions, il est véritablement très délicat pour toute autre personnalité de siéger à sa place parmi les ministres des autres Etats. De plus, dans la pratique, les membres de la mission spéciale ne possèdent pas les mêmes pouvoirs que le chef de mission. Il est usuel de donner dans les pleins pouvoirs des missions spéciales la liste des membres de la mission qui sont autorisés à négocier et, après avoir habilité le chef de la mission à signer tous les actes issus de la conférence, de désigner nommément son suppléant. Par contre, si c'est le chef d'une mission permanente qui se trouve empêché d'exercer ses fonctions, la gérance des affaires de la mission est automatiquement confiée au chargé d'affaires *ad interim*.

55. M. Bartoš estime que l'article 17 ne doit pas s'appliquer aux missions spéciales. On pourrait cependant signaler dans le commentaire que dans le cas envisagé, le suppléant du chef de la mission spéciale agit au nom du chef de la mission dans la mesure où la nature de la conférence le permet, sous réserve de l'accord des autres participants et dans les limites de ses pouvoirs.

56. Le PRÉSIDENT constate que la Commission reconnaît que l'article 17 du projet sur les relations diplomatiques n'impose aucune obligation en ce qui concerne le mode de remplacement du chef de la mission spéciale et que l'on ne saurait présumer que la personnalité dont le rang vient immédiatement après celui du chef de la mission, si elle n'est pas nantie des pleins pouvoirs, assume automatiquement la direction des affaires de la mission. Il suggère que cet article soit considéré comme étant inapplicable aux missions spéciales.

Il en est ainsi décidé.

57. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) est d'avis que l'article 18 du projet sur les relations doplimatiques doit s'appliquer aux missions spéciales. L'usage du drapeau et de l'emblème de l'Etat mandant sur les moyens de transport du

chef de la mission constitue manifestement le principal objet de l'article ; il n'y a nulle raison, semble-t-il, de refuser cette prérogative du moins aux chefs de certaines missions spéciales, notamment celles qui sont envoyées à l'occasion d'une cérémonie.

58. Le PRÉSIDENT suggère que l'article 18 du projet que les relations diplomatiques soit applicable aux missions spéciales.

Il en est ainsi décidé.

59. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) rappelant sa première proposition de ne pas rendre applicables aux missions spéciales quatre des articles de la section II (A/CN.4/129, par. 23 et 24), déclare qu'à la lumière des observations faites au sein de la Commission, il est revenu sur sa première position et recommande que l'ensemble des sections II, III et IV s'applique aux missions spéciales (A/CN.4/L.89, nouveau projet d'article 2). Etant donné que les privilèges et immunités sont accordés en raison des fonctions exercées, et que les fonctions des missions diplomatiques permanentes et spéciales sont analogues, les dispositions dont il s'agit devraient être également applicables aux unes et aux autres. Le seul point qui pourrait susciter des doutes c'est de savoir s'il faudrait faire entrer les familles des membres des missions spéciales dans la catégorie des personnes admises à bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques : quoi qu'il en soit, l'octroi de ces privilèges et immunités aux familles se trouve justifié par les fonctions exercées par les personnalités en question. A l'appui de cette opinion, M. Sandström cite la Convention de La Havane de 1928 sur les fonctionnaires diplomatiques qui étend le bénéfice de ces privilèges et immunités aux familles des membres des missions spéciales.

60. M. TOUNKINE fait observer que s'il accepte le principe de l'applicabilité des sections II, III et IV aux missions spéciales, cela ne veut pas dire qu'il n'ait aucune critique à formuler au sujet de certains articles de ses sections.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA demande si, à la lumière de certaines considérations qu'il a exposées dans son mémorandum (A/CN.4/L.88, par. 19), le rapporteur spécial n'envisage pas d'insérer dans l'article 41 du projet sur les relations diplomatiques une disposition précise concernant la fin des fonctions des missions spéciales. Cette question pourrait d'ailleurs être soulevée à un stade ultérieur.

62. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) indique que pour rendre l'article 41 applicable aux missions spéciales, il avait envisagé de remplacer l'alinéa *a*) par une disposition stipulant que la mission spéciale prend fin lorsqu'elle a accompli la tâche qui lui était confiée. Toutefois, après plus ample examen, il a décidé qu'il suffirait simplement de rendre l'article 41 applicable aux missions spéciales, car l'énumération n'est pas limitative et l'article englobe le fait évident par lui-même que les fonctions de la mission spéciale prennent fin dès l'achèvement de sa tâche.

63. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission semble s'être mise d'accord sur l'applicabilité des sections II, III et IV aux missions spéciales.

64. M. ERIM déclare qu'à la lumière des délibérations de la Commission, certains articles du projet sur les relations diplomatiques qui étaient considérés comme applicables aux missions spéciales, devront être considérablement modifiés pour le devenir effectivement. En conséquence, le rapporteur spécial pourrait envisager de modifier la rédaction de son nouvel article 2 en ajoutant à la fin de la phrase, les mots : « sauf disposition spéciale de la présente convention ».

65. M. PAL estime que le point soulevé par M. Erim porte davantage sur la forme que sur le fond.

66. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense qu'il serait possible d'insérer dans le texte une disposition précisant que la mission spéciale prend fin lorsque ses fonctions ont pris fin [A/CN.4/L.87, projet d'alinéa *d*) pour l'article 41]. Le seul précédent en la matière se retrouve dans la Convention de La Havane de 1928 sur les fonctionnaires dipllmatiques, dont l'article 25 contient une disposition précise à cet effet. Il ne croit pas que l'alinéa *a*) de l'article 41 du projet sur les relations diplomatiques suffise à régler ce cas.

67. M. PAL appelle l'attention sur le danger qu'il y a à modifier un article alors que le rapporteur spécial a déjà reconnu que les sections II, III et IV s'appliquent aux missions spéciales. En outre, le point soulevé par M. Jiménez de Aréchaga trouve bien sa réponse dans le mot « notamment » employé dans la phrase introductive de l'article 41.

68. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA précise qu'il n'a pas proposé d'amender l'article 41 mais simplement de traiter de cet aspect de la question dans le chapitre spécial sur la diplomatie *ad hoc*.

69. M. PAL estime que cette procédure présenterait encore le danger de développer dans le chapitre consacré à la diplomatie *ad hoc* un article qui figure dans une section déjà reconnue comme étant applicable aux missions spéciales.

70. M. TOUNKINE approuve la manière de voir de M. Pal. Cet article ne mérite pas une mention spéciale dans le chapitre consacré à la diplomatie *ad hoc* et la cessation des fonctions des missions spéciales ne soulève dans la pratique aucune controverse. De plus, l'article 41 sous sa forme actuelle est suffisamment large pour couvrir ce point.

71. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) précise que si la Commission renvoie les sections dont il s'agit au Comité de rédaction, il soulèvera ce point au sein du Comité et donnera toutes les raisons pour et contre.

72. Le PRÉSIDENT pense que la Commission pourrait renvoyer les sections II, III et IV du projet sur les relations diplomatiques au Comité

de rédaction pour qu'il établisse un texte applicable à la diplomatie *ad hoc*.

Il en est ainsi décidé.

73. M. TOUNKINE a cru un moment qu'il serait également possible de rendre la section V applicable aux missions spéciales. Or, en y réfléchissant, il s'est rendu compte que la question de l'applicabilité de la section V aux missions spéciales ne se posait probablement pas. C'est pourquoi il retire sa proposition.

74. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que, puisque les clauses sur la diplomatie *ad hoc* doivent figurer dans le même document que le projet sur les relations et immunités diplomatiques, les sections V et VI constitueront des clauses générales visant toutes les parties de la convention, et que de ce fait, elles s'appliqueront tant aux missions spéciales que permanentes. Le projet comprendra ainsi un chapitre sur les missions permanentes, un chapitre sur les missions spéciales, et un dernier chapitre composé des sections V et VI.

La séance est levée à 12 h. 5.

570e SÉANCE

Jeudi 23 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite* *]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT prie le Président du Comité de rédaction de présenter le projet d'articles provisoires relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.90) préparé par ce Comité.

2. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) indique que le document comprend l'ensemble du projet d'articles provisoires relatifs aux consuls de carrière. Le projet contenant les dispositions relatives aux consuls honoraires sera présenté plus tard.

3. Un point seulement mérite d'être précisé. Lors du débat relatif à l'article 20 (529e séance, par. 9 à 11), certains membres de la Commission ont proposé de fusionner ce texte avec l'article 18, tel qu'il a été adopté à la session précédente (A/CN.4/L.86), article aux termes duquel la condition qui rend un membre du personnel consulaire non acceptable est que sa conduite ait donné lieu à des raisons sérieuses de se plaindre. Le rapporteur spécial n'était pas favorable à la fusion de ces deux articles et la question a été renvoyée au Comité de rédaction (529e séance, par. 26) afin qu'il examine la possibilité de cette fusion. Au sein du Comité, les avis se sont partagés à propos du critère selon lequel on pourra déterminer si la conduite du consul donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre et le Comité a donc décidé de renvoyer la question à la Commission.

4. Le PRÉSIDENT pense que la Commission pourrait commencer l'examen du projet d'articles provisoires par l'article 20, au sujet duquel le Comité de rédaction s'est divisé.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que la Commission perdrait beaucoup de temps à discuter de nouveau le fond de l'article 20 et qu'à la suite de ce débat, elle pourrait avoir à modifier toute la structure du projet. Il n'est pas nécessaire de résoudre le problème à la présente session et il serait préférable d'attendre les observations des gouvernements sur cette question.

6. M. TOUNKINE et M. YOKOTA sont d'avis que les articles provisoires devraient être examinés l'un après l'autre.

7. M. EDMONDS pense que la Commission doit décider au préalable du genre de rapport qu'elle entend soumettre. A propos du point de l'ordre du jour actuellement examiné, la Commission s'est écartée de sa pratique antérieure qui consistait tout d'abord à commenter le texte du rapporteur spécial et à soumettre des amendements à ce texte, à voter sur les amendements et les articles et à en renvoyer ensuite les textes au Comité de rédaction pour qu'il en améliore la rédaction, mais non pour qu'il tranche des questions de fond. Dans le cas présent, la Commission n'a voté qu'un ou deux articles et en a renvoyé un grand nombre au Comité de rédaction alors que les divergences de vues étaient profondes. Dans ces conditions, le texte actuellement soumis à la Commission est le projet du rapporteur spécial avec les modifications apportées par le Comité de rédaction. Ce n'est pas un texte qui traduit l'opinion réfléchie des membres de la Commission. En conséquence, à moins que la Commission ne vote maintenant sur chaque article, il faudrait préciser clairement dans le rapport que les articles n'ont pas été adoptés par la majorité et qu'ils ne sont rien d'autre que le texte du rapporteur spécial avec les modifications introduites par le Comité de rédaction à la lumière des avis exprimés par certains membres de la Commission et non par la majorité d'entre eux. Dans plusieurs cas, les divergences d'opinions exprimées au cours du débat ont été si marquées que le Comité de rédaction était dans l'impossibilité de les éliminer.

8. Le PRÉSIDENT estime que, même lorsque aucun vote n'est intervenu, le Comité de rédaction a dans la plupart des cas reçu des instructions reflétant l'opinion de la majorité. Il est évident que, si un désaccord apparaît à propos du texte d'une clause donnée, cette disposition

* Reprise des débats de la 564e séance.

sera mise aux voix. Il demande aux membres de la Commission qui ont des objections à faire à certaines dispositions, soit de soumettre des amendements précis, soit de se borner à expliquer leur vote, afin d'éviter la reprise des longues discussions dont les principes en cause ont déjà fait l'objet.

9. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense qu'il serait sage de voter sur chaque article, sans toutefois rouvrir le débat sur les principes fondamentaux.

10. Il fait observer à M. Edmonds que le texte du projet d'articles provisoires soumis à la Commission n'est pas un document préparé par le rapporteur spécial, mais un texte établi par le Comité de rédaction.

11. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le projet, article par article (A/CN. 4/L.90).

ARTICLE PREMIER (DÉFINITIONS)

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que si l'on compare ce texte avec celui qui figure dans le document A/CN.4/L.86, les seules modifications apportées à l'article 1 ont trait aux alinéas *f*), *h*) et *k*). En outre, une nouvelle définition a été ajoutée à l'alinéa *h*). Par contre, les définitions insérées à l'alinéa *f*), au cours de la session précédente, ont été supprimées ; la phrase qui reste se borne à indiquer qu'un consul peut être consul de carrière ou consul honoraire. La nouvelle expression « membres du consulat » qui figure à l'alinéa *h*) se rapporte aux personnes définies dans les alinéas *i*) et *j*) et désigne donc tous les fonctionnaires consulaires y compris le chef de poste et tous les employés de consulat. Enfin, l'expression « membres du personnel consulaire » définie à l'alinéa *k*) se rapporte à présent aux fonctionnaires consulaires (autres que le chef de poste) et aux employés de consulat.

13. M. TOUNKINE demande, à propose de l'alinéa *f*), pourquoi on a fait une exception pour l'article 6 et pourquoi les articles 11 et 12 y sont mentionnés.

14. M. YOKOTA rappelle que la Commission a adopté, à sa session précédente, l'ensemble du texte de l'alinéa *f*), exception faite à la dernière phrase. Cette dernière phrase est donc la seule qui soit présentement soumise à la Commission.

15. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), explique que, dans tout le projet, le mot « consul » est utilisé au sens générique, à la seule exception de l'article 6 où il a un sens technique et désigne la deuxième classe de chefs de poste consulaire. Quant aux articles 11 et 12, ils ont trait à l'autorisation nécessaire pour conférer à un consul le statut consulaire.

16. M. GARCÍA AMADOR, se référant à l'alinéa *k*), trouve la formule « à l'exception du chef de poste » inutile et inopportune, étant donné que le chef de poste est techniquement un membre du personnel consulaire.

17. M. SANDSTRÖM estime que la rédaction de cet alinéa a l'avantage d'être analogue à la définition correspondante figurant dans le projet sur les relations diplomatiques.

18. M. SCELLE pense comme M. García Amador, que le chef de poste est un membre du personnel consulaire.

19. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que la question a été débattue au début de la session. Il souligne que le Secrétaire général des Nations Unies, par exemple, n'est pas considéré comme un membre du personnel des Nations Unies.

20. D'après M. YOKOTA, on pourrait fort bien supprimer les parenthèses.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se rallie aux opinions exprimées par M. Sandström et par le secrétaire. La définition est indispensable si l'on veut exprimer que certaines dispositions se rapportent à la fois aux fonctionnaires consulaires et aux employés du consulat, à l'exclusion du chef de poste. Lorsqu'il s'agit de tous les fonctionnaires consulaires, y compris le chef de poste et de tous les employés de consulat, on utilise la nouvelle formule « membre du consulat ».

22. M. PAL considère que la difficulté réside dans l'application de ces définitions modifiées aux articles déjà adoptés par la Commission. Il espère que le Comité de rédaction a revu ces articles afin de s'assurer qu'ils se prêtent à l'application de nouvelles définitions.

23. Sir Gerald FITZMAURICE estime, comme le rapporteur spécial, qu'il est absolument nécessaire de conserver la formule « à l'exception du chef de poste ». Si l'on supprime ces mots, aucune différence ne subsistera entre les définitions de l'alinéa *h*) et de l'alinéa *k*) et aucune disposition ne sera applicable aux membres du consulat autres que le chef de poste.

24. Le PRÉSIDENT est d'accord avec M. Pal pour penser que la Commission devrait revoir les articles déjà adoptés afin de tenir compte des différences entre les nouvelles définitions et les définitions antérieures.

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que si la Commission approuve la nouvelle rédaction de l'article sur les définitions, il faudra remanier les articles précédemment adoptés de façon à mettre leur terminologie en harmonie avec le nouveau texte. Il s'agit là d'une simple question de rédaction.

26. M. BARTOŠ estime que la Commission pourrait adopter l'article mais que, lors de l'examen définitif du projet, elle ne devrait pas perdre de vue la question de l'application des nouvelles définitions aux articles adoptés à sa onzième session afin de vérifier si cette application ne soulève pas certaines questions de fond.

27. M. GARCÍA AMADOR persiste à penser que le membre de phrase « (à l'exception du chef de poste) » est superflu, compte tenunotamment des termes des alinéas *h*) et *i*). Il ne croit pas, d'autre part, comme le fait M. Sandström, que la similarité qui existe entre l'alinéa *k*) et la disposition correspondante du projet sur les relations diplomatiques soit une raison suffisante pour maintenir cette formule qui pourrait prêter à équivoque. Toutefois, M. García Amador n'insistera pas pour que la question soit mise aux voix.

28. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections, l'article premier, sous sa forme modifiée par le Comité de rédaction, peut être considéré comme adopté.

En l'absence d'objections, l'article premier est adopté.

ARTICLE 19 (NOMINATION DU PERSONNEL CONSULAIRE)

29. M. SANDSTRÖM doute que les articles 19 a et 20 puissent être considérés comme des exceptions à la règle énoncée à l'article 19. Ces articles traitent plutôt de la question de savoir si la nomination est effective. Il n'a cependant aucune objection contre le libellé de l'article 19.

30. M. SCELLE partage l'opinion de M. Sandström ; il estime, par ailleurs, que l'expression « à son gré » devrait être supprimée parce qu'elle annule la réserve concernant les articles 19 a et 20.

31. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que la Commission a décidé de suivre le texte du projet sur les relations diplomatiques sur ce point et de mentionner les articles 19 a et 20 de façon que l'article corresponde à l'article 6 du projet sur les relations diplomatiques. On a employé dans ce dernier l'expression « à son choix » mais le Comité de rédaction a pensé que l'expression « à son gré » serait préférable.

32. M. SCELLE maintient son point de vue au sujet de cette expression. Il ajoute qu'elle a presque le même sens que le mot « arbitrairement ».

33. M. PAL estime que l'article est acceptable et il fait observer que la portée de l'expression adverbiale « à son gré » est limitée par le membre de phrase « sous réserve des articles 9, 19 a et 20 ».

34. M. MATINE-DAFTARY est du même avis que M. Scelle.

35. Sir Gerald FITZMAURICE estime, comme M. Pal, que la faculté reconnue à l'Etat d'envoi de nommer à son gré les membres du personnel consulaire, si catégoriques que soient les termes employés, est limitée par le membre de phrase « sous réserve des articles 9, 19 a et 20 » ; l'expression « à son gré » ne saurait annuler cette réserve.

36. M. YASSEEN se demande si M. Scelle serait disposé à accepter le mot « librement ».

37. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que la question a été examinée à fond lors de la discussion de l'article 6 du projet sur les relations diplomatiques. A son avis, il va de soi que l'Etat d'envoi peut nommer à son gré les membres du personnel consulaire ; ce qui importe, c'est la restriction imposée par la réserve. L'expression « à son gré » ne semble pas avoir une signification particulièrement importante ; comme une expression analogue figure déjà dans le projet sur les relations diplomatiques et qu'elle ne présente guère d'inconvénients, la Commission pourrait décider de la maintenir.

38. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) rappelle que le Comité a été chargé d'établir le texte de l'article 19 en s'inspirant de la disposition correspondante du projet sur les relations diplomatiques (528e séance, par. 62).

39. M. EDMONDS estime que l'expression « à son gré » est superflue et pourrait être supprimée sans inconvénient.

40. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que cette suppression créerait une divergence entre le projet sur les relations diplomatiques et le projet sur les relations consulaires. Si la Commission ne veut pas accepter l'expression « à son gré », il serait alors préférable d'employer l'expression « à son choix », qui figure dans le projet sur les relations diplomatiques, sinon les gouvernements pourraient se demander pourquoi les deux textes ne concordent pas. Quoi qu'il en soit, la question ne semble pas suffisamment importante pour justifier un long débat.

41. Le PRÉSIDENT pense, lui aussi, que les gouvernements pourraient se demander d'où vient la divergence. Il serait peu judicieux de les inciter à faire des déductions qui n'entrent nullement dans l'intention de la Commission.

42. M. MATINE-DAFTARY estime que l'emploi de l'expression « à son choix » résoudrait le problème de manière satisfaisante et serait conforme à la décision prise par la Commission de reprendre d'une manière générale les termes employés dans le projet sur les relations diplomatiques partout où cela serait possible.

43. M. SCELLE n'aperçoit pas pourquoi la Commission devrait copier servilement le projet sur les relations diplomatiques sans égard à la terminologie qui conviendrait le mieux. De toute façon, il appartiendra à la conférence des plénipotentiaires d'adopter le libellé définitif de l'article.

44. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que l'expression « à son gré » n'est pas aussi inutile que certains membres semblent le penser. Elle a été délibérément insérée dans le projet sur les relations diplomatiques pour préciser qu'à l'exception du chef de la mission, dont la nomination dépend de l'*agrément* de l'Etat accréditaire, les membres du personnel sont exclusivement choisis par l'Etat accréditant ; ce n'est qu'ultérieurement que l'Etat accréditaire peut

déclarer tel ou tel d'entre eux *persona non grata*. La meilleure solution consisterait à attendre la décision de la conférence sur les relations et immunités diplomatiques et à remanier l'article 19 à la lumière de cette décision.

Par 11 voix contre 2, avec 4 abstentions, l'article 19 est adopté.

ARTICLE 19 a (EFFECTIF DU CONSULAT)

45. M. TOUNKINE éprouve des doutes quant à l'opportunité d'insérer l'article 19 a dans le projet ; toutefois il ne proposera pas formellement sa suppression parce que d'autres membres estiment cette disposition nécessaire.

46. Il voudrait savoir si le Comité de rédaction avait une raison spéciale pour supprimer l'adjectif « explicite » qui qualifiait l'accord concernant l'effectif du consulat. Il rappelle que ce terme figure au paragraphe 1 de l'article 10 du projet sur les relations diplomatiques, sur lequel se fonde l'article 19 a.

47. M. YOKOTA explique qu'au cours du débat au Comité de rédaction, certains membres ont signalé la divergence qui existe entre l'expression anglaise « *specific agreement* » et l'expression française « accord explicite » qui figure au paragraphe 1 de l'article 10 du projet sur les relations diplomatiques. C'est pourquoi le Comité a décidé de supprimer l'adjectif.

48. M. TOUNKINE propose que le terme « explicite » soit introduit à nouveau dans le texte. Il est utile de maintenir dans le texte l'idée d'un accord explicite sur l'effectif du personnel consulaire, indépendamment de l'accord sur l'établissement du consulat.

Par 13 voix contre une, avec 3 abstentions, la proposition de M. Tounkine est adoptée.

Par 15 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'ensemble de l'article 19 a est adopté, sous sa forme modifiée.

49. M. MATINE-DAFTARY a voté pour l'insertion du terme anglais « *specific* » mais il fait des réserves au sujet de la traduction française de ce mot.

ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE)

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répondant à une question posée par M. Tounkine explique que, contrairement à la disposition de l'article 8 du projet sur les relations diplomatiques, l'article 20 ne vise que les fonctionnaires qui ne sont pas chefs de poste et les employés de consulat parce que la question du rappel et du retrait de *l'exequatur* du chef de poste fait l'objet d'une disposition figurant dans l'article.

51. M. YOKOTA estime que le moment est opportun pour que la Commission examine la proposition tendant à fusionner les articles 18 et 20. Au cours de la discussion antérieure (529e séance, par. 9 à 26) la majorité des membres de la Commission se sont déclarés favorables à cette fusion mais le Comité de rédaction n'a pas réussi à se mettre d'accord à ce sujet.

52. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est opposé à la fusion des articles 18 et 20. Il est souhaitable d'établir une distinction nette entre le chef de poste consulaire et le personnel qui relève de lui. Pour ce qui est du chef de poste, il convient de préciser, comme le fait le paragraphe 1 de l'article 18, que son rappel ne peut être demandé que si sa conduite donne lieu « à des raisons sérieuses de se plaindre ». Cette condition n'est pas stipulée à l'article 8 du projet sur les relations diplomatiques en ce qui concerne le chef d'une mission diplomatique, mais il y a de bonnes raisons pour établir une distinction entre un consul et un agent diplomatique. En premier lieu, le consul est souvent le seul fonctionnaire consulaire dans une circonscription consulaire et sa présence est indispensable au maintien des relations consulaires. En second lieu, étant donné les connaissances techniques requises d'un consul, celui-ci ne peut pas toujours être remplacé sur-le-champ. Ces considérations s'appliquent également aux membres du personnel consulaire et c'est pour cette raison que le rapporteur spécial a proposé à l'origine d'inclure dans cet article même une disposition précisant que ce droit ne peut être exercé que si la conduite d'un membre du personnel consulaire laisse gravement à désirer.

53. Toutefois, on pourrait expliquer la différence entre l'article 18 et l'article 20 en faisant ressortir que les raisons invoquées ne s'appliquent pas au même degré aux membres du personnel subordonné dont il est question à l'article 20.

54. M. Žourek est donc d'avis que, pour les raisons indiquées, les deux articles soient maintenus sous leur forme actuelle. Cette solution présenterait un avantage pratique supplémentaire, car elle donnerait aux gouvernements la possibilité de faire des observations sur les deux dispositions en question et sur les différences qui existent entre elles et en particulier sur la question de savoir s'il faut ajouter à l'article 20 la même limitation que celle qui se trouve à l'article 18.

55. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle qu'il a été l'un de ceux qui étaient en faveur de la fusion des deux articles et de la suppression de la réserve : « Dans le cas où la conduite du consul donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre ». Les arguments avancés par le rapporteur spécial l'ont cependant convaincu qu'il existe des raisons valables pour distinguer entre le chef d'un poste consulaire et le chef d'une mission diplomatique, d'une part, et entre le chef de poste consulaire et les membres de son personnel, d'autre part. Il est par conséquent partisan du maintien des articles 18 et 20 sous leur forme actuelle.

56. M. BARTOŠ éprouve des doutes quant à la méthode adoptée par la Commission. En effet, comme les gouvernements hésitent à aller à l'encontre des décisions de la Commission, il est souhaitable que celle-ci procède à un vote sur

toute question au sujet de laquelle les avis sont partagés plutôt que d'ajourner la décision en attendant que les observations des gouvernements lui soient parvenues.

57. Dans le cas présent, M. Bartoš insiste sur la nécessité de préciser dans le commentaire que les avis de la Commission sont partagés.

58. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa précédente session, la Commission a adopté l'article 18 avec la réserve en question. Il suffirait actuellement de voter sur l'article 20 et de renvoyer à la prochaine session la question de la fusion des articles 18 et 20. Le commentaire exposerait les raisons avancées au cours du débat par les membres de la Commission qui ont critiqué la clause en question. En l'absence d'objection, le Président considérera que la Commission adopte l'article 20 sous cette réserve.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 21 (NOTIFICATION DE L'ARRIVÉE DES MEMBRES DU CONSULAT ET DE LA FIN DE LEURS FONCTIONS)

59. M. SANDSTRÖM demande la raison pour laquelle l'article 21, contrairement à l'article 9 du projet sur les relations diplomatiques, ne parle pas du départ des fonctionnaires en question.

60. Sir Gerald FITZMAURICE explique que les fonctionnaires consulaires ne sont pas toujours rappelés : ils sont parfois licenciés sur place parce qu'ils sont domiciliés dans l'Etat de résidence. La question essentielle est donc la cessation de leurs fonctions et non leur départ, car en fait, un fonctionnaire consulaire ne quitte pas toujours le pays au moment où il cesse d'exercer ses fonctions.

61. M. TOUNKINE dit que le départ d'une des personnes en question, indépendamment de la cessation de ses fonctions, devrait être notifié aux autorités compétentes de l'Etat de résidence. Il propose, par conséquent, d'insérer les mots « leur départ ou » devant les mots « la fin de leurs fonctions ».

62. M. YOKOTA appuie la proposition de M. Tounkine.

63. M. SANDSTRÖM estime, lui aussi, qu'il est souhaitable d'introduire dans l'article une mention concernant le départ des personnes dont il s'agit.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

64. M. MATINE-DAFTARY propose l'insertion, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, des mots « ou du départ » immédiatement après les mots « Il en est de même de l'arrivée ». Les autorités de l'Etat de résidence ont intérêt à être avisées du départ d'un membre de la famille d'un fonctionnaire consulaire.

La proposition de M. Matine-Daftary est adoptée.

65. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que par « départ » d'un membre du consulat on entend son départ définitif, à la fin de ses fonctions. Les autorités de l'Etat de résidence ne tiennent pas à être avisées de l'absence fortuite d'un fonctionnaire consulaire, par exemple lorsqu'il est en vacances. Dans le cas d'une personne faisant partie du foyer d'un membre du consulat, l'Etat de résidence tient essentiellement à être informé du moment où elle cesse d'appartenir à ce foyer.

66. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme le rapporteur spécial, que le mot « départ » désigne le départ définitif et que cela pourrait être précisé dans le commentaire.

67. M. SCELLE précise que le mot français « ménage » désigne le mari, la femme et les enfants et ne comprend pas le personnel privé. En conséquence, la dernière partie de la deuxième phrase du paragraphe 1 devra être modifiée. M. Scelle propose d'employer une expression comme « cesseraient leur emploi ».

68. Sir Gerald FITZMAURICE dit que le mot anglais « household » comprend toutes les personnes vivant sous le même toit et s'étend donc aux domestiques et au personnel privé.

69. Le membre de phrase dont parlait M. Scelle s'applique non seulement au personnel privé, mais aussi aux membres de la famille du fonctionnaire consulaire. Sir Gerald estime que cette disposition serait plus claire si, dans le texte anglais, les mots « the latter » étaient remplacés par le mot « these ».

70. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que l'on peut amender la forme, mais qu'il est nécessaire de maintenir le fond de cette disposition. Les autorités de l'Etat de résidence tiennent à être informées lorsqu'un membre du personnel privé cesse d'être au service d'un fonctionnaire consulaire, comme elles tiennent à savoir quand un membre de la famille du fonctionnaire consulaire cesse de vivre sous son toit. Ces événements ont des incidences sur les privilèges, très limités il est vrai, dont jouissent ces personnes. C'est pourquoi le rapporteur spécial propose d'inviter le Comité de rédaction à préparer une formule satisfaisante.

71. M. SANDSTRÖM souligne que, même avec la modification proposée par sir Gerald Fitzmaurice, le membre de phrase en question pourrait toujours être interprété comme se rapportant exclusivement au personnel privé ; il en est de même du texte français.

72. M. BARTOŠ pense que l'objet de la disposition peut être précisé dans le commentaire. Il appuie la proposition du rapporteur spécial tendant à ce que le Comité de rédaction prépare un texte disant nettement qu'une notification est nécessaire lorsqu'un membre de la famille ou du personnel privé d'un fonctionnaire consulaire cesse de faire partie de son ménage ou, en d'autres termes, lorsqu'il cesse de vivre sous le même toit. Comme on l'a fait observer au cours des discussions consacrées au projet sur les relations diplo-

matiques, le critère décisif n'est pas l'existence de liens de parenté, mais la communauté de vie.

73. Selon M. SANDSTRÖM, il est indispensable de mentionner le cas où un membre de la famille ou du personnel privé cesse de faire partie du ménage du fonctionnaire consulaire.

74. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte, quant au fond, l'article 21, sous réserve du remaniement de la fin du paragraphe 1 et étant entendu que le commentaire expliquera l'objet de la disposition.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 22 (USAGE DU PAVILLON NATIONAL ET DE L'ÉCUSSON AUX ARMES DE L'ETAT)

75. M. EDMONDS déclare qu'il n'a pas eu l'occasion de relire le compte rendu analytique pour se remettre en mémoire les débats (529e séance, par. 41 à 72) consacrés aux articles 22 et 23 du projet du rapporteur spécial, mais, autant qu'il lui en souvienne, la Commission avait décidé de se borner a déclarer que l'Etat de résidence ne doit imposer aucune restriction au droit qu'a le consulat d'arborer le pavillon national et de mettre en évidence l'écusson aux armes de l'Etat. Le texte de l'article 22, tel qu'il a été préparé par le Comité de rédaction, pourrait être interprété comme énonçant une règle qui passerait outre au droit qu'a le propriétaire d'un bâtiment loué à des fins consulaires, de subordonner à certaines conditions l'autorisation d'arborer le pavillon national ou de placer un écusson aux armes de l'Etat sur le bâtiment.

76. Le PRÉSIDENT déclare qu'à sa connaissance, il avait été reconnu (*ibid.*, par. 71 et 72) que le problème mentionné par M. Edmonds se posait rarement et que l'on pouvait laisser au propriétaire des locaux et au locataire le soin de le régler.

77. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que le droit d'arborer le pavillon national et de placer l'écusson aux armes de l'Etat sur le bâtiment est reconnu aux consulats dans toutes les conventions consulaires et que l'on ne peut omettre de le mentionner dans le présent projet ; le texte de l'article 22 établi par le Comité de rédaction suit de près la rédaction de l'article 18 du projet sur les relations diplomatiques. La Commission n'a pas voulu aborder les problèmes complexes que posent les rapports entre le droit interne et le droit international, mais elle a reconnu qu'un Etat signataire de l'instrument multilatéral rédigé par la Commission devra prendre les mesures législatives nécessaires pour donner effet aux obligations internationales assumées dans cet instrument.

78. M. TOUNKINE déclare que le droit énoncé à l'article 22 est bien établi et qu'il est peu probable qu'il en résulte des difficultés pratiques du genre mentionné par M. Edmonds.

79. Sir Gerald FITZMAURICE pense aussi que l'inquiétude exprimée par M. Edmonds n'est pas fondée, car le bailleur des locaux consulaires ne peut guère ignorer la pratique constante des consulats qui consiste à arborer le pavillon national et à placer un écusson aux armes de l'Etat sur le bâtiment. Si le propriétaire a des objections, il peut proposer l'insertion d'une clause spéciale dans le bail et il appartiendra alors à l'Etat d'envoi de décider s'il peut ou non accepter cette clause. Dans la négative, l'Etat d'envoi cherchera sans doute d'autres locaux. Sir Gerald estime que l'article 22, qui est très semblable à l'article 18 du projet sur les relations diplomatiques, est acceptable.

80. M. ERIM déclare qu'il n'est pas certain que l'on puisse interpréter l'article 22 comme l'a fait sir Gerald. Conformément à la constitution de certains Etats, une fois qu'une convention est ratifiée, elle fait partie du droit interne. Le Comité de rédaction ne semble pas s'être inspiré de la décision de la Commission (529e séance, paragraphes 71 et 72), selon laquelle les articles 22 et 23 du projet du rapporteur spécial étaient renvoyés au Comité de rédaction, étant entendu que ces articles avaient pour objet de préciser que l'Etat de résidence, pour sa part, devait autoriser (ou ne pas empêcher) l'usage de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi et du pavillon national de cet Etat.

81. M. BARTOŠ rappelle que c'est lui qui a attiré l'attention de la Commission sur les difficultés pratiques que pourrait faire surgir une telle disposition et il estime que la version établie par le Comité de rédaction est acceptable, à condition qu'il soit expliqué dans le commentaire que l'exercice du droit en question peut soulever un problème de droit privé entre le propriétaire et le consul, en tant que locataire.

82. M. AGO déclare que même si, conformément à la législation de certains Etats, l'instrument international, au moment où il est ratifié, fait *ipso facto* partie du droit interne, la disposition énoncée à l'article 22 ne doit donner lieu à aucune difficulté, puisque le propriétaire est libre d'imposer des conditions spéciales dans le bail ou simplement de s'abstenir, de louer les locaux à des fins consulaires.

83. M. ERIM maintient son objection, en particulier en ce qui concerne l'emploi des mots « a le droit », et souligne que si l'article était adopté sous sa forme actuelle et introduit ultérieurement dans un instrument international général, une fois que cet instrument entrerait en vigueur, l'article 22 deviendrait immédiatement applicable, même aux locaux pour lesquels les baux ont déjà été signés.

84. M. AGO fait observer à M. Erim que l'article 22 énonce simplement une règle usuelle de droit et ne constitue pas une innovation.

85. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction), pense que l'on pourrait tenir compte

des inquiétudes exprimées par M. Edmonds et M. Erim en introduisant dans le commentaire — ce qui serait entièrement conforme à la décision que la Commission a prise à sa 529e séance — une déclaration aux termes de laquelle il ne s'agit nullement de s'immiscer dans les relations privées entre un consulat et un propriétaire.

86. M. SCELLE estime que toute la discussion était vaine. Les propriétaires et les consuls ressortissants de deux Etats signataires d'un instrument international ne sont pas libres de conclure un accord qui irait à l'encontre d'une disposition de cet instrument.

87. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que, l'article 22 énonçant une règle de droit international, la Commission devrait être en mesure de parvenir à une décision sans trop prolonger ses débats. Ceux qui sont opposés à cet article pourront exprimer leur avis par un vote négatif.

88. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que, comme on pourrait croire que M. Erim a presque reproché au Comité de rédaction de n'avoir pas tenu compte des directives de la Commission, il convient d'expliquer quelque peu ce qu'a fait le Comité de rédaction. Ce Comité a décidé de ne pas retenir une formule telle que « L'Etat de résidence n'imposera aucune restriction au droit du consulat d'arborer le pavillon national et de placer sur le bâtiment un écusson aux armes de l'Etat », car l'emploi de termes de ce genre aurait pu provoquer des douter au sujet d'une pratique invariable et aurait même pu encourager des objections à l'égard de cette pratique. Personne ne peut obliger le propriétaire des locaux à les louer à des fins consulaires, et, par conséquent, le bailleur éventuel sera automatiquement protégé puisque, normalement, il connaîtra d'avance l'existence de cette pratique.

89. Si le Comité de rédaction était allé plus loin, les préoccupations de M. Erim auraient été justifiées.

90. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare qu'il n'a pas participé à la discussion des articles 22 et 23 du projet du rapporteur spécial, mais qu'il a constaté à la lecture du compte rendu analytique, que la Commission avait décidé qu'il incombait à l'Etat de résidence de veiller à ce que l'exercice du droit spécifié à l'article 22 ne soit pas entravé.

91. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'il est nécessaire de faire figurer à l'article 22 une disposition aux termes de laquelle l'Etat de résidence soit obligé de veiller à ce que le droit en question puisse être exercé. Une telle disposition devrait éviter des différends prolongés.

92. M. ERIM remercie sir Gerald Fitzmaurice de son explication et fait observer qu'il n'y a pas entre eux de désaccord réel. Son seul souci est d'éviter que la Commission n'adopte une clause permettant aux consuls de forcer le propriétaire à accepter que le consulat arbore le pavillon national et place l'écusson aux armes de l'Etat sur les locaux loués. Il souligne que la disposition analogue qu'énonce l'article 10 de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède est facultative.

93. M. EDMONDS dit qu'il n'est pas rassuré par l'argument de sir Gerald Fitzmaurice selon lequel l'article 22 ne donnerait pas lieu à des difficultés pratiques. Il fait observer que dans beaucoup de régions urbaines des Etats-Unis un grand nombre et peut-être même la plupart des grands immeubles à usage de bureaux possèdent des règlements interdisant aux locataires l'usage d'emblèmes ou de pavillons sur les bâtiments.

94. Le PRÉSIDENT, constatant qu'il y a une réelle divergence d'opinions, propose à la Commission de décider par un vote s'il convient de remplacer le début du paragraphe 1 de l'article 22 par les mots : « L'Etat de résidence n'imposera aucune restriction au droit du consulat d'arborer le pavillon national... »

Par 11 voix contre 7, avec une abstention, l'amendement est rejeté.

95. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte de l'article 22 établi par le Comité de rédaction.

Par 14 voix contre 3, avec 2 abstentions, le texte est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

571e SÉANCE

Vendredi 24 juin 1960 à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Organisation des travaux futurs de la Commission

[Point 10 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à aborder l'examen du point 10 de l'ordre du jour.

2. M. ŽOUREK dit que, dans le passé, la Commission a décidé de laisser s'écouler deux années entre la première et la deuxième lecture d'un projet de manière à donner aux gouvernements plus de temps pour présenter leurs observations. Toutefois, puisqu'elle s'est engagée à terminer ses travaux sur les relations et immunités consulaires en 1961, elle devrait, de toute nécessité, faire une exception à cette règle et reprendre l'examen du projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires à la prochaine session. Si le travail est bien organisé, il suffira de consacrer à ce sujet quatre ou cinq semaines au début de la treizième session.

3. M. GARCÍA AMADOR, d'accord avec M. Žourek, estime que la première question à inscrire à l'ordre du jour de la prochaine session doit être celle des relations et immunités consulaires, mais il estime que, la Commission s'étant beaucoup

attardée sur ce sujet à la dernière session et à la session actuelle, elle ne devrait pas lui réserver plus de quatre semaines en 1961. Afin de pouvoir avancer dans son programme général de travail, la Commission devrait alors consacrer les cinq semaines suivantes à la question de la responsabilité des Etats.

4. Après un nouvel échange de vues, le PRÉSIDENT suggère que la Commission décide de terminer ses travaux sur les relations et immunités consulaires, et aborde ensuite la question de la responsabilité des Etats lors de sa treizième session.

Il en est ainsi décidé.

Date et lieu de la treizième session

[Point 9 de l'ordre du jour]

5. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à aborder l'examen du point 9 de l'ordre du jour.

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que, selon les prévisions, la treizième session de la Commission doit durer dix semaines, du 24 avril au 30 juin 1961.

7. La conférence de plénipotentiaires sur les relations et immunités diplomatiques doit se réunir à Vienne du 2 mars au 14 avril 1961, de sorte qu'il s'écoulera dix jours avant l'ouverture de la session de la Commission. On avait espéré que l'intervalle pourrait être plus long, mais cela n'a pas été possible.

8. M. GARCÍA AMADOR demande si l'on pourrait retarder d'une semaine l'ouverture de la treizième session, de sorte qu'il puisse y avoir un laps de temps plus long entre la clôture de la conférence de Vienne et l'ouverture de la session de la Commission, même si, dans ce cas, la dernière semaine de la session de la Commission devait chevaucher avec la première semaine de la session d'été du Conseil économique et social à Genève.

9. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle aux membres de la Commission les dispositions du paragraphe 1 *c*) de la résolution 694 (VII) de l'Assemblée générale, aux termes duquel les sessions de la Commission qui se tiennent à Genève ne doivent en aucun cas chevaucher avec la session d'été du Conseil économique et social. Si l'on donnait satisfaction à M. García Amador, la Commission perdrait une semaine sur la durée de ses travaux, puisque la trente-deuxième session du Conseil économique et social doit s'ouvrir à Genève le mardi 4 juillet 1961.

10. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que les prescriptions de la résolution 694 (VII) de l'Assemblée générale ont, à maintes reprises, suscité des difficultés. S'il n'a rien à objecter au principe, il regrette par contre la rigueur avec laquelle il a été appliqué. En 1961, les deux sessions ne chevaucheraient que pendant quatre jours et il n'aurait pas pensé que cela puisse avoir de graves inconvénients, alors que, pour les membres de la Commission, cela ferait une très grande différence si la session pouvait commencer une semaine plus tard. Le secrétaire devrait en aviser les autorités compétentes.

11. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, rappelle que, dans le passé, la Commission a toujours fait connaître au Secrétaire général, par l'intermédiaire du secrétaire de la Commission, ses vœux au sujet des dates des sessions futures. En l'occurrence, si les membres de la Commission estiment nécessaire de modifier quelque peu la manière dont est appliqué le paragraphe 1 *c*) de la résolution 694 (VII) de l'Assemblée générale, la procédure à suivre consisterait peut-être à soulever la question devant la Sixième Commission.

12. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que, jusqu'à présent, la Commission a fait part de ses vœux à l'Assemblée générale dans ses rapports. Par exemple, dans son rapport sur les travaux de sa neuvième session (A/3623, par. 34), la Commission a rappelé une fois de plus les difficultés que suscitent les exigences de la résolution 694 (VII) et qui étaient signalées dans le rapport sur les travaux de la cinquième session (A/2456, par. 175). L'Assemblée générale a commencé par approuver un programme de conférences pour la période allant de 1954 à 1957, et lorsque ce programme fut revisé en 1957, la question n'a pas été soulevée devant l'Assemblée générale. L'actuel programme de conférences, tel que l'Assemblée générale l'a arrêté dans sa résolution 1202 (XII), porte sur une période de cinq ans allant de 1958 à 1962 et toute modification qui y serait apportée devrait être approuvée par l'Assemblée.

13. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer au secrétaire que la question qui l'intéresse est un peu différente. Il n'a pas voulu demander que la Commission remette en cause la décision de l'Assemblée générale, mais simplement que les prescriptions du paragraphe 1 *c*) de la résolution 694 (VII) ne soient pas appliquées avec une telle rigueur que la Commission se trouve dans l'impossibilité de siéger, ne fût-ce que pendant quelques jours, en même temps que le Conseil économique et social.

14. M. TOUNKINE dit que l'on peut faire valoir un autre argument pour demander de repousser d'une semaine l'ouverture de la session de la Commission ; en effet, à en juger d'après ce qui s'est passé pour les deux Conférences sur le droit de la mer, il est possible que la conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques dure au-delà du délai prévu. Dans ce cas, il se peut qu'il n'y ait pratiquement aucun intervalle entre la clôture de cette conférence et l'ouverture de la session de la Commission. Or, il importe beaucoup plus d'éviter qu'il n'y ait chevauchement à ce moment-là entre la conférence de Vienne et la session de la Commission qu'entre cette dernière et la session du Conseil, car, à peu près la moitié des membres de la Commission

assisteront probablement à la conférence, de sorte qu'à l'ouverture de la session de la Commission le quorum pourrait ne pas être atteint. Le Président de la Commission pourrait peut-être examiner cette question avec le Secrétaire général.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que les considérations que vient de faire valoir M. Tounkine ont déjà été signalées à l'attention des autorités compétentes au Siège à New York. M. Liang les en entretiendra à nouveau sans tarder, en précisant que la Commission souhaite très vivement qu'un intervalle de deux semaines au moins sépare la fin de la conférence de Vienne du début de sa propre session, et il fera part à la Commission des résultats de sa démarche.

16. Si désireux qu'il soit d'interpréter de façon plus libérale la règle posée dans la résolution 694 (VII) de l'Assemblée générale, comme l'a suggéré sir Gerald Fitzmaurice, il doit dire que, malheureusement, aux yeux des autorités de New York qui sont chargées de l'organisation des conférences, certains problèmes financiers et techniques rendent la chose impossible.

17. M. ŽOUREK pense que, vu les circonstances exceptionnelles de 1961, la Commission pourrait demander que l'ouverture de la trente-deuxième session du Conseil économique et social soit différée d'une semaine et que le Président de la Commission expose à l'Assemblée générale la situation difficile où se trouve la Commission.

18. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle à propos de la suggestion de M. Žourek, que l'on avait essayé, les années précédentes, d'agir dans ce sens, mais que cela avait été impossible parce que, aux termes de l'article 2 du règlement intérieur du Conseil, la session d'été de celui-ci doit se terminer six semaines au moins avant l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée générale et que, par conséquent, le Conseil doit s'ouvrir à une date déterminée en juillet.

19. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit que, si l'on veut obtenir un résultat, il importe au plus haut point que les vœux de la Commission soient transmis par les voies appropriées. Le Secrétaire général devra assurément être consulté sur le point de savoir s'il possède les pouvoirs et les moyens de faire face à la situation exceptionnelle qui se présentera en 1961.

20. M. TOUNKINE propose d'inviter le Président à évoquer la question auprès du Secrétaire général, étant entendu que l'intention de la Commission n'est pas de modifier la décision prise par l'Assemblée générale, mais simplement de résoudre le problème qui se posera probablement en 1961 du fait de circonstances exceptionnelles.

21. M. YOKOTA appuie la proposition de M. Tounkine, mais il estime que la Commission doit indiquer clairement qu'elle n'ignore pas les difficultés qu'entraînerait un retard de l'ouverture de sa troisième session.

22. Le PRÉSIDENT propose que la Commission adopte la proposition de M. Tounkine en y ajoutant la précision formulée par M. Yokota.

Il en est ainsi décidé.

23. M. GARCÍA AMADOR voudrait savoir s'il découle de la décision qui vient d'être prise que la Commission abandonne tout à fait l'idée, qui avait pourtant recueilli bien des suffrages, de demander que ses sessions commencent un mois plus tard qu'elles ne le font actuellement.

24. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) explique que l'actuel programme de conférences porte sur les années 1958 à 1962 et il ne pense pas que l'on ait beaucoup de chances de voir accepter une nouvelle demande tendant à faire reporter la session de la Commission à une date ultérieure.

25. M. GARCÍA AMADOR estime qu'il serait regrettable que la Commission renonce à la possibilité de faire reculer ses sessions et de les tenir plus tard au cours de l'été. Il pense que la Commission pourrait demander, en temps opportun, que soient modifiées les dispositions de son statut relatives aux dates de ses sessions.

26. Le PRÉSIDENT ne pense pas qu'une décision s'impose dès maintenant sur la suggestion de M. García Amador, car c'est aux représentants qui siègent à l'Assemblée générale qu'il appartiendra de se prononcer un jour sur ce point.

Représentation de la Commission à la quinzième session de l'Assemblée générale

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que le Président de la Commission du droit international se met habituellement à la disposition de l'Assemblée générale, pour que celle-ci puisse le consulter, surtout au moment où le rapport de la Commission vient en discussion devant la Sixième Commission.

28. Le PRÉSIDENT propose qu'il en soit ainsi encore à la quinzième session de l'Assemblée générale.

Il en est ainsi décidé.

Collaboration avec d'autres organismes

[Point 8 de l'ordre du jour]
[*suite**]

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que la Commission n'a pas encore pris de décision au sujet de l'envoi éventuel d'un observateur auprès du Comité juridique consultatif africano-asiatique, dont la quatrième session se tiendra à Tokyo au mois de mars 1961. Il rappelle qu'il a déjà donné lecture de la lettre d'invitation adressée à la Commission par le secrétaire dudit Comité (559e séance, par. 95 à 100). La Commission doit garder présent à l'esprit

* Reprise des débats de la 559e séance.

qu'à deux reprises déjà, elle n'a pas été en mesure d'envoyer un observateur aux sessions du Comité, notamment parce que les dates de celles-ci coïncidaient avec celles des sessions de l'Assemblée générale. Le Secrétariat se renseignera au sujet de l'ordre du jour exact de la session et examinera les incidences financières de l'envoi d'un observateur. Ces renseignements devront figurer dans le rapport de la Commission, car les prévisions budgétaires pour 1961 ont déjà été établies en vue d'être soumises à l'Assemblée et il faudra présenter une demande de crédits supplémentaires si la Commission décide d'envoyer un observateur.

30. En principe, M. Liang estime que la Commission devrait prendre une décision affirmative en la matière, notamment parce qu'elle n'a pas pu envoyer d'observateurs aux sessions antérieures du Comité et parce que certaines des questions qui seront examinées à la prochaine session de ce Comité, telles que la protection diplomatique des nationaux à l'étranger et la responsabilité des Etats, présentent un intérêt particulier pour la Commission.

31. M. GARCÍA AMADOR rappelle qu'au cours du débat sur la responsabilité des Etats, il a eu l'occasion de souligner l'importance d'une collaboration étroite entre la Commission, d'une part, et le Conseil interaméricain de jurisconsultes ainsi que le Comité juridique interaméricain, d'autre part, et il a en même temps exprimé l'espoir qu'une collaboration similaire pourra être établie avec d'autres organismes régionaux, notamment le Comité juridique consultatif africano-asiatique. En outre, comme ce dernier examinera à sa quatrième session la question de la responsabilité des Etats, question à laquelle la Commission consacrera une bonne partie de sa treizième session, il serait souhaitable pour des raisons pratiques, indépendamment de considérations de courtoisie, d'envoyer un observateur à Tokyo. Les avis concernant la responsabilité des Etats qu'exprimeront les nombreux pays d'Asie et d'Afrique qui ont récemment accédé à l'indépendance intéresseront la Commission au plus haut point.

32. M. MATINE-DAFTARY partage les opinions qui viennent d'être exprimées.

33. M. TOUNKINE, tout en reconnaissant qu'il pourrait être souhaitable d'envoyer un observateur à Tokyo, éprouve des doutes pour des raisons pratiques, touchant la nécessité de prendre une telle décision. L'envoi d'un observateur entraînerait des dépenses considérables et, à en juger par l'expérience passée, l'utilité qu'il présenterait pour la Commission dans son ensemble est discutable. Il pourrait être indiqué que la Commission demande au Comité juridique consultatif africano-asiatique d'envoyer un observateur à la treizième session de la Commission pour exposer les vues dudit Comité ; la contribution qu'à la présente session l'observateur du Comité juridique interaméricain a apportée au débat sur la question de la responsabilité des Etats a prouvé l'efficacité de cette méthode.

34. Le PRÉSIDENT considère que la suggestion de M. Tounkine mérite d'être retenue. En effet, tout ce que l'observateur de la Commission pourrait faire à la session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, c'est d'exprimer l'intérêt que la Commission porte aux questions qui sont en discussion, puisque celle-ci n'a pas encore étudié la plupart des points inscrits à l'ordre du jour du Comité.

35. M. MATINE-DAFTARY ne pense pas que les suggestions de M. Tounkine et de M. García Amador soient inconciliables. La Commission pourrait décider d'envoyer un observateur à Tokyo et en même temps d'inviter le Comité africano-asiatique à envoyer son représentant à à la treizième session de la Commission.

36. M. YASSEEN estime que la Commission se trouve en présence d'une question de principe. Elle a déjà envoyé des observateurs aux sessions de certaines organisations intergouvernementales et si elle n'en envoyait pas au Comité juridique consultatif africano-asiatique, elle risquerait d'être accusée de discrimination, étant donné surtout que les Nations Unies doivent s'occuper plus tard des questions que le Comité se propose d'examiner.

37. M. EDMONDS dit que l'observateur qu'on enverrait ne pourrait apporter qu'une contribution très limitée aux travaux du Comité puisque la Commission n'a pas encore examiné en détail la question de la responsabilité des Etats.

38. M. ERIM ne voit pas la raison pour laquelle la Commission hésite à envoyer un observateur à la quatrième session du Comité, vu qu'elle en a établi le précédent dans le cas du Conseil interaméricain de jurisconsultes. De plus, l'ordre du jour du Comité comporte la question même que la Commission doit examiner à sa treizième session.

39. M. BARTOŠ partage les vues exprimées par M. Yasseen et M. Erim. Il rappelle qu'il a appuyé la recommandation tendant à entrer en collaboration avec la Ligue des Etats arabes et le Conseil interaméricain de jurisconsultes et il ne pense pas que le Comité juridique consultatif africano-asiatique doive faire l'objet d'une discrimination, quelle qu'elle soit. La Commission devrait recommander à l'Assemblée générale d'approuver l'envoi d'un observateur à Tokyo. C'est là la seule décision qu'elle puisse prendre, non seulement pour des raisons de courtoisie, mais aussi parce qu'elle doit se tenir au courant des opinions juridiques dans le monde entier.

40. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission semblent être d'avis d'envoyer un observateur à la quatrième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique.

41. M. TOUNKINE donne son accord à l'envoi d'un observateur, mais il tient à appeler l'attention de la Commission sur un nouveau point concernant

la collaboration avec d'autres organismes. Il estime que les dispositions nécessaires doivent être prises pour faire en sorte que les organisations avec lesquelles la Commission est en rapport consultatif distribuent leurs documents à tous les membres de la Commission.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle que le secrétaire du Comité juridique consultatif africano-asiatique a déclaré, dans sa lettre, que le compte rendu analytique des débats de la troisième session du Comité (janvier 1960), qui doit être prêt vers le mois de juillet, sera communiqué à la Commission (559e séance, par. 96).

43. M. ŽOUREK souligne, lui aussi, l'importance qu'il y a à envoyer des observateurs aux réunions des organisations gouvernementales régionales qui examinent des questions de rapportant à celles dont traite la Commission. Toutefois, il estime, comme M. Tounkine, que ce qui importe encore plus c'est que les organisations communiquent à la Commission leurs documents, y compris les projets de code, concernant les questions examinées. Les documents de ce genre envoyés par le Conseil interaméricain de jurisconsultes ont été d'un précieux concours à la Commission lors de ses travaux sur le droit de la mer mais, depuis lors, elle n'en a reçu qu'un bien petit nombre, pour ne pas dire aucun. M. Žourek estime que l'échange régulier des documents avec les organisations gouvernementales régionales qui s'occupent du droit international est encore plus important que l'envoi des observateurs, à condition, bien entendu, que ces documents soient distribués aux membres de la Commission.

44. M. BARTOŠ partage l'opinion de M. Žourek. Il lui a été difficile d'obtenir les documents des organisations régionales en matière de codification, et il a, en fait, adressé une demande à ce sujet au Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui a répondu que le compte rendu analytique de sa troisième session serait communiqué à la Commission. Toutefois, ces documents ne présenteraient guère d'utilité pratique, s'ils étaient conservés dans les archives des Nations Unies au Siège ; ce qu'il faut, c'est que les membres de la Commission en reçoivent des exemplaires.

45. Le PRÉSIDENT suggère que le Secrétariat soit prié de faire part aux organisations intergouvernementales du désir exprimé par la Commission de recevoir les documents publiés par elles. Un certain nombre d'exemplaires de ces documents sont distribués aux membres par l'intermédiaire du Secrétariat ; ce dernier pourrait être invité à préparer, si possible, des exemplaires supplémentaires aux fins de distribution.

46. M. GARCÍA AMADOR dit que la question de la documentation ne présente aucune difficulté pour ce qui est du Comité interaméricain de jurisconsultes, dont les documents sont tous publiés en espagnol, en anglais, en français et en portugais. Le Secrétariat pourrait s'adresser au Département juridique de l'Union panaméricaine en vue d'obtenir des exemplaires dans les langues voulues et les envoyer par la suite aux résidences privées des membres de la Commission.

47. Le PRÉSIDENT invite la Commission à désigner un observateur pour assister à la quatrième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique.

48. M. ERIM propose le nom de M. García Amador. Il est logiquement le plus apte à s'acquitter de cette fonction, puisqu'il est rapporteur spécial chargé de la question de la responsabilité des Etats.

49. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, M. SCELLE, M. PAL, M. BARTOŠ, M. TOUNKINE et M. EDMONDS appuient cette proposition.

La Commission décide, à l'unanimité, de désigner M. García Amador comme son observateur à la quatrième session du Comité consultatif africano-asiatique.

50. Le PRÉSIDENT, parlant au nom de la Commission, félicite M. García Amador de sa nomination et déclare qu'il est persuadé que sa présence à la session du Comité sera des plus utiles. Il demande à M. García Amador d'inviter le Comité juridique consultatif africano-asiatique, au nom de la Commission, à envoyer un observateur à la treizième session de la Commission et de le prier de faire parvenir à celle-ci, à intervalles réguliers, les documents qu'il publie.

51. M. GARCÍA AMADOR remercie la Commission de la confiance qu'elle lui a témoignée. Il est entendu que, lorsqu'il représentera la Commission à Tokyo, il ne prendra pas la parole au nom de celle-ci sur des questions de fond, mais se bornera à communiquer les deux demandes formulées par le Président. M. García Amador fera rapport à la Commission, à sa treizième session, sur les délibérations du Comité juridique consultatif africano-asiatique.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite**]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90) [*suite*]

52. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre la discussion du projet d'articles sur les relations et immunités consulaires élaboré par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.90).

ARTICLE 25 (INVIOLABILITÉ DES LOCAUX CONSULAIRES)

53. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), explique que, conformément au vœu exprimé par plusieurs membres de la Commission, la rédaction de l'article 25 a été mise en harmonie avec celle de l'article 20 du projet d'articles relatifs aux

* Reprise des débats de la 570e séance.

relations diplomatiques établi par la Commission en 1958. Comme les locaux d'une mission diplomatique, les locaux consulaires abritent la correspondance officielle, les documents et les archives du consulat, et les raisons d'en assurer l'inviolabilité sont les mêmes dans l'un et l'autre cas.

54. M. ERIM estime que le texte établi par le Comité de rédaction pour l'article 25 est rédigé en termes trop catégoriques ; il va plus loin que les dispositions correspondantes aussi bien du projet de Harvard que de la Convention de La Havane de 1928. Il rappelle qu'au cours de la discussion de l'article 25, on a évoqué le cas de locaux consulaires qui abriteraient également des services tels que des bureaux d'information et des agences de voyage (voir notamment 530e séance, paragraphes 7, 26, 31, 43 et 51). L'inviolabilité doit se limiter strictement aux locaux utilisés exclusivement pour l'exercice de la fonction consulaire. C'est pourquoi M. Erim propose d'insérer, dans le paragraphe 1, immédiatement, après les mots « les locaux consulaires » les mots suivants : « consacrés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires ».

55. Il propose, en outre, d'ajouter un nouveau paragraphe 4 établi sur la base de l'article 19 de la Convention de La Havane, et qui serait conçu dans les termes suivants :

« Les consuls sont obligés de remettre, sur la demande des autorités locales, les accusés ou les condamnés qui se réfugieraient dans le consulat.»

56. Ainsi modifiées par ces deux amendements, les dispositions de l'article 25 seraient conformes au droit international en vigueur et correspondraient à la pratique actuelle des Etats. Quant à la nouvelle version de l'article 46 *(Respect des lois et règlements de l'Etat de résidence)*, elle répond, dans ses nouveaux paragraphes 2 et 3, à certains des points qu'il avait soulevés, mais M. Erim persiste à penser que le principe de l'inviolabilité ne doit pas être posé en termes trop catégoriques dans l'article 25.

57. Sir Gerald FITZMAURICE estime que les paragraphes 2 et 3 de l'article 46, même s'ils ne sont pas très détaillés, répondent en tous points aux objections formulées par M. Erim. Il signale en particulier à l'attention de la Commission la dernière phrase du paragraphe 3, aux termes de laquelle les locaux consulaires où sont installés les bureaux d'autres organismes ou agences ne bénéficient pas de l'inviolabilité prévue à l'article 25.

58. Comme dans le projet relatif aux relations diplomatiques, le principe de l'inviolabilité doit être formulé de façon tout à fait catégorique et les obligations de l'Etat d'envoi en ce qui concerne l'utilisation des locaux consulaires doivent être stipulées dans une disposition à part.

59. M. PAL est d'accord avec sir Gerald Fitzmaurice et appelle l'attention de la Commission sur la définition des locaux consulaires qui est donnée à l'alinéa *b*) de l'article premier (A/CN.4/L.86) : « L'expression « locaux consulaires » désigne tout immeuble ou toute partie d'immeuble, utilisés pour les besoins d'un consulat.» Cette définition répond aux objections soulevées par M. Erim et les dispositions de l'article 46 apportent une garantie supplémentaire. Il est donc inutile, pour le moment, que la Commission examine ces questions dans le détail.

60. M. SCELLE est d'avis que l'inviolabilité doit être garantie aux locaux consulaires aussi bien qu'aux locaux de la mission diplomatique, mais il trouve que les termes dans lesquels l'article 25 a été rédigé sont trop absolus et trop catégoriques. C'est pourquoi il propose de modifier la première phrase du paragraphe 1 de l'article 25 en y ajoutant la réserve suivante : « Sauf les dispositions de l'article 46 ».

61. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que l'inviolabilité des locaux consulaires, la liberté de communication et l'inviolabilité des archives et de la correspondance officielles constituent les trois principes fondamentaux du droit international en ce qui concerne les relations consulaires. Il ne peut se rallier aux amendements proposés par M. Erim, car ils affaibliraient le projet tout entier. Quant à la proposition de M. Scelle, il estime que le rapport entre les dispositions de l'article 46 et celles de l'article 25 pourrait être précisé dans le commentaire.

62. Il serait bon de ne pas modifier le texte de l'article 25, tel qu'il a été établi par le Comité de rédaction, et d'attendre de connaître les réactions des gouvernements. Si, dans leurs commentaires, ceux-ci donnent à entendre que l'article est rédigé en termes trop absolus, il sera alors temps d'en modifier les dispositions.

63. M. ERIM n'est pas entièrement convaincu par les explications de sir Gerald Fitzmaurice et du rapporteur spécial. En effet, le paragraphe 3 de l'article 46 ne prévoit aucune mesure à prendre dans les cas où les locaux du consulat affectés aux bureaux d'autres organismes ou agences ne sont pas séparés des locaux utilisés pour les besoins du consulat même. C'est pourquoi M. Erim maintient son premier amendement qui entraîne, comme sanction, dans de tels cas, la perte de l'inviolabilité.

64. A propos de son deuxième amendement, il demande si le cas d'un criminel en fuite qui se réfugierait dans un consulat est couvert par les dispositions du paragraphe 2 de l'article 46.

65. Pour M. BARTOŠ, l'article 25 serait inacceptable s'il ne comportait une réserve s'inspirant soit de celle qu'a proposée M. Erim, soit de l'amendement de M. Scelle. Si aucun de ces amendements n'est accepté, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 46 pourront être interprétées comme exprimant une exigence d'ordre strictement interne et comme n'affectant pas la règle absolue énoncée dans l'article 25.

66. Intervenant sur un point de caractère plus général, M. Bartoš dit qu'il ne peut se rallier à la conception que le rapporteur spécial se fait de la tâche et de la compétence de la Commission.

Le rôle de la Commission ne consiste pas à soumettre aux gouvernements un simple questionnaire pour rédiger ensuite un texte établi à la lumière de leurs réponses. Ce que la Commission doit présenter aux gouvernements, ce sont de véritables solutions à des questions de droit international.

67. M. EDMONDS partage l'avis de M. Bartoš, estimant que la Commission a le devoir de définir les règles du droit international en vigueur et de formuler des suggestions pour le développement progressif de ce droit. De toute évidence, il ne serait pas dûment satisfait à cette obligation si la Commission se bornait à demander leur avis aux gouvernements et à établir un texte sur la base de leurs réponses. La Commission ne doit pas hésiter à élaborer ses projets d'articles sous la forme qu'elle juge exacte à la suite d'une décision prise à la majorité des voix.

68. M. SANDSTRÖM propose d'insérer, dans le paragraphe 1 de l'article 25, après les mots : « Les locaux consulaires », les mots suivants : « tels qu'ils sont définis et limités à l'alinéa *b*) de l'article premier et au paragraphe 3 de l'article 46 ». Cet amendement lui paraît de nature à donner satisfaction à M. Erim, sans pour cela affaiblir en quoi que ce soit les dispositions de l'article 25.

69. M. SCELLE appuie l'amendement de M. Sandström et retire celui qu'il avait proposé.

70. Pour M. MATINE-DAFTARY, les termes de l'article 25 sont beaucoup trop catégoriques ; ils se justifient dans le cas des locaux d'une mission diplomatique, mais la différence est grande entre ceux-ci et les locaux d'un consulat. Il approuve l'objectif visé par le premier amendement de M. Erim, car il est indispensable de prévoir quelque sanction en vue de l'application du paragraphe 3 de l'article 46. Il approuve donc l'amendement proposé par M. Scelle qui subordonnerait l'inviolabilité des locaux consulaires au respect des dispositions de l'article 46.

71. Il propose enfin, en ce qui concerne la disposition de l'article 25 stipulant que les locaux consulaires ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, de prévoir une exception pour le cas où la perquisition est ordonnée par décision judiciaire. Il ne pense pas que le consul dûment avisé qu'une telle perquisition a été ordonnée par un tribunal, doive s'opposer à ce qu'elle soit effectuée.

72. M. YOKOTA est d'avis que les paragraphes 2 et 3 de l'article 46 fournissent une garantie suffisante contre tout abus éventuel de l'inviolabilité. Toutefois, pour répondre aux préoccupations de certains membres de la Commission, il suggère d'insérer dans la définition des locaux consulaires, telle qu'elle est donnée au paragraphe *b*) de l'article premier, le mot « exclusivement » avant les mots « pour les besoins du consulat ».

73. Moyennant un tel amendement, il y aurait conformité entre la définition et les dispositions du paragraphe 3 de l'article 46 et il deviendrait alors inutile d'alourdir les dispositions de l'article 25 par une addition quelconque.

74. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à la question posée par M. Erim dit qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 46, l'Etat d'envoi est manifestement dans l'obligation de remettre aux autorités locales tout accusé ou condamné qui se réfugierait dans un consulat.

75. Il examine ensuite l'idée émise par M. Erim selon laquelle une sanction est nécessaire pour l'application des dispositions du paragraphe 3 de l'article 46. De l'avis du rapporteur spécial, cette sanction ne peut jamais consister à enfreindre l'inviolabilité des locaux consulaires. Il est bien certain que la question des sanctions se pose également à propos des règles relatives à l'inviolabilité des locaux diplomatiques. La Commission a estimé que les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent jamais pénétrer de force dans les locaux d'une mission diplomatique, même si ces règles ont été transgressées par l'Etat d'envoi ou par ses agents. La Commission doit énoncer la même règle pour les locaux consulaires. Si un fonctionnaire consulaire enfreint par exemple les dispositions de l'article 46, il est loisible à l'Etat de résidence soit de demander son rappel, soit, dans les cas extrêmes, de le déclarer personne non acceptable.

76. Enfin, M. Žourek ne peut accepter, comme l'a suggéré M. Matine-Daftary, de prévoir, à propos de la disposition stipulant que les locaux consulaires ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, une exception dans le cas de perquisitions ordonnées par décision judiciaire. Il appelle à cet égard l'attention de la Commission sur le paragraphe 6 du commentaire de l'article 20 du projet relatif aux relations diplomatiques et dit que l'exception proposée par M. Matine-Daftary aurait pour effet d'enlever toute valeur à l'inviolabilité. Les locaux consulaires seraient mis sur le même plan que n'importe quel logement de particulier : en effet, aux termes de la législation de nombreux Etats, les autorités ne peuvent pénétrer même dans les maisons privées que sur ordre d'un tribunal.

77. M. ERIM explique que son premier amendement avait pour objet de stipuler expressément qu'aux termes du projet, l'inviolabilité ne s'attache qu'aux locaux consacrés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires et que, par conséquent, il peut accepter l'un ou l'autre des amendements proposés par M. Scelle, M. Sandström ou M. Yokota.

78. Il demande quelle serait la situation s'il était procédé à des activités de caractère non consulaire dans la pièce même qui sert aux fonctions consulaires, au lieu que ces deux sortes d'activités soient tenues séparées.

79. Sir Gerald FITZMAURICE répond que, dans le cas évoqué par M. Erim, il y aurait manifestement violation des dispositions du projet d'articles.

La séance est levée à 13 h. 5.

572e SÉANCE

Lundi 27 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90) [*suite*]

ARTICLE 25 (INVIOLABILITÉ DES LOCAUX CONSULAIRES [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à voter sur le premier amendement de M. Erim tendant à insérer dans le paragraphe 1 de l'article 25, après les mots « les locaux consulaires » les mots suivants : « consacrés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires ».

Par 8 voix contre 6, avec 1 abstention, le premier amendement de M. Erim est rejeté.

2. M. ERIM annonce que, vu le rejet de sa proposition d'amendement, il votera pour la formule proposée par M. Sandström : « les locaux consulaires tels qu'ils sont définis et limités à l'alinéa *b*) de l'article premier et au paragraphe 3 de l'article 46 », qui, jointe à l'amendement de M. Yokota, tendant à insérer au paragraphe *b*) de l'article premier le mot « exclusivement » avant les mots « pour les besoins du consulat », aura le même effet que l'amendement sur lequel la Commission vient de se prononcer.

3. M. PAL fait observer qu'il conviendrait de voter sur l'amendement proposé par M. Yokota avant de voter sur l'amendement de M. Sandström. Il lui paraît difficile de voter sur ce dernier amendement tant que le texte de la définition des locaux consulaires donnée à l'article 1 *b*) n'est pas fixé.

4. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que l'amendement proposé par M. Yokota traduit la même idée que l'amendement proposé par M. Erim, lequel a été rejeté par la Commission. Le rapporteur spécial demande à M. Yokota s'il maintient son amendement.

5. M. YOKOTA précise que, s'il a proposé un amendement à l'article 1 *b*), c'est pour répondre aux préoccupations que l'article 25 inspire à certains membres de la Commission. Il retirera toutefois cet amendement si la Commission adopte, pour l'article 25, le texte du Comité de rédaction.

6. Le PRÉSIDENT annonce que, dans ce cas, l'amendement proposé par M. Yokota à l'article 1 *b*) ne sera examiné que si la Commission rejette l'article 25 dans son texte actuel.

7. M. AGO demande des éclaircissements sur le libellé de l'amendement proposé par M. Sandström. Le renvoi à la définition des locaux consulaires donnée à l'article 1 *b*) ne soulève pas de difficulté ; par contre, M. Ago pense que le seul passage du paragraphe 3 de l'article 46 que l'on puisse considérer comme limitant de quelque manière les locaux consulaires est la dernière phrase de ce paragraphe, où il est dit que les bureaux d'autres organismes ou agences installés dans les locaux du consulat ne seraient pas considérés comme faisant partie des locaux consulaires.

8. M. SANDSTRÖM, pour écarter la difficulté signalée par M. Ago, apporte deux modifications à l'amendement qu'il a proposé ; elles consistent d'abord à ajouter, après le mot « limités », le mot « respectivement » et ensuite à ajouter, entre parenthèses, après les mots « paragraphe 3 », les mots « (dernière phrase) ».

9. M. YOKOTA souligne que l'article 26 pose le principe de l'exonération fiscale des locaux consulaires. Si l'on adopte l'amendement proposé par M. Sandström, il devient nécessaire de reprendre la même formule, après les mots « locaux consulaires », dans l'article 26 et dans plusieurs autres articles. Or ces additions, de l'avis de M. Yokota, alourdiraient le texte.

10. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) partage l'opinion de M. Yokota.

11. En réalité, l'amendement proposé par M. Sandström n'ajoute rien au fond de l'article. Il est évident que l'expression « locaux consulaires » signifie des locaux définis à l'article 1 *b*). Il est de même évident qu'il faut tenir compte du paragraphe 3 de l'article 46 pour interpréter les dispositions de l'article 25. Mais si cela devait être dit en termes explicites à l'article 25, il faudrait en faire autant dans chacun des articles où il est question des locaux consulaires. Sinon, on pourrait à bon droit se demander si la clause restrictive n'a pas été omise à dessein et s'interroger sur la portée de cette omission dans le contexte de ces articles.

12. M. ERIM n'admet pas l'interprétation du rapporteur spécial. L'article 25 a trait à l'inviolabilité du consulat et il est nécessaire de préciser que l'inviolabilité est limitée aux locaux exclusivement utilisés pour les besoins du consulat. Le problème ne se pose pas lorsqu'il s'agit de l'article 26 ; le bénéfice de l'exemption fiscale peut sans inconvénient être accordé à un consulat, quand bien même d'autres organismes ou agences seraient installés dans les locaux consulaires.

13. M. TOUNKINE fait observer que le renvoi à la définition donnée à l'article 1 *b*) et à la clause limitative qui figure au paragraphe 3 de l'article 46 n'intéressent pas l'inviolabilité comme telle.

14. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement proposé par M. Sandström, avec les deux modifications que l'auteur lui-même y a apportées.

Il y a 7 voix pour, 7 voix contre et 1 abstention. La proposition d'amendement n'est pas adoptée.

15. Le PRÉSIDENT constate que la Commission en a terminé avec les amendements proposés au paragraphe 1 de l'article 25. Il n'a pas été proposé d'amendement aux paragraphes 2 et 3, mais la Commission est saisie d'une proposition de M. Erim tendant à ajouter un nouveau paragraphe 4 (571e séance, par. 55).

16. M. MATINE-DAFTARY demande instamment à M. Erim de retirer son amendement. S'il est mis aux voix, la Commission se trouvera dans une situation difficile, car le rejet de cette proposition pourrait donner à penser que la Commission croit qu'il existe un droit d'asile dans les consulats.

17. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut admettre cette interprétation. Il votera contre le nouveau paragraphe proposé, non parce qu'il croit à l'existence d'un droit d'asile dans les consulats, mais parce que le paragraphe 2 de l'article 46 comporte une disposition qui suffit amplement à régler la question posée par M. Erim. Cette disposition fait, d'une manière générale, une obligation au consul de s'abstenir de nombreux actes. Si un acte déterminé faisait seul l'objet d'une mention à l'article 25, la portée du paragraphe 2 de l'article 46, qui est générale, s'en trouverait amoindrie.

18. M. ERIM annonce que, si la Commission accepte de faire figurer dans le commentaire de l'article 46 les précisions données par sir Gerald Fitzmaurice, il est disposé à retirer sa proposition d'ajouter à l'article 25 un nouveau paragraphe 4.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne qu'un vote négatif ne veut pas dire nécessairement que la Commission n'approuve pas le fond d'une proposition. Il peut également signifier qu'elle considère la disposition dont il s'agit comme superflue, ou encore qu'elle juge peu opportun de la faire figurer dans un projet donné.

20. M. Žourek rappelle avoir signalé (571e séance, par. 74), en réponse à une intervention de M. Erim, que la question posée par ce dernier était réglée dans le paragraphe 2 de l'article 46. Il est tout disposé à expliquer, dans le commentaire de l'article 46, l'idée qui inspire la proposition de paragraphe additionnel de M. Erim.

21. M. TOUNKINE pense que, compte tenu des assurances données par le rapporteur spécial, il doit être possible à M. Erim de retirer sa proposition.

22. M. SCELLE fait observer que le paragraphe 2 de l'article 46 ne dit pas expressément qu'il n'existe pas de droit d'asile dans les consulats. Il est donc utile d'énoncer en termes explicites que pareil droit n'existe pas ; pour sa part, M. Scelle se contenterait d'une indication en ce sens dans le commentaire pourvu qu'elle précise très exactement ce qu'il en est.

23. M. BARTOŠ tient, pour prévenir une interprétation erronée du vote, à marquer son accord avec M. Erim sur le fond de la proposition de ce dernier ; il se déclare fermement convaincu qu'il n'existe pas de droit d'asile dans les consulats.

24. M. AGO croit utile d'ajouter au commentaire une phrase purement négative précisant qu'il n'existe pas de droit d'asile consulaire ; mais il ne pense pas que le texte puisse suivre celui de M. Erim, selon lequel le consul est effectivement dans l'obligation de remettre aux autorités une personne qui cherche refuge au consulat.

25. M. ERIM souligne qu'il a emprunté le texte de sa proposition à l'article 19 de la Convention de La Havane.

26. Il est disposé à retirer sa proposition d'amendement, étant entendu que le commentaire de l'article 46 précisera qu'il n'existe pas de droit d'asile dans les consulats.

27. Le PRÉSIDENT indique que ces précisions seront données dans le commentaire de l'article 46. Ceci étant entendu, il met aux voix l'article 25, dans le texte préparé par le Comité de rédaction.

Par 13 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 25 est adopté.

ARTICLE 26 (EXEMPTION FISCALE AU TITRE DES LOCAUX CONSULAIRES)

28. Le PRÉSIDENT indique qu'il n'a pas été proposé d'amendement à l'article 26.

29. M. EDMONDS fait observer que le texte arrêté par le Comité de rédaction pour l'article 26 est conçu en termes pratiquement identiques à ceux du projet du rapporteur spécial. Ainsi que M. Edmonds l'a fait remarquer au cours du premier débat sur l'article 26 (531e séance, par. 5), sa rédaction ne traduit pas exactement l'intention de la Commission, qui est d'exonérer de l'impôt les locaux consulaires. Le texte actuellement présenté prévoit l'exemption personnelle du chef de poste consulaire et l'exemption de l'Etat d'envoi en tant que propriétaire des locaux. Or, selon la législation d'un certain nombre d'Etats des Etats-Unis d'Amérique, l'obligation fiscale est essentiellement liée aux biens soumis à l'impôt, et non à la personne du propriétaire. L'exonération personnelle du propriétaire n'emporte pas nécessairement l'exonération des biens eux-mêmes.

30. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que, quoi qu'il en soit du caractère réel d'une obligation fiscale, c'est finalement une personne qui est tenue de payer l'impôt. De l'avis de Sir Gerald, l'exemption fiscale de l'Etat d'envoi au titre des locaux consulaires suffit à assurer la protection de ces locaux. Du reste, les locaux consulaires étant inviolables, on ne peut les mettre en vente pour assurer le recouvrement de l'impôt.

31. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte de l'article 26 préparé par le Comité de rédaction.

Par 11 voix contre 1, l'article 26 est adopté.

32. M. Žourek (Rapporteur spécial), déclare qu'il a voté en faveur de l'article 26, estimant que les termes de cet article confèrent aux locaux

consulaires, en tant que tels, une immunité « réelle ».

ARTICLE 27 (INVIOLABILITÉ DE LA CORRESPONDANCE OFFICIELLE, DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS)

33. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur l'amendement proposé par M. Bartoš, M. Scelle et M. Verdross, tendant à ajouter à l'article 27 la phrase suivante : « Les archives et documents du consulat doivent être et demeurer soigneusement séparés des documents et papiers personnels des consuls. »

34. M. SCELLE explique que cet amendement est destiné principalement à donner satisfaction à M. Tounkine, qui a affirmé à juste titre (554e séance, par. 42) que l'inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents officiels n'est réelle que si les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent les examiner en vue de déterminer si des papiers personnels ont été placés parmi des papiers officiels. C'est pourquoi cet amendement vise à imposer à l'Etat d'envoi l'obligation de donner à ses consuls l'instruction de conserver séparément les papiers officiels. Si le rapporteur spécial estime qu'une telle disposition est inutile, il voudra peut-être donner ses raisons.

35. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare qu'il a reconnu, à plusieurs reprises, l'utilité d'une telle disposition en ce qui concerne les consuls honoraires, mais qu'elle est totalement inutile dans le cas des consuls de carrière qui exercent exclusivement des fonctions consulaires et ne se livrent à aucune autre activité. L'exigence formulée dans l'amendement pourrait affaiblir le principe de l'inviolabilité des locaux des consuls de carrière, car elle pourrait être interprétée comme signifiant que les autorités de l'Etat de résidence sont en droit d'examiner les papiers du consulat en vue de s'assurer qu'il s'agit en fait de papiers consulaires officiels.

36. M. SCELLE expose à nouveau l'argument qu'il a présenté au cours des débats antérieurs (554e séance, par. 52) selon lequel il est désobligeant pour les consuls honoraires de supposer qu'eux seuls pourraient se livrer à des activités réprouvées et chercher, en comptant sur l'inviolabilité des locaux, à cacher des documents compromettant parmi des papiers officiels. M. Scelle reconnaît que cet amendement répond à une nécessité plus nette dans le cas des consuls honoraires, mais, s'il était adopté, il y aurait moins de risques que des consuls de carrière abusent de leurs immunités.

37. M. AGO estime qu'il n'est pas indiqué d'adopter cet amendement, qui a d'ailleurs été rédigé avant que la Commission décide d'énoncer séparément les dispositions relatives aux consuls honoraires. Il est tout à fait exceptionnel que l'Etat d'envoi autorise des consuls de carrière à se livrer à des activités privées et cet amendement est totalement inutile en ce qui les concerne. De plus, cet amendement pourrait être positivement nuisible, car il serait peut-être difficile de juger si certains papiers, que le consul a de bonnes raisons de conserver parmi ses papiers officiels, peuvent être considérés comme strictement personnels. Si la prescription énoncée dans l'amendement est destinée à être la condition de l'inviolabilité de la correspondance officielle, elle pourrait être extêmement dangereuse, puisqu'on pourrait considérer qu'elle permet aux autorités de l'Etat de résidence d'examiner les papiers.

38. M. TOUNKINE souscrit à l'interprétation qu'a donnée M. Ago des conséquences possibles de cet amendement. Dans les observations qu'il a formulées antérieurement au sujet de l'article 27, M. Tounkine n'a jamais voulu dire que ce texte devrait être modifié de la sorte.

39. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare que l'amendement s'inspire de l'article 30 du projet de Harvard ; mais cet article traite exclusivement des obligations de l'Etat d'envoi. M. Padilla Nervo est opposé à cet amendement, parce qu'on pourrait considérer qu'il apporte une réserve au principe de l'inviolabilité de la correspondance officielle.

40. M. SCELLE souligne que, sous la forme proposée par le Comité de rédaction, l'article 27 signifie que tous les papiers qui se trouvent dans un consulat, qu'ils soient officiels ou non, sont inviolables. Si telle est l'intention de la Commission, il faudrait faire une déclaration expresse à cet effet dans le commentaire.

41. Le PRÉSIDENT met l'amendement aux voix.

Par 9 voix contre 6, avec une abstention, l'amendement est rejeté.

42. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte de l'article 27 proposé par le Comité de rédaction.

A l'unanimité, l'article 27 est adopté.

43. M. SCELLE déclare qu'il a voté en faveur de l'article 27, sous sa forme actuelle, étant entendu que l'intention de la Commission, telle qu'il l'a interprétée, serait expliquée dans le commentaire.

ARTICLE 28 (FACILITÉS)

44. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte de l'article 28 préparé par le Comité de rédaction.

A l'unanimité, l'article 28 est adopté.

ARTICLE 28 a (LIBERTÉ DE MOUVEMENT)

45. M. TOUNKINE déclare que le texte de l'article 28 a, rédigé par le Comité de rédaction, impose à l'Etat de résidence une obligation excessive. A son avis, les fonctionnaires consulaires ne doivent être assurés d'une pleine liberté de mouvement que dans la circonscription consulaire.

46. Sir Gerald FITZMAURICE explique que l'article s'inspire de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques et que le Comité de rédaction n'a vu aucune raison pour laquelle, dans le cas des consuls, l'obligation d'accorder la liberté de mouvement devrait être moins étendue, car si les fonctionnaires consulaires ne se déplacent ordinairement qu'à l'intérieur de leur circonscription consulaire, ils peuvent avoir à se rendre dans d'autres circonscriptions ou à leur propre ambassade. Il se peut que les doutes que M. Tounkine éprouve au sujet du texte actuel se rapportent plutôt au mot « assure » et peut-être aurait-on pu les supprimer si l'on avait employé les mots « ne restreint pas ». Si un amendement de ce genre était apporté à l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques lors de la conférence de 1961 sur les privilèges et immunités diplomatiques, on pourrait procéder à une modification parallèle dans l'article 28 a du projet sur les relations consulaires.

47. M. TOUNKINE déclare que ses doutes n'ont pas été levés par les explications de sir Gerald Fitzmaurice et propose que l'article 28 a soit remanié de telle sorte qu'il stipule que l'Etat de résidence est tenu d'assurer la liberté de mouvement dans la circonscription consulaire et non dans l'ensemble de son territoire.

48. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement proposé par M. Tounkine.

Par 11 voix contre 2, avec 3 abstentions, l'amendement de M. Tounkine est rejeté.

Par 14 voix contre 1, avec 1 abstention, le texte de l'article 28 a proposé par le Comité de rédaction est adopté.

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION)

49. M. TOUNKINE demande ce que l'on entend par les mots « courriers spéciaux », que l'on ne trouve pas dans le projet sur les relations diplomatiques.

50. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) rappelle qu'au cours des débats antérieurs consacrés à l'article 29 (531e séance, par. 37 et 38, et 532e séance, par. 29), certains membres de la Commission ont déclaré que les documents consulaires sont souvent confiés à des courriers qui ne sont pas courriers diplomatiques au sens strict du terme.

51. M. TOUNKINE fait observer que l'institution des courriers diplomatiques est bien établie et qu'il ne serait pas indiqué de créer une nouvelle catégorie de courriers.

52. Sir Gerald FITZMAURICE explique que les mots « autres courriers spéciaux » ont été ajoutés par le Comité de rédaction en vue de tenir compte des diverses possibilités mentionnées lors des débats antérieurs que la Commission a consacrés à cette question. Par exemple, un fonctionnaire du consulat ou un domestique du consulat peut être chargé d'aller chercher la correspondance consulaire reçue à l'ambassade dans la valise diplomatique normale, ou peut être envoyé à un aérodrome pour prendre la correspondance consulaire qui a été confiée au pilote d'un aéronef.

53. M. PAL propose que le texte du paragraphe 1 de l'article 29 s'arrête après les mots « tous les moyens de communication appropriés ». La disposition embrasserait alors tous les cas et il serait inutile d'y introduire des termes qui ne sont pas employés dans le projet sur les relations diplomatiques.

54. M. AGO estime que si, théoriquement, la proposition de M. Pal est acceptable, il y a des raisons d'ordre pratique pour mentionner les moyens de communication qui peuvent être employés ; si l'on ne procédait pas de la sorte, il en résulterait des différends interminables sur le point de savoir si un moyen donné est « approprié ». L'énumération qui figure à la fin du paragraphe 1 est utile.

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que le Comité de rédaction a introduit dans le texte la catégorie des courriers spéciaux pour tenir compte de cas particuliers. Par exemple, l'Etat d'envoi peut ne pas avoir de mission diplomatique dans un pays donné et les communications destinées aux consulats devront alors être confiées à des messagers autres que des courriers diplomatiques. Il en sera de même dans tous les cas où la valise consulaire doit être transportée d'un consulat à la mission diplomatique de l'Etat d'envoi.

56. M. GARCÍA AMADOR demande s'il y a une différence de nature entre les obligations énoncées à l'article 28 a et celles qui figurent à l'article 29. Dans la négative, il ne voit pas pourquoi on emploie le mot « assure » à l'article 28 a et les mots « permet et protège » à l'article 29.

57. M. TOUNKINE estime qu'à ce stade très avancé de ses travaux, la Commission ne devrait pas s'écarter du texte du projet sur les relations diplomatiques, qui a fait l'objet d'une étude si approfondie.

58. M. SANDSTRÖM fait observer que puisque l'article 28 a traité de la liberté de mouvement, il ne serait pas indiqué de parler de protection dans cet article.

59. M. AGO déclare que le mot « assure » ne peut certainement pas être employé à l'article 29, car il pourrait donner l'impression que l'Etat de résidence doit assurer lui-même les communications du consulat, ce qui est absurde.

60. M. GARCÍA AMADOR constate que les observations que la Commission vient d'entendre révèlent une différence de nature entre l'obligation énoncée à l'article 28 a et celle que formule l'article 29.

61. M. MATINE-DAFTARY pense que le Comité de rédaction s'est écarté des instructions que la

Commission lui avait données, selon lesquelles il aurait dû s'inspirer du texte du projet sur les relations diplomatiques. Il se déclare opposé à la création d'une catégorie, totalement inconnue jusqu'ici, de courriers spéciaux.

62. M. AGO fait observer que les consulats peuvent n'être pas toujours en mesure d'utiliser les courriers diplomatiques ou la valise diplomatique employés par les ambassades de leurs pays respectifs ; le texte doit comporter les dispositions nécessaires dans cette éventualité.

63. M. MATINE-DAFTARY est disposé à accepter le texte présenté par le Comité de rédaction si l'on insère dans le commentaire un passage donnant les précisions que vient de fournir M. Ago.

64. Le PRÉSIDENT propose d'ajouter au commentaire des indications analogues à celles qui figurent au paragraphe 3 du commentaire de l'article 25 du projet sur les relations diplomatiques.

Il en est ainsi décidé.

A l'unanimité, l'article 29 préparé par le Comité de rédaction est adopté.

ARTICLE 30 (COMMUNICATION AVEC LES AUTORITÉS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

65. M. TOUNKINE relève qu'il n'est pas question de la circonscription consulaire dans le texte proposé par le Comité de rédaction pour le paragraphe 1 de l'article 30, alors que le paragraphe 2 de l'article 4 *(Les fonctions consulaires)* dispose que le consul peut s'adresser aux autorités locales. D'après le paragraphe 1 proposé par le Comité de rédaction, le consul pourrait s'adresser à une autorité quelconque, et notamment aux administrations centrales autres que le ministère des Affaires étrangères de l'Etat de résidence. M. Tounkine demande comment s'explique cette rédaction.

66. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle que le consul ne peut s'adresser qu'aux autorités qui sont compétentes d'après la législation de l'Etat de résidence. L'intention de cette disposition est de tenir compte des nombreux cas où les services administratifs sont centralisés et où il n'existe pas d'autorité compétente dans la circonscription consulaire ; au Royaume-Uni, par exemple, toutes les questions relatives au droit d'auteur, aux brevets et aux noms commerciaux relèvent d'un service unique, dont le siège est à Londres et qui n'est pas représenté dans les circonscriptions consulaires. La disposition dont il s'agit est complétée par le paragraphe 3 de l'article, qui renvoie aux accords internationaux applicables en la matière ainsi qu'à la législation et aux usages de l'Etat de résidence.

67. M. BARTOŠ fait observer que le consul peut se trouver dans l'obligation de s'adresser non pas aux autorités centrales, mais à des autorités locales compétentes hors de sa circonscription consulaire. En Yougoslavie, par exemple, le recrutement, qui peut intéresser les consuls, se fait dans le cadre de régions militaires, qui ne correspondent pas aux circonscriptions de l'administration civile ; il en va de même pour les circonscriptions des services douaniers. Or, les circonscriptions consulaires correspondent toujours à celles de l'administration civile. Par conséquent, le consul peut se trouver dans l'obligation de s'adresser à des autorités dont le siège est situé hors de sa circonscription consulaire. M. Bartoš votera donc en faveur de l'article.

68. M. TOUNKINE ne juge pas satisfaisante la rédaction du paragraphe premier. Il votera en faveur de l'article, mais il pense qu'il conviendrait de préciser dans le commentaire le sens du paragraphe 1.

A l'unanimité, l'article 30 est adopté tel qu'il a été préparé par le Comité de rédaction.

ARTICLE 30 a (COMMUNICATION AVEC LES RESSORTISSANTS DE L'ETAT D'ENVOI)

69. Sir Gerald FITZMAURICE précise, en réponse à une question posée par M. ERIM, que l'article 30 a, comme l'article 28 a, ne confère pas au consul le droit de se rendre auprès d'un ressortissant dans une zone interdite. Cette précision pourra facilement être donnée dans le commentaire.

70. M. TOUNKINE annonce qu'il s'abstiendra de voter sur l'article 30 a parce que la rédaction en est inutilement compliquée. D'autre part, il lui paraît préférable de ne pas proposer d'amendement au point où la Conférence en est arrivée de ses travaux.

71. M. EDMONDS rappelle que, lors de l'examen en Commission du texte original de l'article, il a dit (536e séance, par. 36) qu'une disposition était nécessaire pour que le consul puisse s'entretenir en particulier avec les ressortissants de l'Etat d'envoi. Néanmoins, il se peut que la clause soit implicitement contenue dans l'article pour lequel il votera.

Par 12 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 30 a préparé par le Comité de rédaction est adopté.

ARTICLE 31 (PERCEPTION DES DROITS ET TAXES CONSULAIRES ET LEUR EXONÉRATION D'IMPÔTS OU TAXES)

A l'unanimité, l'article 31 proposé par le Comité de rédaction est adopté.

ARTICLE 32 (PROTECTION SPÉCIALE ET RESPECT DUS AU CONSUL)

Par 14 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 32 proposé par le Comité de rédaction est adopté.

ARTICLE 33 (INVIOLABILITÉ PERSONNELLE)

Paragraphe 1

72. M. MATINE-DAFTARY annonce qu'il votera contre l'article pour les raisons qu'il a indiquées

au cours des précédents débats de la Commission (539e séance, par. 6 et 21 à 24, 540e séance, par. 40 à 45).

73. M. TOUNKINE demande que le texte soit mis aux voix paragraphe par paragraphe.

74. En ce qui concerne le paragraphe 1, il doute que tous les Etats puissent accepter le critère d'une infraction passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins cinq ans. Il est vrai que l'on trouve des dispositions analogues dans certaines conventions bilatérales ; mais la législation varie tellement d'un pays à l'autre qu'il est impossible de prendre pour règle un temps déterminé d'emprisonnement. Il serait préférable de s'en tenir à une formule plus générale, qui imposerait une obligation aux Etats, mais laisserait les détails à la législation de chaque pays.

75. M. EDMONDS reconnaît que le paragraphe 1 ne peut être retenu, mais c'est pour une raison différente de celle qu'a indiquée M. Tounkine. Il est impossible de savoir de manière certaine au moment où une infraction est commise si elle est ou non passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins cinq ans. Les arrestations sont souvent opérées avant que le chef d'accusation ne soit déterminé, de sorte que la peine encourue en cas de condamnation peut n'être pas connue avant le réquisitoire introductif d'instance ou le dépôt de l'acte d'accusation.

76. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à l'opinion selon laquelle il s'agit d'une disposition inapplicable dans la pratique ; elle se trouve dans de nombreux accords bilatéraux et n'a pas soulevé de difficulté. Le Comité de rédaction a jugé que l'expression « arrestation ou détention préventive », sans interdire une arrestation ou détention de caractère purement temporaire, s'opposerait à ce que le consul soit détenu pendant toute la durée de la période comprise entre le moment où l'infraction est constatée et l'ouverture du procès. Dans le texte proposé par le rapporteur spécial (A/CN.4/L.86), la condition exigée pour l'arrestation d'un consul était le flagrant délit ; contre cette disposition, on a fait valoir qu'elle permettrait d'arrêter le consul, pour une infraction même légère. Un autre critère a été proposé : la gravité du délit, mais il a été rejeté comme trop imprécis. Il semble que le critère de l'infraction passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins cinq ans soit objectif et garantisse que le consul ne sera pas arrêté, à moins que l'infraction commise ne soit vraiment grave. Sir Gerald mesure toute la difficulté de trouver un libellé satisfaisant.

77. M. SANDSTRÖM pense que la meilleure solution consisterait peut-être à adapter la disposition au droit pénal des pays dont il s'agit. C'est ainsi, par exemple, que d'après la définition qui en est donnée dans la Convention consulaire conclue en 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, l'expression « délit grave » signifie au Royaume-Uni un délit passible d'une peine de prison de cinq ans au moins et, en Suède, un délit passible d'une peine de prison de quatre ans au moins (article 2 (9) de la Convention).

78. M. EDMONDS déclare que la disposition gagnerait en clarté si elle portait simplement que le consul ne peut être soumis à la détention préventive s'il n'est poursuivi pour une infraction passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins cinq ans. Il propose de supprimer les mots « d'arrestation ou ».

79. M. YASSEEN estime, comme M. Edmonds, que cette disposition pourrait être difficile à appliquer et donner lieu à des controverses dans la pratique, car il est impossible de savoir à l'avance la peine qui sera prononcée pour une infraction particulière. De plus, il ne voit pas la raison pour laquelle le Comité de rédaction a choisi comme critère la peine maximum de cinq ans d'emprisonnement ; dans la plupart des pays qui divisent les infractions en « crimes », « délits » et « contraventions », est crime l'infraction passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement au moins. Or, si l'on conçoit que les consuls ne doivent pas être arrêtés pour une contravention ou un délit, ils doivent certainement être sujets à arrestation pour un crime.

80. M. AGO fait observer à M. Yasseen que, dans certaines conventions bilatérales, la peine maximum spécifiée dans des dispositions analogues pour marquer la limite à laquelle cesse l'immunité d'arrestation des consuls est de cinq ans d'emprisonnement. Un maximum de cinq ans n'est pas, en réalité, très élevé car le minimum peut n'être que de quelques mois. Quoi qu'il en soit, tout chiffre précis est nécessairement arbitraire ; en ce qui concerne les pays qui suivent la distinction entre « crimes » et « délits », il suffirait d'employer simplement la clause « sauf en cas de crime » mais celle-ci ne s'appliquerait pas aux pays dont le système juridique est différent.

81. M. SANDSTRÖM confirme que la classification tripartite mentionnée par M. Yasseen n'existe pas dans le droit d'un certain nombre de pays y compris le sien.

82. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare qu'il est extrêmement difficile de rédiger sur cette question une disposition qui soit généralement acceptable, bien que les membres de la Commission soient manifestement d'accord sur le principe que les consuls doivent bénéficier d'une certaine inviolabilité personnelle. Comme M. Sandström l'a fait observer, les lois varient considérablement d'un pays à l'autre. Il y a en particulier des pays dont la législation ne connaît pas la classification des infractions pénales en crimes, délits et contraventions ; par conséquent, la suggestion de M. Ago ne résoudrait pas le problème.

83. La Commission a le choix entre deux procédés : elle peut soit prendre pour critère une durée hypothétique d'emprisonnement dont est passible l'infraction commise, soit insérer dans le projet une clause générale qui présenterait l'inconvénient

d'être vague, mais pourrait recueillir l'adhésion de tous les Etats. Dans le texte initial de son projet d'article, M. Žourek avait combiné ces deux éléments, mais il avait limité, autant que possible, le nombre de cas dans lesquels un consul pouvait être arrêté. Le consul étant soumis à la juridiction de l'Etat de résidence, la justice doit suivre son cours et le consul ne peut pas être déchargé de sa responsabilité s'il commet un crime grave. Mais il s'agit surtout de limiter le nombre de cas où le consul pourrait être soumis à la détention préventive. C'est pourquoi M. Žourek a proposé le critère de flagrant délit si l'acte constitue une infraction grave contre la vie ou la liberté personnelle. Toutefois, le Comité de rédaction a estimé qu'une telle disposition pourrait restreindre par trop les pouvoirs de l'Etat de résidence et, à la suite d'un long débat, il a adopté le texte actuel du paragraphe 1.

84. Sir Gerald FITZMAURICE pense que l'adoption de l'amendement que M. Edmonds vient de proposer aurait pour effet de donner à l'Etat de résidence toute liberté d'arrêter un consul pour le moindre prétexte. Une telle solution est inacceptable et, en outre, elle n'est pas conforme à la pratique généralement suivie en la matière.

85. M. LIANG, (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention de la Commission sur la formule « n'exercent aucune activité privée de caractère lucratif ». Cette accumulation d'épithètes ne semble guère nécessaire étant donné que l'exercice d'une fonction publique peut difficilement être considéré comme étant lucratif. En outre, il ne croit pas qu'il y ait beaucoup de conventions où l'on puisse retrouver cette formule.

86. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'elle figure dans un certain nombre de conventions consulaires bilatérales et est souvent précédée des mots « le commerce ou ». Le Comité de rédaction a pensé qu'il est superflu de parler d'activité commerciale. M. Žourek ne pense pas, comme le secrétaire, qu'une activité privée soit toujours lucrative, car elle peut être exercée dans un but humanitaire ou social.

87. M. EDMONDS, tenant compte des observations de Sir Gerald Fitzmaurice, retire son amendement. En revanche, il propose la suppression du membre de phrase : « sauf en cas d'infraction passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins 5 ans ». La détention préventive a pour but d'assurer la comparution du défendeur ; il n'est guère nécessaire de prendre ces précautions lorsqu'il s'agit d'un consul.

88. M. AGO considère que la proposition de M. Edmonds simplifie les choses, mais rendrait l'article difficilement acceptable pour les Etats. Si le projet mettait le consul à l'abri de la détention préventive, même dans les cas très graves, il irait plus loin que toutes les conventions consulaires bilatérales existantes.

89. Il est évident que la Commission ne peut pas se mettre d'accord sur un texte satisfaisant. M. Ago suggère, par conséquent, que la disposition soit adoptée sous la forme proposée par le Comité de rédaction et que l'attention des gouvernements soit attirée, dans le commentaire, sur les problèmes qu'elle pose.

90. M. TOUNKINE dit que la Commission pourrait sortir de l'impasse en offrant aux gouvernements le choix entre plusieurs textes pour le paragraphe 1 ; l'un de ces textes serait celui proposé par le Comité de rédaction, un autre pourrait être le même texte modifié par la substitution des mots « sauf en cas de délit grave » à la formule actuelle « sauf en cas d'infraction passible... ».

91. Le PRÉSIDENT indique que la deuxième variante proposé par M. Tounkine est analogue au texte de l'article 20 du projet de Harvard.

92. M. YASSEEN fait observer que si cette formule est adoptée, chaque Etat fixera lui-même la peine maximum qui sera prise comme critère permettant l'arrestation d'un consul.

93. De l'avis de M. EDMONDS, la question que le Commission est en train d'étudier est purement théorique. En fait, rares sont les consuls arrêtés ou détenus pour infraction grave. L'objection qu'il retient contre la proposition de M. Tounkine est que celle-ci imposerait à tout agent de police l'obligation de déterminer si une infraction particulière est ou n'est pas « grave ». Les propositions présentées par M. Edmonds avaient l'une et l'autre pour but d'introduire un élément de précision dans l'application de la règle énoncée. L'adoption de son dernier amendement aurait pour résultat pratique d'accorder aux consuls l'immunité nécessaire d'arrestation ou de détention, étant donné qu'en fait, une personne ayant le statut de consul, en raison même de sa situation, ne pourrait se dérober à l'obligation de comparaître et ne saurait se soustraire à un ordre lui enjoignant de se présenter en un lieu et à un moment déterminés.

94. M. AGO appuie la proposition de M. Tounkine tendant à soumettre des variantes aux gouvernements mais sous réserve que le critère soit réellement objectif et que l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi puissent, l'un et l'autre, faire valoir leur point de vue lorsqu'il s'agit de déterminer si l'infraction dont le consul est accusé a un caractère grave.

95. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement de M. Edmonds tendant à supprimer la dernière partie du paragraphe 1 commençant par les mots « sauf en cas... ».

Par 11 voix contre 1, avec 4 abstentions, l'amendement de M. Edmonds est rejeté.

96. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Tounkine tendant à soumettre aux gouvernements des variantes pour le paragraphe 1, (l'une étant celle du Comité de rédaction et l'autre, celle que vient de proposer M. Tounkine, étant entendu que l'expression «infraction grave» ne sera pas interprétée unilatéralement par l'Etat de résidence.

Par 10 voix contre 2, avec 4 abstentions, l'amendement de M. Tounkine est adopté.

97. M. EDMONDS dit qu'il a voté contre la proposition de M. Tounkine parce qu'il ne pense pas que la Commission doive soumettre des variantes aux gouvernements et aussi parce que la règle devrait être énoncée sans aucune équivoque.

98. M. SANDSTRÖM explique qu'il a voté contre la proposition parce que le paragraphe, tel qu'il a été rédigé par le Comité de rédaction, aurait permis d'obtenir des gouvernements des réponses plus précises.

99. M. SCELLE a voté en faveur de la proposition avec la restriction mentale que le paragraphe n'aurait réellement de valeur que s'il était soumis à une clause générale prévoyant l'arbitrage en cas de différend.

100. Le PRÉSIDENT met aux voix le paragraphe 1.

Par 14 voix contre 2, le paragraphe 1 est adopté.

PARAGRAPHE 2

101. M. TOUNKINE éprouve des doutes considérables quant à la formule « à une peine de prison d'au moins deux ans ». Ces mots introduisent deux contradictions dans ce paragraphe : en premier lieu, si un consul est considéré comme étant soumis à la juridiction d'un tribunal, il est illogique de prévoir une exception, quelle qu'elle soit, fondée sur la sévérité de la peine imposée ; en second lieu, du point de vue pratique, la formule finale pourrait influencer le jugement du tribunal car celui-ci pourrait être amené à prononcer une peine plus sévère qu'il ne l'aurait fait normalement, de crainte que le consul échappe à tout châtiment. Il propose, par conséquent, la suppression de la formule finale.

102. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que l'adoption de l'amendement de M. Tounkine aurait pour effet de réduire à néant le paragraphe tout entier. Nul, qu'il soit consul ou non, ne peut être emprisonné si ce n'est en exécution d'une sentence définitive. Le paragraphe a pour but de conférer au consul une immunité partielle contre les conséquences d'une procédure pénale ; dans une certaine mesure, cette disposition place les consuls dans des conditions d'égalité avec les diplomates, encore que ces derniers jouissent d'une immunité complète tandis que l'immunité des premiers est limitée. En outre, sir Gerald ne pense pas que les tribunaux se laisseraient influencer par cette clause de la manière envisagée par M. Tounkine. La sévérité des sentences varie, sans aucun doute, en fonction de la gravité de l'infraction commise.

103. M. TOUNKINE ne croit pas que la suppression du dernier membre de phrase enlèverait toute signification à la clause. Des dispositions similaires figurent, dans un grand nombre de conventions bilatérales ; elles ont pour but de prévoir les cas où un tribunal de première instance a jugé une affaire et a prononcé une peine dont il peut être fait appel. Cela dit, il n'insistera pas sur sa proposition.

104. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime, comme M. Tounkine, que la suppression de la formule finale ne rendrait pas le paragraphe 2 dénué de sens. On peut soutenir, certes, qu'une telles disposition est évidente mais la Commission a adopté un certain nombre d'autres dispositions qui sont également évidentes.

105. Le PRÉSIDENT met aux voix le paragraphe 2.

Par 14 voix contre 1, avec 1 abstention, le paragraphe 2 est adopté.

PARAGRAPHES 3 ET 4

Par 15 voix contre 1, les paragraphes 3 et 4 sont adoptés.

Par 14 voix contre 2, l'article 33 dans son ensemble est adopté.

Date et lieu de la treizième session [*suite]**

[Point 9 de l'ordre du jour]

106. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle les suggestions faites à la précédente séance tendant à ce qu'un intervalle de deux semaines s'écoule entre la fin de la conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques et le début de la treizième session de la Commission. Il a consulté le Secrétaire général des Nations Unies sur cette question et ce dernier a accepté que la treizième session de la Commission du droit international commence le 1er mai 1961 et se termine le 7 juillet. Ce renseignement figurera dans le rapport de la Commission.

La séance est levée à 18 h. 25.

---

* Reprise des débats de la 571e séance.

573e SÉANCE

Mardi 28 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'articles provisoires préparé par le Comité de rédaction.

ARTICLE 34 (IMMUNITÉ DE JURIDICTION)

2. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur l'amendement proposé par M. Verdross, tendant à remplacer les mots « à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » par les mots « à raison des actes de leurs fonctions ».

3. M. Verdross, ayant été obligé de quitter Genève avant la fin de la session, a demandé, au cas où son amendement serait rejeté, que l'on fasse figurer au compte rendu son opinion, selon laquelle les consuls ne jouissent de l'immunité de juridiction qu'à raison des actes officiels qu'ils accomplissent, à savoir ceux qui sont attribuables à l'Etat d'envoi. C'est pourquoi M. Verdross estime que la formule proposée par le Comité de rédaction a une portée trop large, car elle couvre également les infractions commises par les consuls agissant à titre privé durant l'exercice de leurs fonctions.

4. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que l'amendement n'est pas acceptable parce qu'il tend à affaiblir la position des consuls et pourrait entraver l'exercice libre et indépendant des fonctions consulaires. Il n'est pas toujours aisé de déterminer si un acte donné relève nettement des fonctions consulaires. La doctrine a même avancé la théorie des délits fonctionnels. La formule proposée par le Comité de rédaction est correcte et correspond à des dispositions analogues que l'on trouve dans un grand nombre de conventions consulaires : elle ne préjuge en aucune façon les droits des ressortissants de l'Etat de résidence.

5. M. FRANÇOIS estime que le texte proposé par le Comité de rédaction pour l'article 34 n'est pas très satisfaisant ; il conviendrait tout au moins de qualifier le mot « actes » par l'adjectif « officiels » pour faire disparaître la divergence entre la rédaction de l'article 34 et celle du paragraphe 2 de l'article 40. La question de l'immunité de juridiction des consuls soulève toute une série de difficultés, même sur le plan national. Comme il reste peu de temps, il serait peut-être indiqué d'adopter provisoirement le texte proposé par le Comité de rédaction, en attendant la discussion de l'article 29 du projet sur les relations diplomatiques lors de la conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques et en attendant aussi que soient parvenues les observations des gouvernements sur le projet actuel.

6. Le PRÉSIDENT met aux voix l'amendement proposé par M. Verdross.

Par 8 voix contre 4, avec 2 abstentions, l'amendement est rejeté.

Par 10 voix contre 2, avec 2 abstentions, l'article 34 est adopté.

ARTICLE 35 (EXEMPTION DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'IMMATRICULATION DES ÉTRANGERS, DE PERMIS DE SÉJOUR ET DE PERMIS DE TRAVAIL)

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à une question de M. Yasseen au sujet des mots « permis de travail », explique qu'il s'agit d'exempter les consuls et les membres du personnel consulaire de l'obligation d'obtenir pour les membres de leur personnel privé les permis de travail que l'Etat de résidence exige habituellement des étrangers. Une explication à ce sujet figurera dans le commentaire.

8. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'il peut accepter l'article 35 à condition que l'exemption de l'obligation du permis de travail s'applique exclusivement à l'emploi dans le consulat même ; sans cette garantie, l'article serait bien trop libéral et pourrait être considéré comme s'appliquant à un emploi quelconque dans l'Etat de résidence.

9. M. YASSEEN interprète comme l'orateur précédent la portée de l'exemption, qui devrait être expressément indiquée dans le commentaire.

10. M. AGO dit que l'exemption en question est applicable au personnel domestique plutôt qu'aux personnes employées dans le consulat proprement dit.

11. M. YOKOTA déclare qu'il sera aisé d'expliquer que l'exemption se rapporte aux travaux accomplis par des domestiques au service du consul ou des membres de son personnel. A son avis, les intérêts de l'Etat de résidence sont pleinement sauvegardés par les dispositions de l'article 21.

12. M. YASSEEN estime que l'exemption ne devrait certainement pas pouvoir être étendue à une activité privée lucrative exercée en dehors du consulat.

13. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) ne pense pas que la Commission ait eu l'intention d'étendre l'application de cette disposition dans le sens indiqué par M. Yasseen. Il est certain que, sous sa forme actuelle, la signification de l'article 35 est obscure, et, si la Commission désire le rendre applicable à des personnes autres que celles qui font partie du personnel privé des membres d'un consulat, elle devra expliquer ses raisons. Le secrétaire pense qu'il est inconcevable qu'un membre du personnel consulaire qui est fonctionnaire de carrière puisse désirer exercer des activités lucratives privées et se risquer, à cette fin, à demander l'exemption de la législation locale en matière de permis de travail. M. Liang partage le point de vue de M. Ago au sujet de la portée de l'exemption.

14. M. BARTOŠ estime que l'exemption relative aux permis de travail s'applique exclusivement aux travaux accomplis dans le consulat ou à des travaux effectués par les membres du personnel privé des membres du consulat. Le Comité de rédaction n'a pas clairement exprimé cette intention et M. Bartoš pense aussi qu'un amendement s'impose, en même temps qu'une explication dans le commentaire.

15. M. AGO croit que dans la plupart des pays les permis de travail ne sont exigés que pour le travail manuel et non pour les activités relevant

des professions libérales ; il conviendrait de faire ressortir ce fait dans le commentaire.

16. M. MATINE-DAFTARY dit que dans la plupart des pays les étrangers ne sont pas autorisés à accepter un emploi sans un permis de travail. Ce fait devrait être clairement indiqué dans le texte même de l'article, car il serait insuffisant de le mentionner simplement dans le commentaire, dont on a tendance à ne guère tenir compte. Si la Commission n'est pas disposée à modifier l'article, M. Matine-Daftary est obligé de demander un vote distinct sur les mots « et de permis de travail ».

17. Le PRÉSIDENT met aux voix le texte de l'article 35, jusqu'aux mots « permis de séjour ».

Par 14 voix contre zéro, avec une abstention, ce texte est adopté.

18. Le PRÉSIDENT met aux voix les mots « et de permis de travail ».

Par 10 voix contre 2, avec 3 abstentions, ces mots sont adoptés.

Par 14 voix contre 1, avec une abstention, l'ensemble de l'article 35 est adopté.

19. M. YASSEEN explique que, s'il a voté contre l'insertion des mots « et de permis de travail », ce n'est pas qu'il désapprouve l'interprétation donnée par le rapporteur spécial, mais parce que, sous sa forme actuelle, l'article 35 a une portée trop générale et pourrait donner lieu à des interprétations contradictoires.

20. M. BARTOŠ s'est abstenu de voter sur les mots en question parce qu'il croit que l'Etat de résidence ne devrait pas avoir le droit d'exiger un permis de travail pour des travaux accomplis dans le consulat. En même temps, il a estimé qu'il ne pouvait voter contre l'addition de ces mots, car nul ne peut être privé du droit de chercher du travail. Conformément à la législation de son propre pays, ce droit est assuré même aux ressortissants d'un pays qui n'accorde pas la réciprocité aux ressortissants yougoslaves.

ARTICLE 36 (EXEMPTION DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE)

21. M. TOUNKINE demande pourquoi la condition exprimée par les mots « s'ils ne sont pas des ressortissants de l'Etat accréditaire », qui figurent à l'article 31 du projet sur les relations diplomatiques, n'a pas été inscrite à l'article 36.

22. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'il sera expliqué dans le commentaire que la jouissance, par les ressortissants de l'Etat de résidence, des privilèges et immunités que confère le projet est subordonnée dans tous les cas à la restriction générale énoncée à l'article 42.

23. M. TOUNKINE n'est pas entièrement satisfait de la réponse du rapporteur spécial : l'article 42 du projet ne mentionne pas les membres de la famille du personnel consulaire. Sous sa forme actuelle, l'article 36 ne correspond pas à l'article 31 du projet sur les relations diplomatiques, qui s'étend aux membres de la famille faisant partie du ménage des membres de la mission.

24. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) reconnaît la justesse de la critique de M. Tounkine et propose d'élargir la portée de l'article 42, en vue de le rendre applicable aussi aux membres de la famille du personnel consulaire.

25. M. TOUNKINE déclare que cette modification écartera son objection.

26. M. BARTOŠ demande un vote distinct sur le paragraphe 4 de l'article 36, qu'il ne peut appuyer car, à son avis, la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence ne doit pas être subordonnée au bon vouloir de cet Etat. Tout le monde doit pouvoir bénéficier des services locaux de médecine par exemple.

27. M. SANDSTRÖM pense que la rédaction de l'article 36 est meilleure que celle de l'article correspondant du projet sur les relations diplomatiques, qui a été établie vers la fin des débats, peut-être un peu à la hâte.

28. M. EDMONDS dit qu'à son avis l'alinéa *b*) du paragraphe 2 est inutile. Pourquoi l'Etat de résidence devrait-il s'inquiéter de savoir si les membres du personnel privé bénéficient du régime de sécurité sociale dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers et pourquoi l'Etat de résidence devrait-il exiger qu'un étranger se soumette à son régime de sécurité sociale si l'étranger et son employeur consentent à ce qu'il soit exempté du régime de sécurité sociale en vigueur dans l'Etat d'envoi ?

29. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'il serait contraire à l'objectif fondamental des régimes de sécurité sociale et aux intérêts de la personne en question qu'elle ne puisse bénéficier du régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence au cas où elle ne bénéficierait pas du régime de sécurité sociale de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers.

30. M. EDMONDS déclare qu'il votera contre cette disposition, qui n'a pas sa place dans le projet.

31. Le PRÉSIDENT met aux voix les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 36.

Par 15 voix contre 1, ces paragraphes sont adoptés.

Par 14 voix contre 2, le paragraphe 4 est adopté.

Par 14 voix contre 1, avec une abstention, l'ensemble de l'article 36 est adopté.

ARTICLE 37 (EXEMPTION FISCALE)

L'article 37 est adopté à l'unanimité.

ARTICLE 38 (EXEMPTION DOUANIÈRE)

Par 15 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 38 est adopté.

ARTICLE 39 (EXEMPTION DES PRESTATIONS PERSONNELLES)

32. M. TOUNKINE demande si, dans le projet sur les relations diplomatiques, l'exemption des prestations personnelles a été étendue aux membres du personnel privé.

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que le paragraphe 3 de l'article 36 du projet sur les relations diplomatiques peut être interprété comme signifiant implicitement que les domestiques qui sont au service du chef ou des membres de la mission sont exemptés de prestations personnelles ou, du moins, que l'Etat de résidence ne doit pas exiger d'eux qu'ils fournissent des prestations d'une manière qui entraverait l'accomplissement de leurs tâches. L'exemption que l'article 39 du présent projet accorde au personnel privé des membres du consulat qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence a un caractère plus net.

34. M. TOUNKINE déclare qu'il n'a pas d'objection à formuler à l'égard de l'article 39 et explique qu'il désirait simplement savoir si c'est délibérément qu'on s'était écarté du projet sur les relations diplomatiques.

Par 15 voix contre zéro, avec une abstention, l'article 39 est adopté.

35. M. BARTOŠ propose que le secrétaire signale à l'attention de la conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques le fait que, dans l'article 39 du projet actuel, la Commission prévoit pour les membres du personnel privé des fonctionnaires consulaires une exemption de portée plus grande que celle qui est accordée, aux termes de l'article 36 du projet sur les relations diplomatiques, au personnel qui est au service d'agents diplomatiques.

ARTICLE 40 (OBLIGATION DE RÉPONDRE COMME TÉMOIN)

36. M. MATINE-DAFTARY regrette que le Comité de rédaction n'ait pas tenu compte de sa déclaration (541e séance, par. 32), selon laquelle les membres du consulat ne peuvent refuser de donner suite à une demande que leur adressent les tribunaux de l'Etat de résidence lorsqu'il s'agit de présenter des documents officiels tels que des certificats de mariage ou de décès. Si la Commission n'est pas disposée à lui donner satisfaction en ce qui concerne le paragraphe 3, M. Matine-Daftary sera obligé de demander un vote distinct sur ce paragraphe.

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare qu'il a l'intention d'expliquer la portée du paragraphe 3 dans le commentaire et qu'il espère contenter ainsi M. Matine-Daftary.

38. M. EDMONDS partage l'avis de M. Matine-Daftary. Certains documents sont de caractère nettement public et doivent certainement être produits sur requête en due forme émanant d'un tribunal. Une explication à ce sujet dans le commentaire ne résoudrait pas le problème, car cette explication ne serait pas compatible avec le texte du paragraphe 3, sous sa forme actuelle.

39. Le PRÉSIDENT met aux voix les paragraphes 1 et 2 de l'article 40.

Ces paragraphes sont adoptés à l'unanimité.

Par 10 voix contre 3, avec 2 abstentions, le paragraphe 3 est adopté.

Par 13 voix contre 2, l'ensemble de l'article 40 est adopté.

ARTICLE 41 (ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ)

40. M. SCELLE fait observer que le mot français « ménage » n'englobe que le mari, la femme et, tout au plus, leurs enfants, et qu'il a donc une portée nettement plus étroite que le mot anglais « household » ; il propose que ce mot soit remplacé par « foyer ».

Il en est ainsi décidé.

A l'unanimité, l'article 41 est adopté, sous réserve de la modification à apporter au texte français.

ARTICLE 42 (MEMBRES DU CONSULAT ET DU PERSONNEL PRIVÉ, RESSORTISSANTS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

41. Le PRÉSIDENT informe la Commission que M. Verdross avait l'intention de présenter un amendement tendant à remplacer, au paragraphe 1 de l'article 42, les mots « pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » par « pour les actes de leurs fonctions ».

42. M. MATINE-DAFTARY appuie cet amendement.

Par 9 voix contre 3, avec 4 abstentions, l'amendement de M. Verdross est rejeté.

Par 15 voix contre zéro, avec 1 abstention, le paragraphe 1 de l'article 42 est adopté.

43. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) propose de renvoyer à ce Comité le paragraphe 2, en vue de sa modification, compte tenu des observations de M. Tounkine sur l'article 36 et de la réponse donnée à ce sujet par le rapporteur spécial ; le paragraphe 2 de l'article 42 doit stipuler clairement qu'il s'applique également aux membres de la famille du personnel consulaire et du personnel privé. M. Yokota propose que la Commission approuve cet amendement en principe et laisse au Comité de rédaction le soin d'en établir le texte.

Par 14 voix contre zéro, l'amendement au paragraphe 2 est approuvé en principe.

Par 15 voix contre zéro, avec 1 abstention, le paragraphe 2, ainsi amendé, est adopté.

Par 15 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'ensemble de l'article 42 est adopté sous sa forme

44. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime qu'il serait approprié de rédiger comme suit le début du paragraphe 2 de l'article 42 : « Les autres

membres du consulat et les membres du personnel privé, de même que les membres de la famille des membres du consulat et du personnel privé, ressortissants... »

ARTICLE 43 (DURÉE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONSULAIRES)

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que, conformément à une décision antérieure, il conviendra de remplacer le mot français « ménage » par le mot « foyer ».

46. M. MATINE-DAFTARY déclare qu'il a des objections contre l'emploi de l'expression « pour les actes accomplis par les membres du consulat dans l'exercice de leurs fonctions », au paragraphe 3. Il demande un vote distinct sur le paragraphe 3 et déclare qu'il s'abstiendra de voter sur ce paragraphe.

Les paragraphes 1 et 2 sont adoptés à l'unanimité.

Par 13 voix contre 1, avec 2 abstentions, le paragraphe 3 est adopté.

Par 15 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'ensemble de l'article 43 est adopté.

ARTICLE 44 (SUCCESSION D'UN MEMBRE DU CONSULAT OU D'UN MEMBRE DE SA FAMILLE)

L'article 44 est adopté à l'unanimité.

ARTICLE 45 (OBLIGATIONS DES ETATS TIERS)

47. M. TOUNKINE demande au rapporteur spécial de préciser si, conformément au texte proposé, les obligations d'un Etat tiers ne seront pas, à certains égards, plus étendues que celles de l'Etat de résidence.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que tel ne sera pas le cas. Le projet d'article qu'il avait présenté primitivement tendait à dessein à conférer, dans l'intérêt des membres du consulat, aux Etats tiers des obligations allant au delà de celles de l'Etat de résidence, mais il a été décidé au Comité de rédaction que les obligations des Etats tiers ne pouvaient en aucun cas être plus étendues que celles de l'Etat de résidence.

49. M. BARTOŠ fait observer que, la mention de l'article 33 ayant été ajoutée au texte, son objection antérieure à l'égard du paragraphe 1 est levée.

A l'unanimité, l'article 45 est adopté, sous réserve de la suppression des mots « sur ce territoire », qui sont superflus (cette modification n'intéresse que le texte français).

ARTICLE 46 (RESPECT DES LOIS ET RÈGLEMENTS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

50. M. TOUNKINE demande pour quelle raison les termes du paragraphe 1 sont différents de ceux de la disposition correspondante de l'article 40 du projet sur les relations et immunités diplomatiques et, en particulier, pourquoi on a jouté les mots « de l'exercice des fonctions consulaires ni ».

51. M. BARTOŠ désirerait également obtenir une explication à ce sujet.

52. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que la nature même de la fonction diplomatique montre clairement quels sont les rapports entre un agent diplomatique et les lois et règlements de l'Etat de résidence. Les consuls, par contre, ont affaire aux autorités locales au sujet d'un grand nombre de questions diverses et ils risquent davantage d'être entravés dans l'exercice de leurs fonctions consulaires. C'est pourquoi on a estimé qu'il convenait d'ajouter ces mots à l'article 46.

53. M. YOKOTA rappelle que, précédemment (543e séance, par. 95), le Comité de rédaction avait été invité à ajouter au texte une disposition aux termes de laquelle « le devoir en question [celui de respecter la législation locale] ne doit pas porter atteinte à l'exercice des fonctions consulaires normales ayant trait aux questions d'administration intérieure ».

54. M. MATINE-DAFTARY demande si l'on peut interpréter l'article 46 comme signifiant que, dans l'exercice de leurs fonctions, les consuls ne sont pas tenus de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence.

55. M. BARTOŠ fait observer que les consuls sont soumis à la juridiction de l'Etat de résidence et sont tenus de respecter les lois de l'Etat de résidence, à moins que ces lois ne soient en conflit avec les règles de droit international qui régissent le statut des consuls ou avec un traité. Si l'on accorde aux consuls des privilèges et des immunités aux termes d'un traité, c'est précisément afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions consulaires.

56. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) approuve l'explication donnée par sir Gerald. C'est ainsi, par exemple, qu'un consul peut avoir à entrer en communication avec les autorités locales au sujet d'une décision qui touche un ressortissant de l'Etat d'envoi et qui constitue une violation d'un traité. En pareil cas, il est concevable que le consul puisse être accusé de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence.

57. Répondant à M. Matine-Daftary, le rapporteur spécial déclare qu'un consul a le devoir de respecter toute la législation de l'Etat de résidence, à l'exception de celles de ses dispositions qui imposeraient une obligation dont il est dispensé en vertu des articles que la Commission est en train d'élaborer ou d'une règle incontestée du droit international général, ou, enfin, d'une disposition d'une convention consulaire.

58. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que si l'insertion des mots « sans préjudice de l'exercice des fonctions consulaires » peut se justifier du point de vue théorique, elle

est peu indiquée en pratique : en effet, l'idée qu'elle traduit est sous-entendue comme fondamentale dans tout l'ensemble du projet ; le fait qu'elle figurerait à l'article 46 pourrait donc provoquer des erreurs d'interprétation. Il est très difficile de tracer une ligne de démarcation rigoureuse entre fonctions diplomatiques et fonctions consulaires dans le domaine que la Commission étudie en ce moment ; aussi, puisque l'expression que M. Liang vient de citer ne se trouve pas dans l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il serait préférable de la supprimer à l'article 46.

59. M. TOUNKINE estime que, les privilèges et immunités des consuls leur étant accordés par l'Etat de résidence pour leur permettre d'exercer leurs fonctions, l'expression qui fait l'objet du débat pourrait être supprimée. Il y aurait grand danger à ce qu'elle figurât dans le texte, car on pourrait l'interpréter comme signifiant qu'il n'est pas de loi dont un consul ne puisse refuser de tenir compte dans l'exercice de ses fonctions.

60. M. AGO dit que l'expression dont il s'agit a été employée dans une intention précise, conformément à des instructions de la Commission, mais il pense comme M. Tounkine qu'elle prête à erreur et qu'il ne serait pas sans danger de la conserver.

61. M. MATINE-DAFTARY fait observer que la réponse donnée par le rapporteur spécial vaut pour les « privilèges et immunités » mais non pour l'exercice des fonctions consulaires. Il se déclare favorable à la suppression du membre de phrase controversé.

62. M. BARTOŠ déclare qu'il ne s'opposera pas à la suppression du membre de phrase en question, puisque les privilèges et immunités sont accordés aux consuls pour leur permettre d'exercer leurs fonctions.

63. M. YOKOTA reconnaît, compte tenu des débats, que l'expression controversée pourrait donner lieu à des erreurs d'interprétation et qu'il convient donc de la supprimer.

A l'unanimité, il est décidé de supprimer les mots « de l'exercice des fonctions consulaires ni... ».

A l'unanimité, l'article 46 est adopté dans son texte amendé.

ARTICLE 48 (OBLIGATION DE L'ETAT DE RÉSIDENCE DANS CERTAINS CAS SPÉCIAUX)

64. M. EDMONDS rappelle une remarque qu'il a déjà formulée : l'obligation énoncée à l'alinéa *a*) est trop large (545e séance, par. 49) ; il serait impossible, pour autant du moins qu'il s'agisse des Etats-Unis d'Amérique, d'imposer dans la pratique l'obligation de signaler le décès de tout ressortissant étranger.

65. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que le Comité de rédaction a pris en considération les observations de M. Edmonds. Limiter l'obligation au seul cas où le ressortissant de l'Etat d'envoi possède des biens dans l'Etat de résidence serait rendre la disposition inapplicable lorsqu'il s'agirait d'un ressortissant possédant des biens dans l'Etat d'envoi ; or, celui-ci aura pourtant besoin d'une copie du certificat de décès pour l'ouverture de la succession. D'autre part, le certificat de décès peut présenter un autre intérêt pour l'Etat d'envoi, en matière d'état civil, par exemple. Quant à la possibilité de modifier en partie le paragraphe, qui viserait le décès « d'une personne connue comme ressortissant de l'Etat d'envoi », il est évident qu'il ne peut exister d'obligation pour l'Etat de résidence que si les autorités de cet Etat savent que le défunt était un ressortissant de l'Etat d'envoi. Cela sera précisé dans le commentaire.

66. M. SANDSTRÖM croit qu'il serait peut-être préférable de faire figurer l'article 48 après l'article 28, et non après l'article 4, mais il ne présente pas de proposition formelle à cet effet.

Par 11 voix contre une, avec 1 abstention, l'article 48 est adopté.

ARTICLE 49 (FIN DES FONCTIONS DES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES)

67. M. MATINE-DAFTARY estime que les mots « les fonctions du chef de poste prennent fin » sont de nature à provoquer des interprétations erronées. Dans le cas dont il s'agit, les fonctions du consul seront exercées par une autre personne ; elles ne prennent donc pas fin ; M. Matine-Daftary a déjà proposé de remplacer le mot « fonctions » par le mot « mission » (546e séance, par. 10).

68. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que le Comité de rédaction a examiné cette suggestion. Dans son contexte, le mot « fonctions » signifie les fonctions du fonctionnaire consulaire en question et non pas les fonctions consulaires en général.

69. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission a décidé de parler non des « fonctions consulaires » mais des « fonctions des fonctionnaires consulaires » ; elle a également décidé de suivre d'aussi près que possible la rédaction de l'article 41 du projet sur les relations diplomatiques (*ibid.*, par. 24).

70. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'il conviendrait de remplacer les mots « qu'il considère ces fonctions comme terminées », à la fin du paragraphe 2, par une expression analogue à celle qui a été employée à la fin du paragraphe 2 de l'article 20, par exemple « qu'il refuse de leur reconnaître la qualité de membres du personnel consulaire ». S'il présente cette suggestion, c'est que le paragraphe 1 de l'article 20 est sans rapport avec le paragraphe 2 de l'article 49.

71. M. AGO fait observer que la section IV ne traite pas de la fin des relations consulaires, comme le donne à penser le titre proposé, mais bien de la fin des fonctions consulaires.

72. Sir Gerald FITZMAURICE pense que l'on pourrait supprimer les mots « et immunités » dans le titre de la section IV, puisqu'il n'est pas question, dans les articles de cette section, de la fin des immunités.

73. M. TOUNKINE rappelle les termes dans lesquels sont libellés les titres de la section IV et de l'article 41 du projet sur les relations diplomatiques et propose de s'y conformer, tant pour le corps de l'article 49 que pour son titre.

74. M. AGO fait observer que, dans ce cas, le mot « causes » ne devrait pas figurer dans le texte de l'article 49.

La proposition de M. Tounkine est adoptée.

Par 15 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 49 est adopté, sous réserve des modifications résultant de la proposition de M. Tounkine.

ARTICLE 50 (MAINTIEN DES RELATIONS CONSULAIRES EN CAS DE RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES)

75. M. AGO rappelle qu'il a été reconnu que l'article 50 ne peut avoir de sens qu'en fonction du paragraphe 2 de l'article 2, si celui-ci est adopté.

L'article 50 est adopté à l'unanimité.

ARTICLE 51 (DROIT DE SORTIR DU TERRITOIRE DE L'ETAT DE RÉSIDENCE ET FACILITÉS A ACCORDER A L'OCCASION DU DÉPART)

76. M. TOUNKINE demande pourquoi les mots « pour quitter son territoire dès qu'elles sont prêtes à partir » figurent au paragraphe 2, au lieu des mots « pour permettre aux personnes... de sortir de son territoire aussi promptement que possible », qui ont été employés dans l'article correspondant (article 42) du projet sur les relations diplomatiques.

77. Sir Gerald FITZMAURICE répond que, s'il est à prévoir qu'un agent diplomatique désirera partir le plus tôt possible, le fonctionnaire consulaire peut avoir besoin d'un peu de temps pour liquider ses affaires, étant donné la grande diversité des fonctions consulaires.

78. M. TOUNKINE ne voit pas de raison de s'écarter de l'article 42 du projet sur les relations diplomatiques ; toutefois, la session étant proche de sa fin, il n'insistera pas pour que le texte soit modifié.

Par 13 voix contre zéro, l'article 51 est adopté.

ARTICLE 52 (PROTECTION DES LOCAUX ET ARCHIVES CONSULAIRES ET DES INTÉRÊTS DE L'ETAT D'ENVOI)

79. M. BARTOŠ demande que le paragraphe 3 soit mis aux voix séparément. Il votera contre l'adoption de ce paragraphe parce qu'il ne prévoit pas que l'Etat de résidence doive restituer les archives.

Par 13 voix contre zéro, avec 1 abstention, les paragraphes 1 et 2 sont adoptés.

Par 13 voix contre 1, le paragraphe 3 est adopté.

Par 13 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'ensemble de l'article 52 est adopté.

80. M. MATINE-DAFTARY précise les raisons de son abstention : il estime que l'alinéa *b*) du paragraphe 1 pourra être appliqué à des cas où la procédure prévue serait peu indiquée.

ARTICLE 53 (NON-DISCRIMINATION)

81. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) déclare que le Comité de rédaction propose que l'article 53 et l'article qui a trait aux rapports entre le projet d'article et les conventions consulaires bilatérales soient groupés dans un chapitre distinct, qui serait le chapitre IV et aurait pour titre « Dispositions générales ».

La proposition du Comité de rédaction est adoptée.

Par 13 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 53 est adopté.

La séance est levée à 13 heures.

574e SÉANCE

Mardi 28 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90/Add.1) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur les textes des articles provisoires du chapitre III *(Consuls honoraires)* élaborés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.90/Add.1).

ARTICLE 56 (STATUT JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES)

2. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) fait observer, à propos du texte élaboré par le Comité, que, conformément à la décision de la Commission (551e séance, par. 81, et 559e séance, par. 50 et 51), le paragraphe 1 de l'article 56 stipule que les dispositions des sections I et IV du chapitre premier du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.90) s'appliquent aux consuls honoraires. Le paragraphe 2 énumère les articles dudit projet qui sont applicables aux consuls honoraires sans aucun changement. La Commission se rappellera qu'elle a décidé que certains articles pourraient être rendus applicables aux consuls honoraires moyennant

quelques modifications ; le Comité de rédaction a estimé que, si l'on ne mentionnait pas ces articles, on donnerait à penser qu'ils ne s'appliquent pas du tout aux consuls honoraires. Certains membres du Comité de rédaction ont cependant exprimé l'avis que le paragraphe 3 de l'article 56, où lesdits articles sont énumérés, n'est pas nécessaire, étant donné que ces derniers ont été remplacés par les articles 56 a à 57. Enfin, comme il est indiqué dans la note se rapportant à l'article 56, la Commission a ajourné sa décision concernant l'applicabilité de certains articles aux consuls honoraires jusqu'à ce que le Comité de rédaction ait présenté ces articles.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que le paragraphe 3 est superflu. En premier lieu, il n'énonce aucune règle de droit mais constitue, en fait, une note explicative indiquant que, pour ce qui est de leur applicabilité aux consuls honoraires, les articles en question sont remplacés par les articles 56 a à 57. Cette note est inutile, car on renverra aux dispositions pertinentes dans le commentaire de chaque article. En deuxième lieu, le commentaire de l'article 56 contiendra les précisions nécessaires à ces ujet. Si, toutefois, certains membres de la Commission y tiennent particulièrement, on peut insérer une note en tête du commentaire. Enfin, le paragraphe 3 pourrait être mal compris, car il peut donner à entendre que les articles énumérés sont purement et simplement remplacés par les articles 56 a à 57 ; en fait, la Commission a décidé de rédiger ces nouvelles clauses précisément parce qu'elle a considéré que les articles 27, 32, 35, 37, 39, 40 et 46 ne s'appliquent qu'en partie aux consuls honoraires.

4. M. AGO ne partage pas l'opinion du rapporteur spécial, qui juge le paragraphe 3 superflu. L'article 56, dans son ensemble, constitue une sorte d'introduction à la question des consuls honoraires ; la Commission a adopté un ensemble de règles avec leurs titres, concernant les consuls de carrière, et les paragraphes 1 et 2 dudit article stipulent que les sections I et IV ainsi que certains articles des sections II et III s'appliquent également aux consuls honoraires. Si l'article s'arrêtait là et que la suite du projet de convention contienne une répétition des titres qui figurent déjà dans les sections précédentes, le lecteur ne manquerait pas d'être dérouté, notamment parce que les articles considérés comme partiellement applicables figurent, eux aussi, dans les sections II et III. Le paragraphe 3 est donc essentiel pour compléter l'armature de l'article.

5. M. BARTOŠ estime, comme M. Ago, que le paragraphe 3 est nécessaire pour une interprétation exacte de l'article. Il est indispensable de préciser dans la disposition elle-même que certains articles du projet s'appliquent intégralement aux consuls honoraires, tandis que d'autres ne s'appliquent qu'avec des modifications. Il est sage, du point de vue juridique, de faire figurer ces indications dans l'article lui-même ; ce procédé est utilisé pour éviter toute ambiguïté dans les textes qui règlent, d'une manière générale, certaines questions et prévoient des exceptions concernant d'autres.

6. M. TOUNKINE considère qu'il s'agit, en l'occurrence, d'une question de rédaction plutôt que de fond, et que, du point de vue de la rédaction, il serait préférable d'insérer une note explicative dans le commentaire plutôt que dans le texte même de la convention. Cet instrument doit énoncer un certain nombre de règles ; or, les dispositions des paragraphes 1 et 2, qui stipulent que certains articles s'appliquent aux consuls honoraires, constituent de telles règles, mais les dispositions du paragraphe 3 diffèrent essentiellement des règles positives énoncées par les paragraphes précédents.

7. Selon M. SANDSTRÖM, on peut adopter l'une ou l'autre des deux méthodes proposées, mais il y a quelque intérêt à préciser la situation dans l'article lui-même, qui formerait ainsi un tout complet ; sinon, le lecteur serait obligé de lire tous les articles qui ne sont pas énumérés au paragraphe 2.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'une note explicative ajoutée au commentaire suffirait pour tenir compte du point mentionné par M. Sandström.

9. M. AGO persiste à penser qu'il serait illogique de ne pas signaler au lecteur que les articles énumérés au paragraphe 3 s'appliquent en partie aux consuls honoraires. Une note insérée dans le commentaire ne suffirait pas à cet effet.

10. M. TOUNKINE dit que la mention, dans le texte de l'article 56, des articles qui s'appliquent partiellement aux consuls honoraires permettrait éventuellement d'interpréter les nouveaux articles 56 a à 57 à la lumière des articles partiellement applicables, ce qui serait dangereux.

11. M. ERIM ne voit pas la raison d'être des divergences qui existent entre les textes des paragraphes 2 et 3 de l'article 56 ; le premier des deux stipule que certaines articles des sections II et III s'appliquent également aux consuls honoraires, tandis qu'il est dit dans l'autre que les articles 56 a à 57 sont applicables aux consuls honoraires « en ce qui concerne les matières traitées dans les articles [partiellement applicables] ». La raison pour laquelle cette méthode est adoptée n'est pas claire. M. Erim propose donc que le paragraphe 3 indique clairement que, pour les matières traitées dans les articles 27, 32, 35, 37, 39, 40 et 46, ce sont les dispositions des articles 56 à 57 qui s'appliqueront aux consuls honoraires. Moyennant cette modification, M. Erim pourra voter en faveur du maintien du paragraphe 3.

12. M. AGO dit que le Comité de rédaction accepte l'amendement de M. Erim.

13. Le PRÉSIDENT met aux voix la question du maintien du paragraphe 3 dans l'article 56.

Par 9 voix contre 2, la Commission décide de

maintenir dans l'article 56 le paragraphe 3 modifié comme l'a proposé M. Erim.

14. M. YOKOTA propose de faire du paragraphe 3 la deuxième phrase du paragraphe 2. Sinon, il y aurait lieu de mentionner les sections II et III du chapitre premier dans le paragraphe 3.

15. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'il y a une différence juridique fondamentale entre les deux dispositions et que leur fusion est, à son avis, impossible.

16. M. ERIM pense, lui aussi, que le paragraphe 3 ne doit pas être amalgamé avec le paragraphe 2.

17. Le PRÉSIDENT met aux voix l'article 56.

Par 11 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 56 est adopté tel qu'il a été modifié.

18. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur la note relative à l'article 56, où il est dit que la Commission a remis sa décision concernant l'applicabilité de certains articles du projet aux consuls honoraires. Il invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires de l'article 28 a *(Liberté de mouvement)*.

19. M. ERIM considère que la question de l'applicabilité de cet article aux consuls honoraires ne se pose guère, puisque le droit à la liberté de mouvement est inhérent à tous les citoyens et non pas seulement aux fonctionnaires consulaires, exception faite des zones interdites dont l'accès est régi par des règlements spéciaux.

Par 8 voix contre zéro, avec 4 abstentions, la Commission décide que l'article 28 a est applicable aux consuls honoraires.

20. M. ŽOUREK s'est abstenu de voter parce qu'il a toujours considéré que l'article 28 a est inutile et pourrait même porter préjudice aux consuls.

21. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité de l'article 29 *(Liberté de communication)* aux consuls honoraires.

22. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la Commission est allée aussi loin que possible et, en fait, beaucoup plus loin que la pratique existante, dans l'octroi de droits et de prérogatives aux consuls honoraires. Il ne pense pas que l'article 29 doive s'appliquer à ces derniers, surtout sous sa forme actuelle. Il doute qu'il y ait un seul Etat où les consuls honoraires soient libres d'utiliser tous les moyens de communication énumérés dans la deuxième phrase du paragraphe 1. Certes, une certaine liberté de communication doit être accordée au consul honoraire pour lui permettre de s'acquitter de ses fonctions, mais il ne saurait bénéficier de la liberté complète prévue par l'article 29 pour la simple raison qu'il n'est pas soumis à des mesures disciplinaires comme le sont les consuls de carrière. La Commission pourrait examiner ultérieurement l'opportunité d'ajouter un nouvel article concernant la liberté de communication des consuls honoraires.

23. Pour sir Gerald FITZMAURICE, ce qui compte ce n'est pas la personnalité du chef de poste, mais l'exercice des fonctions consulaires et la représentation de l'Etat d'envoi. Il importe peu, pour la liberté de communication, que le chef de poste soit consul honoraire ou consul de carrière. On ne saurait demander à un fonctionnaire consulaire de s'acquitter des fonctions consulaires s'il ne jouit de la liberté de communication ; au surplus, cette liberté ne peut avoir de valeur que si toutes les conditions énoncées dans l'article 29 sont remplies. Par ailleurs, si un consul de carrière est remplacé par un consul honoraire, comme cela arrive quelquefois dans la pratique, les fonctions accomplies restent les mêmes ; or, si l'on ne décide pas de rendre les dispositions de l'article 29 applicables aux consuls honoraires, un fonctionnaire de cette catégorie risque de se trouver considérablement gêné dans la tâche qui lui incombe en tant que représentant de l'Etat d'envoi. On peut faire une distinction entre les deux catégories de consuls pour ce qui est de certains privilèges et de certaines immunités personnelles, mais la liberté de communication est indispensable à tous les consuls dans l'accomplissement de leurs fonctions. Sir Gerald ne connaît pas de cas où le chef de poste fasse l'objet d'un traitement différent en matière de communication sous prétexte qu'il est consul honoraire.

24. M. YOKOTA estime, lui aussi, que les dispositions de l'article 29 doivent s'appliquer aux consuls honoraires. Il ressort de façon absolument évidente de la première phrase du paragraphe 1 que la liberté de communication ne doit être accordée qu'à des fins officielles. Quant au paragraphe 2, l'inviolabilité n'y est conférée de façon expresse qu'à la correspondance consulaire ; il ne doit pas être fait de différence entre les consuls honoraires et les consuls de carrière en ce qui concerne la correspondance officielle de l'Etat d'envoi.

25. M. TOUNKINE estime que la question capitale est la suivante : doit-on partir d'idées abstraites ou se fonder sur la pratique internationale ? Si l'on adopte la seconde attitude qui, pour lui, est la bonne, on doit faire une certaine différence entre consuls honoraires et consuls de carrière ; lorsque la Commission a examiné tous les articles du projet du point de vue de leur applicabilité aux consuls honoraires, elle a constaté de façon indéniable qu'il existe des différences appréciables entre les deux catégories de consuls. Elle ne peut guère se mettre à agir désormais comme si elle admettait que le système consulaire constitue en fait une institution unique et indivisible. Sir Gerald Fitzmaurice a dit qu'il n'avait pas connaissance de cas où une telle distinction soit faite dans la pratique : il devrait consulter le paragraphe 3 de l'article 12 de la Convention consulaire de 1952 conclue entre le Royaume-Uni et la Suède qui établit une différence très nette entre les consuls de carrière et les consuls honoraires pour ce qui est de la liberté de communication.

26. M. YASSEEN, tout en reconnaissant que, dans la pratique des Etats, une distinction est

faite entre consuls honoraires et consuls de carrière en matière de liberté de communication, déclare qu'il ne voit aucun fondement logique sur lequel cette distinction puisse s'appuyer. Il estime, et c'est là une opinion qu'il a souvent défendue en ce qui concerne la situation jurique des consuls honoraires, que les dispositions de l'article 29 doivent s'appliquer aux consulats gérés par des consuls honoraires. Il s'agit de facilités accordées aux consulats et non de privilèges reconnus aux consuls. Même si cette applicabilité n'est pas déterminée par la pratique générale, on pourrait au moins considérer qu'elle relève du développement progressif du droit international.

27. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) constate que Sir Gerald Fitzmaurice a exposé à nouveau une thèse qui repose entièrement sur la jurisprudence britannique. Cette thèse a fait son apparition à l'époque où la jurisprudence britannique, en l'absence de conventions applicables en la matière, ne reconnaissait aucun privilège ni aucune immunité aux consuls. D'après cette conception, il était donc facile d'affirmer qu'il n'y avait pas de différence entre consuls de carrière et consuls honoraires, puisque ni les uns ni les autres ne jouissaient d'aucun privilège. A son avis, la grande majorité des consuls honoraires ne sont pas chefs de poste dans un véritable consulat doté d'un personnel de carrière : ils n'ont à leur disposition que leur personnel privé pour l'exécution de leurs fonctions consulaires ; le cas où un consul de carrière peut être remplacé par un consul honoraire est tellement exceptionnel qu'on peut le considérer comme théorique. Les consuls de carrière sont, en règle générale, remplacés comme chefs de poste par d'autres consuls de carrière. A supposer qu'il arrive qu'ils soient remplacés par des consuls honoraires — hypothèse qui n'a été illustrée jusqu'ici par aucun exemple concret — on ne saurait fonder une règle de droit international général sur un cas aussi exceptionnel.

28. Plusieurs orateurs ont exprimé l'avis que les facilités accordées en matière de communication l'étaient non au consul lui-même, mais à l'Etat d'envoi. On ne doit pas oublier cependant que tous les privilèges et immunités sont accordés à l'Etat d'envoi pour l'accomplissement des fonctions consulaires. On peut en tirer argument pour prétendre que tous les privilèges et immunités des consuls de carrière doivent être accordés également aux consuls honoraires, mais la Commission elle-même n'a pas été aussi loin et s'est abstenue d'accorder de nombreux privilèges et immunités aux consuls honoraires.

29. Comme M. Tounkine, M. Žourek estime que la Commission ne peut aborder la question qu'en se fondant sur la pratique internationale en la matière. Il pense que, même si la Commission voulait proposer une disposition de lege ferenda, elle devrait d'abord rechercher soigneusement jusqu'où les gouvernements sont disposés à aller lorsqu'il s'agit d'accepter une évolution nouvelle. Bien qu'il n'ait pas pu se procurer tous les renseignements disponibles sur la question, il a cependant été amené, à la suite de ses recherches, à penser qu'aucun Etat n'accepterait de permettre à un consul honoraire d'utiliser les courriers diplomatiques ou autres courriers spéciaux, non plus que la valise consulaire et les messages en chiffre. A son avis, l'article 29 ne peut, sous forme actuelle, s'appliquer aux consuls honoraires, mais on pourrait évidemment rédiger un nouveau texte qui s'appliquerait à cette catégorie de consuls.

30. M. BARTOŠ dit que, dans cette manière de considérer la question, on n'envisage que le consulat et la compétence des consuls. Il estime, en outre, que, d'une façon générale, les consuls honoraires ont la même compétence que les consuls de carrière. Il ne suit pas M. Tounkine ni le rapporteur spécial lorsque ceux-ci prétendent que l'assimilation des deux catégories de consuls est toute théorique ; en fait, il y a de nombreux cas où les consulats comptent à la fois des consuls honoraires et des consuls de carrière ; en pareil cas, d'ailleurs, c'est habituellement le consul honoraire qui est chef de poste. Le fonctionnement du consulat est la considération qui prime tout : si l'on veut protéger les fonctions consulaires, il ne faut en aucune manière gêner la liberté de communication du consul.

31. Il est exact que, dans le passé, il est arrivé que des consuls honoraires aient abusé occasionnellement des facilités qui leur étaient accordées; mais il ne faut pas oublier qu'il y a eu des abus analogues de la part même d'ambassadeurs extraordinaires et plénipotentiaires. Dès l'instant qu'un consulat est reconnu comme tel, la liberté de communication doit être assurée à tous les consuls qui y sont affectés. M. Bartoš précise que les milieux officiels de son pays reconnaissent le principe selon lequel, l'institution des consuls honoraires étant acceptée, tous les consuls honoraires, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence, doivent bénéficier de la protection qu'exige le respect de la dignité de l'Etat d'envoi.

32. M. ERIM estime qu'il n'y a pas de raison de refuser de protéger les communications officielles d'un consulat ayant à sa tête un consul honoraire. Un chef de poste serait dans l'impossibilité d'assurer l'exercice des fonctions consulaires sans une telle protection. Si les dispositions de l'article 29 n'étaient pas rendues applicables aux consuls honoraires, il s'ensuivrait que les communications d'un consul honoraire avec le gouvernement, les missions diplomatiques et les autres consulats de l'Etat d'envoi ne seraient plus ni confidentielles, ni libres, ni protégées, ce qui serait évidemment absurbe.

33. Quant à la rédaction de l'article 29, elle ne lui paraît pas parfaite bien qu'il n'ait pas de suggestions précises à formuler pour l'améliorer. Il n'est pas convaincu, par exemple, qu'un consul honoraire doive être autorisé à employer les courriers spéciaux, la valise consulaire et les messages en chiffre ; il est néanmoins à peu près persuadé que les dispositions contenues dans la première phrase du paragraphe I doivent s'appliquer aux consuls honoraires si l'on veut que les fonctions consulaires puissent être exercées efficacement.

34. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare qu'il votera en faveur de l'applicabilité de l'article 29 aux consuls honoraires. De fait, un grand nombre de consulats sont dirigés par des consuls honoraires. Ces consuls doivent communiquer avec leur gouvernement et, si la Commission décidait de ne pas rendre l'article 29 applicable aux consuls honoraires, cela entraverait l'accomplissement des tâches qui incombent à ces derniers. Il appartient à l'Etat d'envoi de décider si un consul honoraire peut employer une valise consulaire, par exemple; mais si la valise est ainsi employée, le simple fait que l'expéditeur ou le destinataire soit consul honoraire ne peut servir de raison pour enfreindre le secret de la valise.

35. M. ŽOUREK demande un vote distinct sur l'applicabilité aux consuls honoraires de la première phrase du paragraphe 1 de l'article 29. Pour sa part, il est prêt à admettre que cette disposition leur soit applicable et il propose de laisser aux Etats intéressés le soin de régler les détails qui font l'objet du reste de l'article. Ce serait aller trop loin que d'appliquer ces dispositions, sous leur forme actuelle, aux consuls honoraires.

36. M. AGO dit que la liberté de communication n'est pas un privilège personnel du consul, mais qu'il s'agit d'une question intéressant les fonctions du consulat en tant que tel : c'est pourquoi l'article 29 doit être déclaré applicable aux consuls honoraires. Compte tenu des observations des gouvernements, la Commission pourra décider à sa prochaine session s'il est nécessaire d'adopter les dispositions détaillées de l'article 29 pour tenir compte des besoins des consuls honoraires. A l'heure actuelle, toutefois, il est indispensable de marquer l'adhésion de la Commission au principe de la liberté de communication des consulats, qu'ils soient dirigés par des consuls honoraires ou par des consuls de carrière.

37. M. SANDSTRÖM déclare qu'en réalité la question des messages en chiffre relève de l'Etat d'envoi. Il appartient à celui-ci de décider s'il désire ou non confier son chiffre aux consuls honotraires.

38. M. BARTOŠ appelle l'attention de la Commissions sur le fait qu'un Etat possède habituellement plusieurs chiffres et peut fort bien autoriser ses consuls honoraires à en utiliser un.

39. M. ERIM propose à la Commission de rendre applicable aux consuls honoraires la première phrase de l'article 29, comme le propose le rapporteur spécial, et d'ajouter une disposition qui, en ce qui concerne les consuls honoraires, remplacerait le reste de l'article et serait ainsi conçue :

> « Aux fins de cette communication, le consul honoraire a également le droit d'utiliser tous les moyens mis à sa disposition par son gouvernement. »

40. Sir Gerald FITZMAURICE doute que le texte proposé par M. Erim permette d'aboutir au résultat cherché. Ce texte semble signifier qu'un consul honoraire peut utiliser tout moyen de communication. L'Etat d'envoi serait ainsi en meilleure position que s'il avait envoyé un consul de carrière, car les consuls de carrière doivent se contenter des moyens spécifiés à l'article 29.

41. Quant au fond de la question, Sir Gerald insiste pour que la Commission déclare l'article 29 applicable aux consuls honoraires. La liberté de communication, telle qu'elle est énoncée dans cet article, est indispensable à l'accomplissement des fonctions consulaires.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que le texte proposé par M. Erim irait bien plus loin que la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 29. On pourrait l'interpréter comme signifiant qu'un consul honoraire peut communiquer avec l'Etat d'envoi au moyen d'un émetteur de radiodiffusion, par exemple.

43. M. ERIM retire sa proposition, puisqu'elle n'a pas abouti au compromis souhaité.

44. Le PRÉSIDENT, conformément à la demande de M. Žourek, met aux voix la question de l'applicabilité aux consuls honoraires de la première phrase du paragraphe 1 de l'article 29.

A l'unanimité, il est décidé que cette phrase sera applicable aux consuls honoraires.

45. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur la question de l'applicabilité du reste de l'article 29 aux consuls honoraires.

Par 11 voix contre 1, avec 1 abstention, il est décidé que le reste de l'article 29 sera applicable aux consuls honoraires.

Par 11 voix contre 1, avec 1 abstention, il est décidé que l'ensemble de l'article 29 sera applicable aux consuls honoraires.

46. M. ŽOUREK déclare qu'il a voté contre l'applicabilité du reste de l'article et de l'ensemble de l'article aux consuls honoraires pour les raisons qu'il a exposées au cours des débats.

47. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur l'applicabilité aux consuls honoraires de l'article 30 *(Communication avec les autorités de l'Etat de résidence)*.

Par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions, il est décidé que l'article 30 sera applicable aux consuls honoraires.

48. M. SANDSTRÖM déclare que, dans le texte de l'article 56 préparé par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.90/Add.1), il n'est fait aucune mention de l'article 30 a *(Communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi)*. Il propose que l'article 30 a figure parmi ceux qui, au paragraphe 2 de l'article 56, sont déclarés applicables aux consuls honoraires.

49. M. YOKOTA appuie cette proposition. Le Comité de rédaction n'a pas mentionné l'article 30 a parce que celui-ci n'avait pas encore été adopté par la Commission au moment où le Comité de rédaction rédigeait l'article 56.

50. Sir Gerald FITZMAURICE est d'avis que l'article 30 a doit évidemment être applicable aux consuls honoraires. S'il en était autrement, les nationaux de l'Etat d'envoi qui se trouvent être dans une circonscription consulaire relevant d'un consul honoraire seraient désavantagés par rapport à ceux qui résident dans des circonscriptions relevant de consuls de carrière.

Par 10 voix contre zéro, avec 2 abstentions, la proposition de M. Sandström est adoptée.

51. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) attire l'attention de la Commission sur la note relative à l'article 56 et déclare que la prochaine décision à prendre concerne l'applicabilité du paragraphe 2 de l'article 40 *(Obligation de répondre comme témoin)* aux consuls honoraires. Ce paragraphe correspond aux anciens paragraphes 2 et 3 du projet d'article 40 primitivement établi par le rapporteur spécial (A/CN.4/L.86). La mention des paragraphes 2 et 3 de l'article 40 dans la note du document A/CN.4/L.90/Add. 1 doit donc être interprétée comme se rapportant exclusivement au paragraphe 2 actuel.

52. M. BARTOŠ demande un vote distinct sur la première partie du paragraphe (« L'autorité... ses fonctions officielles »). Il est disposé à admettre que l'autorité qui requiert le témoignage d'un consul honoraire doit prendre toutes mesures raisonnables pour éviter de gêner le consul dans l'accomplissement de ses fonctions officielles, mais ce serait aller trop loin, lui semble-t-il, que de dire qu'il faut faire le nécessaire pour recueillir ce témoignage à la résidence ou au bureau du consul honoraire, toutes les fois que cela est possible.

53. M. YASSEEN partage le point de vue de M. Bartoš.

54. M. AGO est du même avis que M. Bartoš quant au fond de la question et pense que, si seule la première partie du paragraphe 2 était adoptée, la Commission pourrait envisager d'en incorporer le texte dans l'article 56 f *(Obligation des consuls honoraires de répondre comme témoins)*.

55. M. EDMONDS ne voit aucune raison d'établir une distinction entre les consuls honoraires et les consuls de carrière en matière d'obligation de témoigner. La disposition en question est destinée à assurer l'exercice sans entrave des fonctions consulaires, quelle que soit la personne qui les exerce.

56. Le PRÉSIDENT met aux voix la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du membre de phrase : « L'autorité qui requiert le témoignage doit prendre toutes mesures raisonnables pour éviter de gêner le fonctionnaire consulaire dans l'accomplissement de ses fonctions officielles ».

Par 10 voix contre zéro, avec 2 abstentions, il est décidé que ce membre de phrase sera applicable aux consuls honoraires.

57. Le PRÉSIDENT met aux voix l'applicabilité aux consuls honoraires du reste du paragraphe 2 : « et doit faire le nécessaire pour recueillir son témoignage à sa résidence ou à son bureau, toutes les fois que cela est possible et admis ».

Par 5 voix contre 3, avec 4 abstentions, il est décidé que le reste du paragraphe 2 sera applicable aux consuls honoraires.

58. M. BARTOŠ déclare avoir voté négativement pour les raisons qu'il a indiquées au cours des débats.

Par 8 voix contre zéro, avec 4 abstentions, il est décidé que le paragraphe 2 de l'article 40 sera applicable aux consuls honoraires.

59. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est d'avis que la Commission doit maintenant décider de l'applicabilité de l'article 45 *(Obligations des Etats tiers)* aux consuls honoraires. Le paragraphe 4 de cet article, qui traite de la correspondance officielle en transit, est évidemment applicable aux consuls honoraires. Les trois premiers paragraphes, par contre, ne sont pas applicables aux consuls honoraires, qui sont généralement choisis parmi des personnes habitant d'une manière permanente dans l'Etat de résidence.

60. M. EDMONDS connaît des cas dans lesquels des consuls honoraires ne sont pas domiciliés dans l'Etat de résidence. Les paragraphes 1, 2 et 3 doivent donc s'appliquer à ces consuls.

61. M. YOKOTA est d'avis que, sous réserve de modifications de forme appropriées, le paragraphe 3 s'applique aux consuls honoraires. Les Etats tiers ne doivent pas entraver le transit à travers leur territoire des consuls honoraires et des membres de leur famille. Quant aux paragraphes 1 et 2, M. Yokota ne pense pas qu'ils s'appliquent aux consuls honoraires.

62. Selon M. FRANÇOIS, la question de l'applicabilité de l'article 45 aux consuls honoraires peut susciter quelques difficultés. Les Etats qui n'admettent pas de consuls honoraires pourraient, aux termes de cet article, être tenus d'accorder certaines facilités aux consuls honoraires en transit à destination d'autres pays, qui acceptent ces consuls.

63. Quant au fond, M. François partage l'avis de M. Edmonds et il estime que l'article 45 doit être applicable aux consuls honoraires.

64. M. SANDSTRÖM déclare que même un Etat qui n'accepte pas de consuls honoraires devra reconnaître la nécessité d'accorder des facilités de transit aux consuls honoraires acceptés par d'autres pays.

65. M. BARTOŠ pense que toutes les dispositions de l'article 45 doivent être applicables aux consuls honoraires. Outre la raison déjà indiquée, à savoir qu'un consul honoraire peut fort bien ne pas habiter dans l'Etat de résidence, M. Bartoš mentionne la pratique suivie dans son propre pays, qui consiste à inviter ses consuls honoraires à se rendre en Yougoslavie pour se familiariser avec certains problèmes importants. C'est ainsi que l'on a organisé un cycle d'études de consuls honoraires yougoslaves à l'étranger pour les

familiariser avec les nouvelles règles de procédure civile qui venaient d'être adoptées. Récemment aussi, on a organisé pour les consuls honoraires un cycle d'études sur les problèmes du tourisme en Yougoslavie.

66. Pour ces raisons, M. Bartoš estime qu'il est indispensable de donner à l'Etat d'envoi la possibilité d'organiser le déplacement de ses consuls honoraires, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence, afin qu'ils puissent consulter le gouvernement au nom duquel ils agissent et obtenir des renseignements et des instructions. Les facilités de transit pour ces déplacements sont nécessaires à l'accomplissement des fonctions consulaires proprement dites.

67. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, déclare que, si la Commission devait estimer que l'article 45 n'est pas applicable dans sa totalité aux consuls honoraires, elle agirait comme si elle admettait qu'un consul honoraire ne puisse jamais être ressortissant de l'Etat d'envoi ni d'un Etat tiers et que, si le consul honoraire est ressortissant de l'Etat de résidence, il soit en quelque sorte privé de la possibilité de voyager à l'étranger. Cette hypothèse est manifestement fausse.

68. En conséquence, toutes les dispositions de l'article 45 doivent être applicables aux consuls honoraires.

69. M. AGO déclare qu'il avait d'abord éprouvé des doutes quant à l'applicabilité des paragraphes 1 et 2, mais que les raisons énoncées par le Président l'ont convaincu que l'ensemble de l'article 45 doit être applicable aux consuls honoraires.

70. M. YOKOTA demande un vote distinct sur les paragraphes 1 et 2.

Par 9 voix contre 1, avec 1 abstention, il est décidé que les paragraphes 1 et 2 de l'article 45 seront applicables aux consuls honoraires.

Par 10 voix contre zéro, avec 1 abstention, il est décidé que les paragraphes 3 et 4 de l'article 45 seront applicables aux consuls honoraires.

Par 9 voix contre zéro, avec 2 abstentions, il est décidé que l'ensemble de l'article 45 sera applicable aux consuls honoraires.

La séance est levée à 18 h. 5.

575e SÉANCE

Mercredi 29 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*suite*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90/Add.1) [*suite*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen des textes proposés par le Comité de rédaction pour les articles relatifs aux consuls honoraires (A/CN.4/L.90/Add.1).

ARTICLE 56 a (INVIOLABILITÉ DE LA CORRESPONDANCE OFFICIELLE, DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS DU CONSULAT)

Par 12 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 56 a est adopté.

ARTICLE 56 b (PROTECTION SPÉCIALE)

2. M. MATINE-DAFTARY pense qu'il conviendrait de modifier le titre de l'article 56 b. La situation d'un consul honoraire n'est pas celle d'un consul de carrière ; on ne peut donc pas reprendre automatiquement le titre de l'article correspondant du chapitre relatif aux consuls de carrière (article 32).

3. M. YOKOTA fait observer que le titre de l'article 32 est « Protection spéciale et respect dus au consul ». Ce titre n'a pas été reproduit à l'article 56 b, qui ne mentionne pas le respect dû aux consuls honoraires.

Par 10 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 56 b est adopté.

ARTICLE 56 c (EXEMPTION DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'IMMATRICULATION DES ÉTRANGERS, DE PERMIS DE SÉJOUR ET DE PERMIS DE TRAVAIL)

4. M. YASSEEN réitère les objections qu'il a formulées, à propos de l'article 35, contre toute mention du permis de travail. Du point de vue logique, il s'y ajoute une objection supplémentaire lorsqu'il s'agit de l'article à l'examen. Celui-ci dit, en fait, que les consuls qui n'exercent pas une activité privée de caractère lucratif n'ont pas besoin de permis de travail.

5. M. Yasseen pense que les activités des consuls honoraires en dehors du consulat sont si diverses qu'à moins d'assortir les mots « permis de travail » de conditions soigneusement étudiées, il est préférable de les supprimer purement et simplement ; c'est ce que propose M. Yasseen.

6. M. ERIM appuie la proposition d'amendement de M. Yasseen. L'article 35 prévoit l'exemption de l'obligation de demander un permis de travail pour le personnel privé du fonctionnaire consulaire, tandis que l'article 56 c prévoit cette exemption pour le consul honoraire et pour les membres de sa famille.

7. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il convient de conserver les mots « permis de travail » pour éviter qu'un consul honoraire qui n'exerce pas d'activité privée de caractère lucratif ne se trouve dans l'obligation de demander un permis de travail pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions.

8. M. YASSEEN ne pense pas que les mots « permis de travail » puissent être interprétés comme signifiant l'autorisation d'exercer les fonctions de consul honoraire.

9. M. ERIM fait observer que si l'interprétation

donnée par sir Gerald des mots « permis de travail » était exacte, l'article 56 c autoriserait l'Etat de résidence à exiger de ses ressortissants qui veulent exercer les fonctions de consul honoraire qu'ils obtiennent l'autorisation de le faire.

10. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) juge qu'il est bien clair que, tant à l'article 35 qu'à l'article 56 c, les mots « permis de travail » se rapportent au personnel privé engagé par les fonctionnaires consulaires. L'article 56 c dit en fait qu'un consul honoraire, ressortissant de l'Etat de résidence, ne peut employer une personne sans permis de travail, si ce permis est exigé en règle générale.

11. M. ERIM relève que l'article 56 c, contrairement à l'article 35, ne parle pas de personnel privé. S'il s'agit des mêmes permis de travail, il faut le dire nettement.

12. M. SANDSTRÖM reconnaît que l'on pourrait supprimer les mots « permis de travail », mais il serait préférable, à son avis, de les conserver, par souci d'uniformité avec l'article 35, d'autant que les exceptions concernant les ressortissants de l'Etat de résidence ou les personnes qui exercent une activité privée lucrative sont clairement indiquées.

Le Président met aux voix l'amendement proposé par M. Yasseen.

Il y a 5 voix pour, 5 voix contre et 3 abstentions.

L'amendement de M. Yasseen n'est pas adopté.

Par 8 voix contre une, avec 4 abstentions, l'article 56 c est adopté.

ARTICLE 56 d (EXEMPTION FISCALE)

13. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) signale que le texte de l'article contient deux membres de phrase, stipulant des conditions, qui ont été mis entre crochets. Les crochets ne figurent dans le texte que par erreur ; il ne faut donc pas en tenir compte.

14. M. BARTOŠ pense qu'il ne suffit pas de supprimer les crochets ; il faut également supprimer la partie du texte mise entre crochets : il en résulte, en effet, qu'un consul honoraire ressortissant de l'Etat de résidence n'est pas exempt d'impôts et de taxes sur les émoluments qu'il reçoit de l'Etat d'envoi, conséquence que M. Bartoš ne peut admettre. Il propose donc la suppression des mots figurant entre crochets.

15. M. TOUNKINE reconnaît que les mots « et n'exerce aucune activité privée d'un caractère lucratif » devraient être supprimés. Il est inutile de poser cette condition puisque l'article n'exonère d'impôts et de taxes que les émoluments reçus par l'intéressé en sa qualité de consul honoraire. Au contraire, les mots « qui n'est pas ressortissants de l'Etat de résidence » devraient être conservés, sinon l'article exonérerait de l'impôt sur leurs émoluments tous les consuls honoraires, quelle que soit leur nationalité. De l'avis de M. Tounkine, si le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, il n'y a aucune raison d'exonérer l'un quelconque de ses gains de l'impôt sur le revenu, lequel, dans les pays où il existe, s'applique également à tous les citoyens.

16. M. SANDSTRÖM fait remarquer, à l'appui de la thèse de M. Tounkine, que l'article 37 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques laisse l'Etat accréditaire juge de la question de savoir s'il percevra ou non l'impôt sur les émoluments qu'un agent diplomatique qui est son ressortissant reçoit de l'Etat accréditant.

17. M. ERIM partage l'opinion de M. Tounkine : le membre de phrase qui a trait aux activités privées de caractère lucratif est inutile.

18. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'il est généralement admis que les Etats ne doivent pas s'imposer l'un l'autre. Quelque forme que puisse prendre l'imposition des émoluments d'un consul honoraire, ce sera finalement l'Etat d'envoi qui se trouvera imposé. Tout impôt perçu sur les revenus que le consul honoraire tire de l'exercice de ses fonctions de consul devra, en fait, être remboursé par l'Etat d'envoi.

19. Sir Gerald pense, comme M. Tounkine, que la clause restrictive qui a trait aux activités privées de caractère lucratif est inutile et devrait être supprimée.

20. M. FRANÇOIS prend position en faveur de la thèse soutenue par M. Tounkine. L'exonération de l'impôt, lorsqu'elle est accordée à des ressortissants du pays considéré, pose toujours de graves problèmes. Le cas des fonctionnaires internationaux n'est pas entièrement semblable à celui des consuls honoraires : les traitements des fonctionnaires internationaux sont payés sur les sommes versées à titre de contribution par tous les Etats membres de l'organisation internationale considérée ; qui plus est, il faut absolument éviter les inégalités entre fonctionnaires internationaux. Si M. François comprend l'opinion de sir Gerald, qui se justifie au point de vue théorique, il se range néanmoins, pour des considérations d'ordre pratique, à l'avis de M. Tounkine.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que, d'après le texte actuel de l'article, les conditions énoncées dans les deux membres de phrases devraient être remplies simultanément. Peut-être conviendrait-il de préciser qu'il s'agit de deux conditions indépendantes.

22. M. SCELLE approuve la position prise par M. Bartoš et par sir Gerald Fitzmaurice.

23. M. TOUNKINE fait observer que la question de savoir si, en imposant le traitement qu'un ressortissant reçoit de l'Etat étranger, on impose ce ressortissant ou l'Etat étranger, est une question théorique dont la Commission a maintes fois discuté. Quoi qu'il en soit de cet aspect de la question, la Commission a déjà décidé, comme l'a rappelé M. Sandström, que l'agent diplomatique qui se trouve dans le même cas ne serait

exonéré de l'impôt que si cette exonération lui était accordée par l'Etat accréditaire.

24. Bien plus, en vertu de l'article 42 du projet à l'examen, les consuls de carrière qui sont ressortissants de l'Etat de résidence peuvent être imposés par cet Etat sur les émoluments qu'ils reçoivent en qualité de consuls. Il serait absurde de faire bénéficier les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence d'une exemption fiscale plus large que celle qui est accordée aux consuls de carrière également ressortissants de cet Etat.

25. M. BARTOŠ cite un cas qui s'est produit dans son pays. On a cherché à recouvrer l'impôt sur le traitement perçu par un ressortissant yougoslave qui exerçait les fonctions de consul honoraire d'un pays étranger. Le consul en question avait protesté et cité à l'appui de sa thèse les termes de son contrat. Bien qu'il fût décidé en principe qu'il devrait payer l'impôt, une difficulté surgit : on ne pouvait en effet fixer le montant de l'impôt sans examiner les registres consulaires. Il fut finalement décidé qu'il serait préférable d'exonérer de l'impôt les revenus qu'il tirerait de l'exercice de ses fonctions de consul honoraire.

26. M. YOKOTA, tout en admettant que c'est un principe général du droit international qu'un Etat ne peut pas imposer un autre Etat, déclare que ce principe est difficile à appliquer dans la pratique. C'est ainsi, par exemple, que le Gouvernement japonais n'a pas encore signé la Convention sur les privilèges et immunités des fonctionnaires des institutions spécialisées en raison du problème que pose l'emploi de ressortissants japonais par lesdites institutions au Japon. On se heurterait à des difficultés plus grandes encore dans le cas des consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ; c'est pourquoi, M. Yokota est enclin à appuyer le point de vue de M. Tounkine.

27. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que, le texte de l'article 56 d, tel qu'il est actuellement rédigé, va au-delà de la pratique actuellement suivie par les Etats en la matière.

28. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, appuie la proposition de M. Bartoš. Elle éviterait le danger de la double imposition, car dans la plupart des cas, les émoluments versés par l'Etat d'envoi auront été déjà soumis à l'impôt par ledit Etat.

29. M. PAL dit que si la Commission désire être logique avec elle-même, elle doit accepter le point de vue de M. Tounkine. Si l'on exonérait de l'impôt les revenus que les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence reçoivent en tant que consuls, on devrait accorder le même privilège aux consuls de carrière qui sont ressortissants de l'Etat de résidence et l'article 42 devrait être modifié en conséquence.

30. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) doute que le critère fondé sur la source du revenu soit nécessairement valable. Aux Etats-Unis, par exemple, de nombreux avocats reçoivent des honoraires importants de gouvernements étrangers pour les services qu'ils leur rendent. Le critère qui serait le plus facile à appliquer est celui de la nationalité. La Convention anglo-suédoise n'exonère de l'impôt que les émoluments des consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi.

31. Quant à la double imposition, M. Liang estime que la question ne se poserait guère dans les cas où les consuls honoraires consacrent à l'exercice de leurs fonctions une partie de leur temps seulement et sont rémunérés d'après les services effectivement rendus.

32. M. AGO fait observer qu'aux termes de l'article 56, les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence sont exclus du bénéfice de l'exemption par le jeu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 42. La Commission peut donc adopter la proposition de M. Bartoš sans que cela entraîne l'exonération fiscale des consuls honoraires de cette catégorie.

33. M. TOUNKINE estime que l'exemple cité par M. Bartoš n'est guère pertinent. Dans le cas dont il s'agit, l'Etat de résidence a tout simplement accordé une immunité supplémentaire au consul honoraire en cause, conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 42.

34. Si, comme M. Ago l'a dit, les ressortissants de l'Etat de résidence sont automatiquement exclus du bénéfice de l'exemption prévue à l'article 56 d, il n'y a aucun inconvénient à le spécifier dans le texte de l'article. En supprimant les mots entre crochets, on laisserait subsister un texte qui, à première vue, est applicable à tous les consuls honoraires et pourrait prêter à équivoque, bien qu'on puisse remédier en partie à cette équivoque en modifiant l'ordre des articles.

35. Selon M. PAL, bien que l'article 42 s'applique aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, il serait néanmoins illogique d'insérer dans l'article 56 d une disposition applicable, sans réserve, à tous les consuls honoraires.

36. M. YOKOTA pense, comme M. Ago, que la suppression des mots entre crochets ne modifierait pas la portée de l'article. Le cas des consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence est régi par les dispositions de l'article 42.

37. M. AGO dit qu'il serait peu souhaitable, du point de vue de la rédaction, de préciser dans chaque article relatif aux consuls honoraires qu'il ne s'applique pas aux ressortissants de l'Etat de résidence. Comme conséquence de l'applicabilité aux consuls honoraires de la disposition générale de l'article 42, l'article 56 d ne s'appliquerait à ces derniers que s'il était libellé sous la forme suivante : « Un consul honoraire, même s'il est ressortissant de l'Etat de résidence, etc. »

38. M. BARTOŠ exprime l'avis que le maintien des mots « qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence » pourrait avoir pour effet de priver les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence du bénéfice d'une immunité que celui-ci serait disposé à leur accorder en vertu de l'article 42. L'Etat de résidence serait tenté de

dire que le cas de ses ressortissants est régi par l'article 56 d et qu'ils ne sont pas admis au bénéfice de l'exemption.

39. M. TOUNKINE dit qu'il s'agit, en l'occurrence, non pas d'une simple question de rédaction mais d'une question de principe, puisque certains membres se sont déclarés en faveur de l'octroi de l'exemption fiscale à tous les consuls honoraires, y compris ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. Il est possible que le texte entre crochets soit inutile, mais la Commission devrait décider si l'exonération obligatoire s'applique uniquement aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. Une fois cette question réglée, on pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de libeller le texte.

40. M. ERIM fait observer qu'en ce cas le Comité de rédaction devrait également revoir l'article 56 c qui vient d'être adopté, car lui aussi exclut expressément — et, semble-t-il, sans nécessité — les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, du bénéfice des privilèges conférés par ledit article.

41. M. EDMONDS rappelle que la Commission est saisie de deux propositions formelles tendant à supprimer certains mots du texte. Il lui semble que la procédure correcte serait de voter sur ces propositions plutôt que sur un principe général.

42. Le PRÉSIDENT estime qu'il n'est pas nécessaire de voter sur le principe. Quelles que soient les opinions des membres au sujet de la question à l'examen, le texte de l'article 42 a un sens précis.

43. Parlant en qualité de membre de la Commission, il estime que celle-ci ne devrait insérer dans le projet aucune disposition qui puisse inciter un Etat à refuser d'accorder à ses ressortissants des privilèges et immunités qu'il leur aurait autrement accordés. A son avis, les mots qui se trouvent entre crochets devraient être supprimés.

44. M. BARTOŠ fait remarquer qu'il n'y a aucune divergence réelle d'opinion quant au fond et aucune question de principe à trancher. La question est réglée par l'article 42 qui laisse à l'Etat de résidence la faculté de déterminer les privilèges à accorder à ses ressortissants.

45. Sir Gerald FITZMAURICE dit que, dans sa précédente intervention sur ce sujet, il n'avait pas présentes à l'esprit les dispositions de l'article 42. Il est évident que le projet de la Commission ne peut pas donner aux consuls honoraires des privilèges plus étendus que ceux qu'il accorde aux consuls de carrière ; le cas des consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence doit être régi par les dispositions de l'article 42.

46. M. AGO est d'avis qu'il n'est plus nécessaire de voter sur le principe en cause puisque tous les membres de la Commission estiment que l'article 56 d doit être interprété à la lumière de l'article 42.

47. M. TOUNKINE considère comme entendu que l'article 56 d s'appliquera uniquement aux consuls honoraires, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence.

Par 10 voix contre 2, avec 4 abstentions, la proposition de M. Bartoš tendant à supprimer, dans l'article 56 d, les mots qui se trouvent entre crochets, est adoptée.

Par 12 voix contre une, avec 3 abstentions, l'article 56 d est adopté sous sa forme modifiée.

48. M. SANDSTRÖM explique qu'il a voté pour la suppression des mots entre crochets en présumant qu'un nouveau texte serait élaboré mentionnant expressément l'article 42.

49. M. ERIM fait observer que la décision prise par la Commission au sujet de l'article 56 d exige une modification correspondante de l'article 56 c. Les arguments avancés en faveur de la suppression dans le premier des mots « qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence » s'appliquent davantage encore aux mots « qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou » figurant dans le second.

50. M. AGO pense, lui aussi, que ces mots devraient être supprimés dans l'article 56 c puisque, de toute évidence, l'exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour ne concerne pas les ressortissants de l'Etat de résidence.

La Commission décide d'éliminer de l'article 56 c les mots « qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou ».

ARTICLE 56 e (EXEMPTION DES PRESTATIONS PERSONNELLES)

Par 10 voix contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 56 e est adopté.

ARTICLE 56 f (OBLIGATION DE RÉPONDRE COMME TÉMOIN)

51. M. EDMONDS dit qu'il sera obligé de voter contre l'article 56 f sous sa forme actuelle qui ne traduit pas, de manière précise, l'intention de la Commission. Il est certain que les consuls honoraires sont tenus de produire des documents officiels tels que les extraits d'actes de naissance et de mariage ou des témoignages sous forme de déposition écrite si leur production est nécessaire à la poursuite d'une enquête judiciaire.

52. M. TOUNKINE estime que l'article 56 f, tel qu'il est rédigé, semble accorder aux consuls honoraires un privilège plus étendu que celui qui est conféré aux consuls de carrière par le paragraphe 3 de l'article 40. Comme telle n'est sans doute pas l'intention de la Commission, le Comité de rédaction devrait harmoniser les deux textes.

53. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que la formule « *to attend as witness* » qui figure dans le texte anglais n'a peut-être pas tout à fait le même sens que la formule française correspondante.

54. M. AGO signale que l'article 56 f doit être complété à la suite de la décision prise par la Commission (574e séance, par. 56 et 57) de rendre le paragraphe 2 de l'article 40 applicable aux consuls honoraires.

55. Selon M. ERIM, il suffirait que l'article 56 f renvoie au paragraphe 2 de l'article 40 sans reproduire le fond de ce paragraphe.

56. M. MATINE-DAFTARY ne voit pas pourquoi le paragraphe 1 de l'article 40 ne devrait pas s'appliquer également aux consuls honoraires. Lorsqu'il s'agit de l'obligation de répondre comme témoin, il admettrait volontiers que les consuls honoraires soient assimilés aux consuls de carrière. Il propose donc de supprimer l'article 56 f et d'ajouter l'article 40 à ceux qui sont énumérés au paragraphe 2 de l'article 56.

57. Sir Gerald FITZMAURICE pense, comme M. Matine-Daftary, que l'article 40 doit s'appliquer en totalité aux consuls honoraires et que l'article 56 f doit être supprimé.

58. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que la disposition énoncée dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 40 constitue un privilège extraordinaire : la Commission ne devrait donc envisager qu'avec beaucoup de prudence la possibilité d'étendre, sous cette forme, pareil privilège aux consuls honoraires. L'article 56 f lui semble avoir placé la situation de consul honoraire dans sa véritable optique.

59. M. TOUNKINE demande instamment à M. Matine-Daftary de ne pas insister pour l'adoption de sa proposition, étant donné l'importance du privilège concédé par la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 40.

60. Le PRÉSIDENT propose que la Commission approuve l'article 56 f, sous réserve de modifications rédactionnelles.

Par 13 voix contre zéro, avec 1 abstention, l'article 56 f est adopté, compte tenu de cette réserve.

ARTICLE 56 g (RESPECT DES LOIS ET RÈGLEMENTS DE L'ÉTAT DE RÉSIDENCE)

61. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'il conviendrait, pour plus de précision, d'ajouter après les mots « sa position officielle », les mots « dans l'Etat de résidence ».

62. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est d'un avis opposé. On pourrait déduire de cette addition que le consul honoraire peut se servir de sa position officielle à des fins politiques ou pour se procurer des avantages dans un Etat tiers.

63. M. AGO croit inutile l'amendement proposé. Il est évident que l'obligation énoncée à l'article 56 g a trait aux activités exercées sur le territoire de l'Etat de résidence.

64. M. YOKOTA propose formellement l'amendement suggéré par le secrétaire de la Commission, qui est en harmonie avec le paragraphe 1 de l'article 46.

65. M. SCELLE propose de supprimer l'article 56 g, dont il se demande quelle est l'utilité réelle et qui n'a pas sa place dans un texte juridique : il s'agit, en effet, d'une question de bonne éducation, d'une question de conscience.

66. M. ERIM et M. SANDSTRÖM partagent l'opinion de M. Scelle.

67. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer à M. Scelle que la Commission a déjà adopté un article analogue (article 46) à propos des consuls de carrière et a décidé que certaines dispositions de cet article s'appliqueraient aux consuls honoraires. L'article 56 g n'est certainement pas sans utilité.

68. M. YASSEEN déclare que, puisqu'un consul honoraire peut à la fois être ressortissant de l'Etat de résidence et exercer une activité privée de caractère lucratif, il n'est pas besoin de l'article 56 g, qui trace au consul une règle de conduite morale.

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que l'article 46 est conçu en termes très explicites ; il fait observer que l'obligation énoncée dans la première phrase du paragraphe 1 de l'article 46 va de soi, quand il s'agit des ressortissants de l'Etat de résidence, mais vaut également pour les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers.

70. L'obligation définie à l'article 56 g est une obligation juridique et non pas une obligation morale.

71. M. SCELLE maintient son opinion ; il ne peut voir quel est le rapport entre les deux articles : l'article 46 a trait au respect des lois et règlements de l'Etat de résidence, tandis que l'article 56 g a trait à la conduite que doivent tenir les consuls honoraires.

72. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle que la Commission a décidé (574e séance, par. 13) que, les consuls honoraires étant pour la plupart des ressortissants de l'Etat de résidence, les termes employés dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 46, pour définir l'obligation incombant aux consuls de carrière, ne convenaient pas dans leur cas et qu'il fallait donc adopter une rédaction différente pour l'article en cours d'examen, dont sir Gerald croit que le texte actuel peut être accepté.

73. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera comme adopté l'amendement de M. Yokota tendant à ajouter les mots « dans l'Etat de résidence » après les mots « sa position officielle ».

Il en est ainsi décidé.

Par 13 voix contre 1, avec 2 abstentions, l'article 56 g est adopté sous sa forme amendée.

ARTICLE 57 (PRÉSÉANCE)

74. M. TOUNKINE demande au rapporteur spécial si, en pratique, les consuls honoraires prennent rang dans chaque classe après les consuls de carrière. En d'autres termes, un consul général honoraire a-t-il la préséance sur un consul de carrière ?

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) confirme que telle est, dans la pratique, la règle suivie par de nombreux Etats.

76. Le PRÉSIDENT annonce que, bien que le texte de l'article 57 ait déjà été approuvé, il le mettra aux voix pour déférer au vœu exprimé par M. Edmonds.

Par 14 voix, contre zéro, avec 2 abstentions, l'article 57 est adopté.

ARTICLE 57 BIS (CARACTÈRE FACULTATIF DE L'UTILISATION ET DE L'ADMISSION DE CONSULS HONORAIRES)

77. M. SCELLE considère l'article 57 *bis* comme trop absolu et faisant la part trop large à l'arbitraire puisqu'on pourrait en déduire qu'un Etat peut se refuser, de manière générale, à recevoir des consuls honoraires, alors qu'en réalité il ne peut que s'opposer à la nomination de l'un de ses ressortissants comme consul honoraire par l'Etat d'envoi. C'est là une hypothèse qui paraîtra peut-être un peu fantaisiste, mais le cas peut se présenter ; dans cette circonstance, le refus serait certainement contraire au droit international et aux intérêts de la communauté internationale, pour laquelle les relations consulaires sont indispensables.

78. M. ERIM rappelle que la règle posée dans l'article a fait l'objet d'une longue discussion et que son adoption a permis à certains membres de voter en faveur d'autres articles. Si l'article 57 *bis* devait maintenant être modifié, il sera peut-être nécessaire de rouvrir la discussion sur d'autres articles.

79. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) critique le libellé tant du titre que du corps de l'article. Les mots « utilisation » et « admission » sont impropres.

80. Après un nouvel échange de vues, le PRÉSIDENT propose de modifier le texte de l'article, qui deviendrait :

« Tout Etat est libre de décider s'il nommera ou recevra des consuls honoraires. »

Par 14 voix contre zéro, avec 2 abstentions, ce texte est adopté.

La séance est levée à 13 h. 10,

576e SÉANCE

Mercredi 29 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86, A/CN.4/L.90 et Add.1) [*fin*]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.90 et Add.1) [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion du projet sur les relations et immunités consulaires élaboré par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.90/Add.1).

ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS BILATÉRALES)

2. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) explique que le Comité n'a pu concilier les deux points de vue qui ont été exprimés au cours du débat que la Commission a consacré à l'article 59 (560e séance, par. 8 à 69, et 561e séance, par. 1 à 40). Le Comité a donc présenté deux textes différents pour l'article en question et propose que l'un et l'autre soient soumis aux gouvernements pour qu'ils formulent leurs observations.

3. M. EDMONDS se déclare en faveur du deuxième texte, dont les dispositions sont applicables d'elles-mêmes. Les dispositions du premier texte obligeraient les Etats intéressés à prendre certaines mesures pour maintenir en vigueur les conventions existantes.

4. M. AGO rappelle que le premier texte contient une proposition qu'il a faite au cours de la discussion prolongée de l'article 59 (561e séance, par. 1). Le deuxième texte est une version simplifiée du texte de l'article 59 proposé par le rapporteur spécial (A/CN.4/L.86).

5. En raison de l'absence de plusieurs membres et du manque de temps, M. Ago estime qu'il serait peu indiqué que la Commission se prononce en faveur de l'un ou de l'autre texte ; il appuie, par conséquent, la proposition du Comité de rédaction tendant à soumettre les deux textes aux gouvernements.

6. M. TOUNKINE préfère le deuxième texte, mais il appuiera la proposition tendant à présenter les deux textes aux gouvernements.

7. M. YASSEEN fait observer qu'un troisième point de vue a été exprimé lors de la discussion de l'article 59 (560e séance, par. 18, 19, 20, 26, 36, et 561e séance, par. 14, 18, 19) à savoir que la convention multilatérale projetée énonce quelques principes fondamentaux et que les accords bilatéraux déjà conclus ou qui viendraient à être conclus ne devraient pas porter atteinte à ces principes. Il demande que cette troisième thèse

soit mentionnée dans le commentaire de l'article 59, de manière que celui-ci traduise fidèlement les discussions qui se sont déroulées au sein de la Commission.

8. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'opposition, il considérera que la Commission accepte la proposition du Comité de rédaction tendant à soumettre les deux textes de l'article 59 aux gouvernements ; le commentaire de l'article 59 mentionnera le point de vue dont M. Yasseen a parlé.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2, PARAGRAPHE 2 (ETABLISSEMENT DE RELATIONS CONSULAIRES) [A/CN.4/L.86]

9. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa précédente session [1], la Commission a ajourné sa décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2 (A/CN.4/L.86). Au cours de la présente session, la Commission a adopté l'article 50 (A/CN.4/L.90) qui pourrait être fusionné avec la disposition qui figure au paragraphe 2 de l'article 2, si cette dernière est approuvée.

10. M. AGO déclare que la discussion assez longue dont le paragraphe 2 de l'article 2 a fait l'objet de la précédente session de la Commission, a montré que ceux qui sont en faveur d'une disposition indiquant que l'établissement des relations diplomatiques comporte celui des relations consulaires ne pensent qu'à une forme très limitée de relations consulaires. En effet, ces membres considèrent seulement que lorsqu'une mission diplomatique est établie, celle-ci peut également exercer certaines fonctions consulaires. Si la disposition avait une portée ainsi limitée, elle pourrait peut-être recueillir l'adhésion d'autres membres également à la condition qu'une explication à cet effet soit insérée dans le commentaire.

11. La fusion dudit article avec l'article 50 créerait malheureusement une difficulté supplémentaire. Si deux pays établissent des relations diplomatiques et aussi des relations consulaires mais limitées et assurées par la mission diplomatique elle-même, un grave problème se poserait en cas de rupture des relations diplomatiques. Aux termes des dispositions de l'article 50, la rupture des relations diplomatiques n'entraînerait pas *ipso facto* celle des relations consulaires. Toutefois, dans les circonstances qui viennent d'être mentionnées, la fermeture des locaux de la mission diplomatique entraînerait, en fait, la rupture aussi des relations consulaires limitées qui existeraient. Pour sa part, M. Ago ne conçoit pas comment la section consulaire d'une mission diplomatique peut rester ouverte si les relations diplomatiques sont rompues.

12. M. TOUNKINE souligne que les relations diplomatiques étant plus importantes ou de plus vaste portée que les relations consulaires, elles doivent être considérées comme englobant ces dernières. A ce propos, il appelle l'attention de la Commission sur la pratique suivie par l'U.R.S.S. : lorsque des relations diplomatiques ont été établies avec un certain nombre de pays, il n'a pas été expressément question de l'établissement de relations consulaires ; néanmoins, des sections consulaires et des consulats ont été créés après l'établissement des relations diplomatiques.

13. En ce qui concerne l'article 50, M. Tounkine estime que, dans l'intérêt général des relations pacifiques entre les Etats, la rupture des relations diplomatiques ne doit pas nécessairement entraîner celle des relations consulaires, à moins que les Etats intéressés n'en décident autrement.

14. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) appelle l'attention sur le paragraphe 3) du commentaire de l'article 2 qui figure dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa onzième session [2]. D'après ce paragraphe, la Commission est tenue de prendre une décision au sujet de la disposition dont il s'agit.

15. La thèse de M. Tounkine selon laquelle l'établissement de relations diplomatiques englobe celui des relations consulaires en vertu du principe que le tout renferme la partie n'est peut-être pas tout à fait exacte. L'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats s'effectue habituellement suivant une procédure très simple qui prend souvent la forme d'un échange de messages entre les deux Etats intéressés. Par contre, l'établissement de relations consulaires est une question qui peut être tantôt simple, tantôt complexe. Les deux Etats intéressés peuvent vouloir examiner longuement et de manière approfondie les fonctions dont leurs consuls seront appelés à s'acquitter et définir ces fonctions plus ou moins comme le fait la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède. En pareil cas, il s'écoulera nécessairement un certain délai entre l'établissement des relations diplomatiques et celui des relations consulaires.

16. La clause disant que l'établissement des relations diplomatiques comporte celui des relations consulaires contient un élément d'ambiguïté et pourrait donner lieu à plusieurs interprétations. Elle pourrait signifier (comme le suggère l'emploi du mot « comporte ») que l'établissement des relations diplomatiques entraîne l'obligation d'établir également des relations consulaires. D'autre part, elle pourrait également signifier que l'établissement des relations diplomatiques crée automatiquement une situation dans laquelle les relations consulaires sont présumées exister.

17. Le paragraphe 2 de l'article 2, tel qu'il est actuellement rédigé, peut être considéré comme reflétant l'état de choses existant, à savoir que l'établissement des relations diplomatiques est ordinairement suivi, à plus ou moins longue échéance, par l'établissement des relations consu-

[1] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1959, vol. I, 498e séance, par. 13 (l'actuel article 2 était alors l'article premier).

[2] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément n° 9* (A/4169), chapitre III.

laires. Si, toutefois, il est considéré comme l'expression du droit en la matière, il y aura lieu d'examiner la question quant au fond et de rédiger une disposition en termes plus précis.

18. Quant à la disposition qui figure à l'article 50, M. Liang doute qu'il soit sage de l'amalgamer avec celle du paragraphe 2 de l'article 2. Les gouvernements pourraient peut-être suggérer dans quelle partie du projet il conviendrait d'insérer le contenu de l'article 50.

19. M. YOKOTA rappelle qu'au cours de la discussion qui s'est déroulée à la précédente session, la majorité des membres de la Commission ont été d'avis que les relations diplomatiques n'englobent pas nécessairement les relations consulaires [3]. Pour sa part, il ne saurait accepter la thèse selon laquelle l'établissement des relations diplomatiques entraîne automatiquement celui des relations consulaires. Certes, les agents diplomatiques peuvent exercer certaines fonctions en matière de protection et de contrôle des nationaux, mais, en s'acquittant de cette tâche, ils exercent des fonctions diplomatiques et non des fonctions consulaires. A ce propos, M. Yokota appelle l'attention de la Commission sur les dispositions de l'article 3 du projet sur les relations diplomatiques. Lorsqu'un agent diplomatique assure la protection des ressortissants de l'Etat accréditant, il ne s'acquitte, en fait, que de la fonction diplomatique qui lui est conférée et agit en sa qualité d'agent diplomatique. L'exercice de cette fonction ne saurait, par conséquent, être considéré comme équivalant à l'établissement de relations consulaires en tant que telles.

20. Il est, certes, possible que deux Etats qui nouent des relations diplomatiques établissent en même temps des relations consulaires. Mais il est également possible que deux Etats n'établissent que des relations diplomatiques, du moins pour un certain temps. On irait donc trop loin si l'on affirmait que l'établissement des relations diplomatiques comporte toujours celui des relations consulaires.

21. Pour toutes ces raisons, M. Yokota estime préférable que la Commission n'adopte pas le paragraphe 2 de l'article 2 mais qu'elle explique, dans le commentaire, que lorsque les relations diplomatiques sont établies, les agents diplomatiques peuvent s'acquitter de certaines fonctions normalement exercées par les consuls.

22. Sir Gerald FITZMAURICE, se référant aux observations faites par le secrétaire, déclare que l'établissement de relations consulaires ne dépend pas de la conclusion de conventions consulaires. Même si des négociations sont en cours pour la conclusion d'une convention consulaire, ce fait n'exclut pas que des relations consulaires existent déjà entre les parties qui ont entamé les négociations. En ce qui concerne le Royaume-Uni, celui-ci a signé de nombreuses conventions consulaires avec des pays avec lesquels il entretenait, depuis longtemps déjà, des relations consulaires.

23. Pour sa part, sir Gerald éprouve des doutes sérieux au sujet des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2. Bien qu'il existe une affinité très marquée entre les relations diplomatiques et les relations consulaires, on ne saurait véritablement soutenir que les premières aient une portée plus vaste que les secondes ou que, partant, elles englobent celles-ci. Il n'y a, en fait, pas de raison que l'une de ces deux catégories de relations comporte implicitement l'autre.

24. Lorsque deux pays établissent des relations diplomatiques, il faut qu'ils concluent un arrangement distinct en vue de l'établissement de relations consulaires, même si les deux arrangements, comme c'est généralement le cas, doivent être concomitants. Sir Gerald peut citer de nombreux cas, dont certains tout récents, où, les relations diplomatiques ayant été rompues et ultérieurement rétablies, les relations consulaires, qui étaient également rompues, n'ont pas été rétablies en même temps. Par conséquent, le rétablissement des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* celui des relations consulaires. La disposition en question ne reflète donc pas la pratique actuellement suivie en la matière. On peut, certes, l'adopter comme règle applicable dans l'avenir, mais sir Gerald doute qu'une telle décision soit souhaitable.

25. Quoi qu'il en soit, si la Commission décide, en termes généraux, que l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, il y aura lieu de préciser, soit dans l'article lui-même, soit dans le commentaire de l'article, ce que cette disposition signifie exactement. L'établissement de relations consulaires ne saurait nécessairement signifier que les missions diplomatiques peuvent purement et simplement exercer toutes les fonctions consulaires. Les missions peuvent accomplir certaines tâches, telles que le renouvellement des passeports ou la délivrance des visas, qui n'entraînent pas de relations avec les autorités locales, mais les fonctions qui entraînent de telles relations ne sauraient être exercées sans un exequatur. Il est donc essentiel de préciser que la section consulaire d'une mission diplomatique ne peut s'acquitter que des fonctions consulaires pour lesquelles aucun exequatur n'est exigé et qui n'entraînent pas de relations avec les autorités locales.

26. Quant à la difficulté mentionnée par M. Ago, sir Gerald Fitzmaurice considère que, lorsqu'il n'y a pas de consulat séparé, les relations consulaires dépendent de l'existence de relations diplomatiques et la rupture de ces dernières entraîne nécessairement la rupture des premières. On peut, certes, admettre qu'en pareil cas, la section consulaire de l'ambassade reste ouverte, mais cela peut créer des conditions d'inégalité si l'autre Etat maintient des consulats séparés de ses missions diplomatiques : en effet, ce dernier ne pourrait pas laisser ouverte une section quelconque de son ambassade alors que le premier pourrait le faire.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. I, 496e et 497e séances, *passim*.

27. Pour conclure, sir Gerald Fitzmaurice préférerait que le projet précise que, dans tous les cas, l'établissement de relations consulaires est un acte distinct de l'établissement de relations diplomatiques.

28. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), rappelle qu'à la précédente session, vers la fin du débat sur le paragraphe 2 de l'article 2, les divergences de vues s'étaient grandement atténuées. L'accord général semblait s'être réalisé sur l'idée qu'une mission diplomatique peut, en principe, exercer toutes les fonctions consulaires, mais doit, chaque fois qu'elle est appelée, dans l'exercice de ces fonctions, à traiter avec une autorité locale, passer par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères, à moins qu'il n'en soit convenu autrement.

29. Il n'y a rien dans la pratique des Etats qui vienne corroborer cette opinion qu'une fois les relations diplomatiques établies, l'établissement des relations consulaires exige de nouvelles mesures. La pratique suivie par les Etats repose sur cette prémisse que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires. A ce propos, le rapporteur spécial cite l'exemple de la Tchécoslovaquie, pays qui ne compte qu'un très petit nombre de consulats distincts de ses missions diplomatiques. Dans la quasi-totalité des pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie, les missions diplomatiques tchécoslovaques exercent les fonctions consulaires sans accord spécial à cet effet et sans que l'exequatur ait jamais été exigé pour le chef de la mission.

30. Au sujet de l'article 50. M. Žourek souligne qu'il est généralement admis qu'en cas de rupture des relations diplomatiques entre deux Etats, les relations consulaires subsistent, s'il existe des consulats distincts des missions diplomatiques. Il ne se produit de difficulté que si l'un au moins des deux Etats n'a pas de consulat distinct de sa mission diplomatique. Dans ce cas, le rapporteur spécial ne voit pas de raison pour que la section consulaire de la mission ou des missions diplomatiques dont il s'agit ne reste pas ouverte. A ce propos, il cite l'article 41 de la Charte des Nations Unies, qui mentionne la rupture des relations diplomatiques comme l'une des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Quant à lui, M. Žourek ne peut admettre que la rupture des relations diplomatiques en vertu de cette disposition de la Charte doive nécessairement entraîner la rupture des relations consulaires.

31. Le rapporteur spécial ne peut se rallier à l'opinion de M. Yokota selon laquelle certaines fonctions, quand elles sont exercées par des agents diplomatiques, cessent d'être des fonctions consulaires pour devenir des fonctions diplomatiques. Si une ambassade délivre un passeport, il ne s'ensuit pas que la délivrance des passeports devienne une fonction diplomatique.

32. En réponse aux observations formulées par sir Gerald Fitzmaurice, M. Žourek reconnaît que les agents diplomatiques ne peuvent, sans exequatur, exercer les fonctions consulaires qui comportent des relations avec les autorités locales.

33. M. BARTOŠ souligne que l'opinion évolue sur la question posée par le paragraphe 2 de l'article 2, de sorte qu'il y a beaucoup à dire en faveur des thèses soutenues tant par sir Gerald Fitzmaurice que par M. Tounkine. A une date récente, plusieurs Etats ont collectivement demandé l'exequatur pour les membres des sections consulaires de leurs ambassades en Yougoslavie, ce qui a été l'occasion, pour les autorités yougoslaves, de faire une enquête sur les usages suivis par les divers pays en la matière. Elles ont distingué deux tendances différentes, l'une conduisant à reconnaître la qualité de consul aux fonctionnaires des sections consulaires des missions diplomatiques, cela de manière très libre et sans le moindre exequatur, avec cette conséquence que les fonctionnaires en question exercent à la fois des fonctions diplomatiques et des fonctions consulaires ; l'autre, qui porte à considérer les sections consulaires de l'ambassade comme des services auxiliaires, dont les fonctionnaires ne se voient pas reconnaître la qualité de consuls, avec cette conséquence qu'ils ont besoin de l'exequatur. On ne peut considérer ces pratiques comme contradictoires, mais le fait est qu'elles sont totalement différentes.

34. M. Bartoš ne peut admettre l'opinion du rapporteur spécial selon laquelle les sections consulaires des missions diplomatiques seraient obligées, dans la conduite des affaires qu'elles ont à traiter avec les autorités locales de l'Etat de résidence, de passer par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères de cet Etat. Le plus souvent, le ministère qui reçoit une demande en ce sens se borne à adresser la section consulaire aux autorités locales compétentes : en pareil cas, on peut dire que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires.

35. Il existe des arguments pour l'exercice des fonctions consulaires par les agents diplomatiques comme pour les règles traditionnelles de la séparation de ces fonctions. La Commission peut prendre position en faveur du système le plus libéral, mais elle ne saurait être sûre, ce faisant, de suivre la pratique de certains Etats. La distinction théorique entre l'établissement des relations consulaires et l'exercice des fonctions consulaires ne peut manquer de se traduire dans la pratique.

36. A ce propos, M. Bartoš signale que, bien que les relations diplomatiques aient été rompues entre la Yougoslavie et la République fédérale d'Allemagne, les relations consulaires se poursuivent activement et qu'en fait, certaines fonctions habituellement réservées aux missions diplomatiques sont exercées par les consulats des deux pays.

37. Les deux systèmes, traditionnel et libéral, diffèrent si radicalement que la Commission devra nécessairement choisir entre eux pour fixer le libellé du paragraphe 2 de l'article 2.

L'expédient facile qui consiste à déclarer purement et simplement que les deux systèmes sont l'un et l'autre admissibles, n'avancerait en rien la tâche commune.

38. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant à la partie de l'intervention de sir Gerald Fitzmaurice qui avait trait à l'une des opinions qu'il a lui-même exprimées, souligne qu'il n'était pas dans sa pensée de dire que les conventions consulaires doivent être conclues avant que les relations consulaires ne puissent s'établir. Il a simplement fait observer que, dans certaines conditions, un Etat peut juger préférable de conclure une convention avant d'établir des relations consulaires. C'est ainsi, par exemple, que la Chine a établi des relations diplomatiques avec certains Etats dont l'indépendance est récente, mais pourra décider, avant d'entrer en relations consulaires avec ces pays, de conclure avec eux des conventions pour stipuler la protection et les facilités dont jouiront ses fonctionnaires consulaires. De même, après la première guerre mondiale, la Chine a renoué des relations diplomatiques avec certains des pays ex-ennemis. Mais un certain temps s'est écoulé avant que ne soient conclues des conventions consulaires avec ces pays, conventions en vertu desquelles la « juridiction consulaire » était supprimée. Les relations consulaires ne furent reprises qu'une fois ces conventions signées.

39. M. Liang croit donc que le paragraphe 2 de l'article 2 qui, dans la rédaction proposée par le rapporteur spécial, rend l'établissement des relations consulaires solidaire de l'établissement des relations diplomatiques, ne saurait être considéré comme donnant une image exacte de la pratique internationale.

40. M. TOUNKINE, sur une motion d'ordre, fait observer que la Commission ne dispose pas du temps nécessaire pour une discussion approfondie de la question à l'examen. Il propose donc que la Commission diffère sa décision sur le paragraphe 2 de l'article 2 et communique le texte aux gouvernements pour observations, sans faire de recommandation dans un sens ni dans l'autre. C'est la procédure qui a été suivie à propos de l'article 59 (voir le par. 8 ci-dessus).

41. M. YOKOTA ne peut accepter la proposition de M. Tounkine. La question débattue est d'ordre purement juridique : elle ne saurait être résolue que par des juristes, et non par les gouvernements. L'article 59 pose une question de politique et d'usage ; il était donc parfaitement normal de le soumettre aux gouvernements ; mais si la Commission devait suivre cette procédure en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 2, elle ne ferait que se dérober à la tâche qui, de toute évidence, lui incombe.

42. Le PRÉSIDENT rappelle que le paragraphe 2 de l'article 2 a été réservé à la session précédente en attendant qu'une décision définitive soit prise au sujet de l'article 4 *(Les fonctions consulaires)*.

43. M. TOUNKINE pense que la Commission devra adopter la procédure qu'il a proposée si elle veut achever ses travaux à temps. De plus, il souligne qu'en l'absence de nombreux membres de la Commission, il ne convient pas de prendre de décision sur un point aussi important. En réponse à l'intervention de M. Yokota, il fait observer que les 82 Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ont, eux aussi, des juristes éminents à leur disposition.

44. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition de M. Tounkine tendant à ajourner jusqu'à la prochaine session la décision sur le paragraphe 2 de l'article 2.

Par 7 voix contre 5, la proposition de M. Tounkine est adoptée.

45. M. YOKOTA estime que le texte du paragraphe 2 de l'article 2 ne devrait pas figurer dans le rapport de la Commission.

46. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne voit pas de raison de ne pas mentionner ce paragraphe dans le rapport, avec une note indiquant qu'il a été réservé.

47. Sir Gerald FITZMAURICE espère que le rapporteur spécial tiendra compte du fait que le paragraphe 2 qui, dans sa rédaction actuelle, est trop catégorique, serait acceptable s'il était complété par une formule qui en restreindrait quelque peu la portée. Il pourrait être dit que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires, sauf objection de part de l'Etat de résidence.

48. M. AGO pense qu'il conviendrait de réserver la totalité de l'article 2, y compris la disposition de l'article 50 relative au maintien des relations consulaires en cas de rupture des relations diplomatiques qui doit être insérée dans cet article.

49. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer qu'il n'a pas encore été pris de décision sur l'insertion de cette disposition dans le texte de l'article 2. Tant que la Commission n'aura pas reçu les observations des gouvernements sur la question, cette clause doit continuer à figurer à la section IV du chapitre Ier.

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.92/Add.1) [*suite**]

[Point 5 de l'ordre du jour]

50. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur le projet d'articles relatifs aux missions diplomatiques spéciales (A/CN.4/L.92/Add.1). Il invite le rapporteur spécial à présenter ce texte.

51. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer qu'il a remanié considérablement son rapport sur la diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129).

* Reprise des débats de la 569e séance.

Il avait d'abord considéré que deux article seulement de la section 1 du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques étaient applicables aux missions spéciales. Toutefois, le débat a fait apparaître que, suivant l'avis de la Commission, un certain nombre d'autres articles figurant dans cette section s'appliquent également aux missions spéciales, ne serait-ce que partiellement. Il est également résulté de la discussion que les articles spéciaux que M. Sandström avait élaborés ne sont pas nécessaires et qu'il suffirait de quelques légères modifications de rédaction pour rendre certains articles du projet sur les relations diplomatiques applicables aux missions spéciales.

52. M. Sandström s'est décidé à apporter ces modifications radicales à son rapport en raison du peu de temps dont la Commission dispose et des propositions présentées par M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.87 et L.88) dont le but était de simplifier les choses en insérant les dispositions sur la diplomatie *ad hoc* dans le projet sur les relations diplomatiques, afin de faciliter les travaux de la conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques.

53. M. TOUNKINE indique que le libellé actuel du texte de l'article 2, présenté par le rapporteur spécial, ne tient pas compte de la décision prise par la Commission de considérer la section 1 du projet sur les relations diplomatiques comme étant applicable aux missions spéciales, à l'exception de quatorze articles. Le texte de l'article 2 est beaucoup trop vague, notamment la mention des « principes qui sont à la base des dispositions de la section I ».

54. M. YOKOTA (Président du Comité de rédaction) explique que les membres du Comité de rédaction n'ont pas assisté aux séances de la Commission auxquelles la question a été examinée. Le Comité a pris pour base de ses travaux deux documents contenant la nouvelle proposition soumise comme alternative par le rapporteur spécial (A/CN.4/L.89) et le texte présenté par M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.87). Le fait que les membres du Comité n'étaient pas présents lors de la discussion de la question explique peut-être pourquoi les nouveaux projets d'articles ne sont pas tout à fait conformes aux vues exprimées par la Commission.

55. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit qu'il n'est pas sûr que la Commission ait, en fait, pris de décision au sujet de l'applicabilité aux missions spéciales, de chaque article du projet sur les relations diplomatiques, bien que ses membres aient échangé des arguments pour et contre ladite applicabilité.

56. M. PAL rappelle que, bien que la Commission ait discuté cette question en l'absence des membres du Comité de rédaction, elle a examiné vingt-cinq articles du projet sur les relations diplomatiques et a pris des décisions concernant leur applicabilité aux missions spéciales. A la suite d'une suggestion de Sir Gerald Fitzmaurice, elle a également décidé de préciser, dans son projet, que tous les articles de la section I, à l'exception de ceux considérés comme étant inapplicables, devraient s'appliquer aux missions spéciales. La Commission devrait donc remanier l'article 2 pour se conformer à ces décisions.

57. Le PRÉSIDENT propose que le rapporteur spécial rédige un nouvel article 2 en tenant compte des suggestions faites par M. Tounkine et M. Pal.

58. Il invite la Commission à se prononcer sur l'article premier *(Définitions)* du projet présenté par le rapporteur spécial.

59. M. AGO propose que le mot « diplomatique », qui figure dans la première phrase du paragraphe 1, soit remplacé par le mot « officielle » et que le mot « diplomatiques » qui figure dans la deuxième phrase dudit paragraphe soit supprimé.

60. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit qu'il n'a pas d'objection particulière contre la suggestion de M. Ago, mais qu'il a inséré le mot « diplomatique » parce que le sujet même a pour titre : « Diplomatie *ad hoc* ».

61. Selon M. LIANG (Secrétaire de la Commission), le paragraphe 2 de l'article premier ne constitue pas, à proprement parler, une définition. Il serait plus juste de le considérer comme une référence et il peut, à ce titre, être inséré soit dans le commentaire, soit dans le corps du rapport.

62. Sir Gerald FITZMAURICE ne pense pas, contrairement à l'avis du secrétaire, que le paragraphe 2 doive être supprimé. Ce paragraphe définit, de manière parfaitement adéquate, l'expression « projet de 1958 ».

63. M. YOKOTA, se référant à la suggestion faite par M. Ago, dit que si l'on supprimait le mot « diplomatiques » dans la deuxième phrase de l'article, il s'ensuivrait que tout envoyé commercial ou culturel serait considéré comme un diplomate.

64. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) estime, lui aussi, que l'amendement de M. Ago aurait pour effet d'étendre l'application des articles en question à un certain nombre de missions n'ayant aucun caractère diplomatique en tant que tel.

65. M. AGO considère que la définition a précisément pour but d'englober toutes les missions envoyées par des Etats pour conclure des accords sur des questions très diverses.

66. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit qu'il a inséré l'adjectif « diplomatique » pour bien préciser que les négociations dont une mission spéciale est chargée sont menées à un échelon suppérieur.

67. Selon M. AGO, le mot « diplomatique » n'est pas employé tout à fait correctement dans l'article ; habituellement, le chef d'une mission spéciale lui-même n'est pas un agent diplomatique.

68. M. TOUNKINE estime que la suggestion de M. Ago tendant à remplacer le mot « diplomatique » qui figure dans la première phrase par le mot

« officielle » est raisonnable, parce qu'une mission envoyée pour conclure une convention est une délégation et non une mission diplomatique. L'expression « mission officielle » signifie qu'il s'agit d'une mission chargée de représenter l'Etat à l'échelon gouvernemental.

69. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que les mots « envoyée par un Etat à un autre » suffisent pour indiquer qu'une mission spéciale représente le gouvernement.

70. M. ERIM trouve que le texte n'est pas suffisamment clair. La portée des articles sera très différente selon qu'on interprète le mot « diplomatie » au sens large ou que l'on envisage uniquement les missions composées de diplomates de carrière. A son avis, la Commission devrait préciser la catégorie de missions à laquelle le projet est appliqué. Personnellement, M. Erim n'a pas de préférence marquée pour l'une ou l'autre interprétation.

71. M. YASSEEN estime qu'il est inutile d'employer le mot « officielle » car toute mission envoyée par un Etat a un caractère officiel.

72. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, partage les doutes de M. Erim concernant la portée du mot « diplomatique ». Les privilèges et immunités accordés aux missions spéciales dépendront certainement de l'interprétation qui sera donnée à ce terme.

73. M. YOKOTA dit que, par exemple, un groupe d'hommes d'affaires envoyés par un gouvernement pour étudier la situation commerciale dans un autre pays, peut être considéré comme une mission officielle, mais non comme une mission jouissant des privilèges et immunités diplomatiques.

74. M. AGO fait observer qu'en règle générale, les hommes d'affaires ne sont pas envoyés par les gouvernements, bien qu'il soit parfois nécessaire d'obtenir le consentement de l'autre gouvernement pour le voyage de telles délégations. Le point essentiel c'est que, pour bénéficier des privilèges diplomatiques, une mission spéciale doit représenter l'Etat ; les relations directes entre les branches administratives des gouvernements se développent de plus en plus et les missions officielles peuvent être composées de personnes appartenant à des catégories très diverses. Il y aurait peut-être lieu de remanier l'article de façon à préciser que la mission doit être composée de représentants de l'Etat.

75. M. ERIM demande si, par exemple, le Directeur général des sports d'un pays déterminé jouirait, au cours de ses négociations officielles avec l'autorité correspondante d'un autre pays, des privilèges et immunités conférés par le projet.

76. M. YASSEEN et M. AGO considèrent que le Directeur des sports agirait, dans ce cas, en qualité de représentant de l'Etat. Il y a lieu de souligner dans l'article le caractère représentatif des missions spéciales.

77. Sir Gerald FITZMAURICE pense qu'on pourrait peut-être employer la formule « une mission officielle composée de représentants de l'Etat ».

78. M. YASSEEN estime que cette formule pourrait être interprétée comme signifiant que tous les membres de la mission doivent être des représentants de l'Etat, ce qui pourrait ne pas être le cas.

79. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que tous les membres d'une délégation sont représentants de l'Etat qui les envoie aux fins de la mission. C'est ainsi que la délégation du Royaume-Uni aux conférences sur le droit de la mer comprenait des experts et des professionnels de l'industrie de la pêche qui ont représenté le Royaume-Uni aux fins desdites Conférences.

80. Le PRÉSIDENT propose que la Commission adopte les amendements à l'article 1er proposés par M. Ago.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

577e SÉANCE

Jeudi 30 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.92/Add.1) [*fin*]

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre le débat sur le projet relatif à la diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/L.92/Add.1) et appelle son attention sur la version révisée de l'article 2 proposée par le rapporteur spécial, qui est ainsi conçue :

« Des dispositions de la section I du Projet de 1958, les articles 8, 9 et 18 s'appliquent aussi aux missions spéciales.

2. Les articles 12 et 13 seront appliqués quand les circonstances y donneront lieu. »

2. M. AGO propose de supprimer le paragraphe 2 dans le projet d'article 2. L'article 13 du projet de 1958 a trait aux classes des chefs de missions permanentes et n'est nullement applicable aux missions spéciales. Quant à l'article 12, qui pourrait dire si son application à ces missions se justifie ?

3. M. BARTOŠ s'abstiendra de voter sur le paragraphe 2. Il s'en tient à l'opinion qu'il a exposée au cours d'une précédente séance, savoir qu'il ne suffit pas de renvoyer simplement à certains articles du projet de 1958, encore qu'il comprenne parfaitement qu'en raison du temps que la Commission a consacré, au cours de la présente session, à l'étude des relations et immunités

consulaires, il n'ait pas été possible de préparer un texte plus élaboré sur la question de la diplomatie *ad hoc*.

4. Lorsqu'il s'agit de missions spéciales, les lettres de créance peuvent être remplacées par les pleins pouvoirs si le chef de la mission est un ambassadeur, ou par une procuration faisant l'objet d'un échange de lettres, ou encore par une simple lettre d'introduction.

5. M. TOUNKINE pense, comme M. Ago et M. Bartoš, que la Commission ne doit pas tenter de faire entrer de force les missions spéciales, qui sont très diverses, dans le cadre des dispositions relatives aux lettres de créance et aux classes des chefs de missions permanentes. Dans la pratique, il n'y a parfois aucun document écrit servant de lettres de créance, et l' « accréditation » se fait alors par le moyen d'une communication téléphonique de l'ambassade ou de la légation compétente.

6. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) et M. PAL font observer que le paragraphe 2 a été rédigé suivant les directives données par la Commission (569e séance, par. 5, 6, 7, 30 et 31).

7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne que les articles 12 et 13 du projet de 1958 peuvent, dans certains cas, constituer un guide utile en matière de préséance et de protocole, notamment lorsque plusieurs missions spéciales arrivent simultanément. Il ressort clairement des mots « quand les circonstances y donneront lieu » que ces deux articles ne s'appliquent que dans les cas où c'est possible.

8. M. AGO rappelle qu'il existe toutes sortes de missions spéciales, y compris les missions accomplies par des membres du gouvernement, qui sont fréquentes. Les mots cités par le Président ne feront pas toujours interprétés de manière unisorme et, par suite, des solutions différentes pourraient être adoptées dans des circonstances analogues.

9. M. YASSEEN ne peut voir comment l'article 13, qui traite d'une question particulière concernant les missions permanentes, pourrait jamais s'appliquer aux missions spéciales.

Par 6 voix contre 1 et 5 abstentions, la proposition de M. Ago tendant à supprimer le paragraphe 2 est adoptée.

L'article 2 est adopté dans son texte amendé, sous réserve de modifications rédactionnelles.

10. Le PRÉSIDENT invite la Commission à passer à l'examen de l'article 3, tel qu'il figure dans le document A/CN.4/L.92/Add.1.

11. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) expose que le Comité de rédaction a jugé qu'il fallait tenir compte de la proposition faite par M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.87) au sujet de la façon dont prend fin une mission spéciale ; on retrouve l'essentiel de cette proposition dans le texte du paragraphe 2 de l'article 3.

Par 12 voix contre zéro et 1 abstention, l'article 3 est adopté.

12. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'introduction au projet d'articles relatifs à la diplomatie *ad hoc*.

13. M. BARTOŠ annonce qu'il ne participera pas au débat en cours parce qu'il estime que la Commission n'a pas rempli sa tâche, qui consistait à rédiger le texte d'articles relatifs à la diplomatie *ad hoc*. Le temps lui a manqué pour étudier en détail la question dans son ensemble ; or, c'est précisément ce qu'il était nécessaire de faire sur le plan pratique, les principes généraux n'étant pas en jeu. M. Bartoš réserve donc sa position sur l'ensemble du projet et des commentaires.

14. M. TOUNKINE juge parfaitement justifiées les critiques formulées par M. Bartoš au sujet de la méthode de travail de la Commission : il ne considère pas, lui non plus, comme satisfaisant, dans son état actuel, le projet relatif à la diplomatie *ad hoc*, question que l'on ne saurait aucunement qualifier de simple. Il croit cependant que la Commission devrait s'efforcer de faire de son mieux dans les conditions où elle se trouve.

15. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) pense qu'il conviendrait de mentionner, au paragraphe 3 de l'introduction, le mémorandum présenté par M. Jiménez de Aréchaga (A/CN.4/L.88).

Il en est ainsi décidé.

16. M. TOUNKINE fait une observation à propos du paragraphe 4 : il ne croit pas que la Commission ait effectivement décidé que la question des « relations entre les Etats et les organisations internationales » ferait plus tard l'objet d'une étude distincte. S'il ne fait pas erreur sur ce point, la fin de la dernière phrase du paragraphe 4 devrait être supprimée.

17. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle qu'à sa précédente session, la Commission a pris acte de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale et décidé d'examiner en temps voulu la question des relations entre les Etats et les organisations internationales [1]. Elle n'a pas expressément décidé d'étudier le fond de la question dans un proche avenir ; M. Liang croit donc préférable de supprimer les derniers mots du paragraphe 4.

18. Le reste de la dernière phrase du paragraphe 4 peut être conservé, mais il conviendrait, par souci d'exactitude, d'ajouter avant les mots « ces relations » les mots « A l'heure actuelle ». En 1958, au cours des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale [2], M. Liang a eu l'occasion, en sa qualité de secrétaire de cette Commission, de rappeler que, en matière de privilèges et immunités des organisations internationales, les rela-

---

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session*, supplément no 9 (A/4169), chapitre IV, par. 48.

[2] *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session*, Sixième Commission, 571e séance, par. 13 et 14.

tions entre les Etats et ces organisations sont régies par un certain nombre d'accords multilatéraux. Toute codification des principes de droit international applicables dans ce domaine devra tenir compte des instruments où sont consignés ces accords. Le secrétaire de la Commission se demande lui aussi, s'il convient d'entreprendre la codification de ce sujet.

Il est décidé de supprimer, dans la deuxième phrase du paragraphe 4, les mots « et feront plus tard l'objet d'une étude séparée » et d'ajouter les mots « A l'heure actuelle, » avant les mots « ces relations ».

19. M. TOUNKINE fait observer que le paragraphe 5 n'est pas rigoureusement exact : la Commission n'a pas examiné les relations entre les deux questions mentionnées dans la première phrase. Il serait préférable de ne rien dire de ses intentions à leur sujet.

20. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) se déclare prêt à remanier la rédaction du paragraphe 5 pour indiquer simplement que la Commission a décidé de ne pas traiter la question des conférences diplomatiques et de se borner à celle des missions spéciales.

21. Sir Gerald FITZMAURICE (Rapporteur) pense que la Commission aurait tort de ne pas donner les raisons pour lesquelles elle adopte une certaine ligne de conduite. Si la question des conférences diplomatiques est liée à celle des relations entre les Etats et les organisations internationales, il faudrait donner quelque explication de la décision prise par la Commission.

22. M. TOUNKINE partage l'opinion de sir Gerald ; il pense que la Commission pourrait indiquer qu'elle a choisi d'étudier les missions spéciales, vu que les conférences diplomatiques et les relations entre les Etats et les organisations internationales sont des questions un peu différentes.

Il est décidé de prier le rapporteur spécial de préparer, avec le concours du rapporteur, un nouveau texte pour le paragraphe 5, où il serait indiqué qu'à sa présente session, la Commission a décidé de se borner à la question des missions spéciales, et où il ne serait pas fait mention des deux autres sujets.

23. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) fait observer que, compte tenu des modifications apportées au texte de l'article premier au cours de la séance précédente, il convient de remplacer, au paragraphe 6 de l'introduction, le mot « diplomatique » par le mot « officielle ».

24. Sir Gerald FITZMAURICE pense que le paragraphe 6 devrait faire ressortir que la caractéristique essentielle d'une mission spéciale réside dans le fait qu'elle représente l'Etat d'envoi : de cette manière, le commentaire serait mieux en harmonie avec le texte de l'article premier.

25. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) accepte cette suggestion.

La proposition de sir Gerald Fitzmaurice est adoptée.

26. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) signale qu'il convient de supprimer le mot « diplomatiques », qui figure au paragraphe 7, pour mettre celui-ci en harmonie avec le texte amendé de l'article premier.

27. M. YASSEEN reproche au paragraphe 7 de ne pas faire ressortir qu'un envoyé itinérant peut se rendre dans plusieurs Etats pour l'accomplissement d'une même tâche. C'est là, en fait, la principale différence entre un envoyé itinérant et une mission spéciale.

28. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'un envoyé itinérant peut avoir des tâches différentes à accomplir dans chacun des pays où il se rend. Il ne faut pas poser en hypothèse qu'il s'agira toujours d'une seule et même tâche.

29. M. ERIM pense que le paragraphe 7 n'est pas assez précis ; il n'indique pas qu'un envoyé itinérant est le représentant de l'Etat d'envoi et qu'il s'agit généralement d'une personnalité éminente. Au cours des dernières années, par exemple, l'usage s'est établi aux Etats-Unis d'envoyer en mission des représentants personnels du Président, parmi lesquels on compte des généraux, des sénateurs, voire des hommes d'affaires. Il n'y a aucune raison de ne pas assimiler les envoyés itinérants aux chefs des missions spéciales, en ce qui concerne les privilèges et immunités.

30. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) note qu'à sa connaissance l'expression « envoyés itinérants » n'appartient pas au langage juridique et il fait remarquer que la Commission n'a peut-être pas eu le loisir d'étudier à fond cette question de terminologie lorsqu'elle a employé cette expression dans l'introduction du projet de 1958.

31. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) estime que la Commission ne peut maintenant abandonner cette expression, et que la meilleure solution serait d'assimiler les envoyés itinérants aux missions spéciales ; il se déclare toutefois prêt à supprimer, au paragraphe 7, le membre de phrase où il est question de la définition de ce terme.

32. M. YOKOTA propose, puisque le temps fait défaut, de prier le rapporteur spécial et le rapporteur de mettre au point une nouvelle rédaction du paragraphe 7, où serait reproduite la définition de l'envoyé itinérant que la Commission a décidé de faire figurer à l'article premier.

Il en est ainsi décidé.

33. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) se référant au paragraphe 8, dit que la coordination des activités diplomatiques entreprises par un Etat dans différents pays est loin d'être une tâche normalement confiée aux missions spéciales ; en fait, sauf si une mission spéciale était expressément chargée de s'acquitter d'une telle tâche, M. Liang pense que cette activité susciterait une réaction très vive de la part des missions perma-

nentes. Il propose, par conséquent, de supprimer, au paragraphe 8, le membre de phrase « nécessité d'une certaine coordination des actions diplomatiques entreprises dans les différents pays ».

34. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) n'a aucune objection contre cette suppression.

La proposition du secrétaire de la Commission est adoptée.

Le paragraphe 9 est adopté, avec quelques modifications de forme.

35. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), se référant au paragraphe 10, propose de supprimer le passage « sans tenir compte des dispositions des articles 21 et 22 du Statut de la Commission », cela afin d'éviter toute discussion à la Sixième Commission de l'Assemblée générale sur la question de savoir si la Commission s'est conformée rigoureusement aux termes de son Statut. Les raisons pour lesquelles elle n'a pas pu s'y conformer en l'espèce (portée limitée du projet et manque de temps) sont d'ailleurs déjà exposées dans le rapport.

36. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) ne s'oppose pas à la suppression du passage en question, qu'il a inséré uniquement pour indiquer que la Commission n'a pas perdu de vue les dispositions des articles 21 et 22 de son Statut.

37. M. BARTOŠ fait observer que le projet pourra être soumis uniquement pour information à la conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques ; sous sa forme actuelle, il ne peut servir rigoureusement à rien d'autre.

Le paragraphe 10 est adopté, sous réserve de la suppression du passage « sans tenir compte des dispositions... de la Commission ».

L'introduction au projet d'articles relatifs à la diplomatie ad hoc, *ainsi amendée, est adoptée.*

38. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le commentaire du rapporteur spécial relatif à l'article 2.

39. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit que, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, il convient de remplacer les mots « en général — mais pas toujours — » par le mot « parfois ».

40. M. AGO fait observer que cette modification aurait pour effet de réduire la portée de la deuxième phrase et qu'il serait préférable de supprimer celle-ci.

41. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) éprouve des doutes quant à la première phrase du paragraphe 1. En général, la tâche confiée à une mission spéciale n'entre pas dans le cadre des attributions normales d'une mission permanente. Il propose donc de supprimer également la première phrase du paragraphe, puisque le point qui en fait l'objet est réglé par l'article premier.

42. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) ne s'oppose pas à la suppression du paragraphe 1 qui a été proposée.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 2 du commentaire de l'article 2 est adopté, avec les changements rendus nécessaires par la suppression du paragraphe 1 et sous réserve de modifications de forme.

43. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) propose que la fin du paragraphe 3 soit modifiée comme suit :

« ...Il n'en est pas moins vrai que, sur certains points, la similarité relevée doit avoir pour effet l'application aux missions spéciales également de certaines des règles qui, d'après la section I du projet de 1958, se réfèrent aux missions permanentes ».

Le texte remanié du paragraphe 3, proposé par le rapporteur spécial, est adopté sous réserve de modifications de forme.

Le paragraphe 4 du commentaire de l'article 2 est adopté.

44. Le PRÉSIDENT signale que le rapporteur spécial a retiré les paragraphes 5 et 6 du commentaire tels qu'ils figurent dans le document A/CN.4/L.92/Add.1 et désire les remplacer par les nouveaux textes ci-après :

« 5. Un examen des différents articles de la Section I du projet de 1958 a donné pour résultat que seuls les articles 8, 9 et 18 sont généralement applicables aux missions spéciales aussi bien qu'aux missions permanentes.

« 6. Du règlement proposé il ne faut cependant pas conclure qu'en dehors des règles mentionnées à l'article 2 on ne saurait trouver de cas où certains principes consacrés dans les articles de la Section I du projet de 1958 ne puissent parfois être appliqués ; mais, vu la diversité des missions spéciales, la Commission n'a pas considéré opportun de les soumettre à une réglementation trop rigide. Il serait facile pour les Etats de les régler au moment où l'on discutera l'envoi de la mission ou quand la question se posera, le cas échéant en s'inspirant des règles se référant aux missions permanentes. »

Les nouveaux paragraphes 5 et 6 du commentaire de l'article 2, proposés par le rapporteur spécial, sont adoptés.

45. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur le texte suivant que le rapporteur spécial propose d'ajouter au commentaire en tant que paragraphe 7.

« 7. Pour les questions de préséance et de protocole, les services du protocole ne devraient éprouver aucune difficulté à les résoudre, le cas échéant en s'inspirant des règles pertinentes s'appliquant aux missions permanentes. »

Le nouveau paragraphe 7 proposé par le rapporteur spécial est adopté sous réserve de modifications de forme.

46. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le commentaire de l'article 3.

47. M. BARTOŠ fait observer qu'étant opposé au paragraphe 1 de l'article 3, il ne peut pas davantage accepter le paragraphe 1 du commentaire.

48. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) dit qu'il commence à éprouver des doutes quant à l'opportunité de mentionner l'article 41 du projet de 1958 tant dans l'article que dans le commentaire, étant donné que l'article étudié traite d'une question différente.

49. Selon M. AGO, si, en effet, les alinéas *b*) et *c*) de l'article 41 du projet de 1958 ne s'appliquent pas aux missions spéciales, en revanche, l'alinéa *a*) leur est applicable et doit donc être mentionné, car il indique une autre manière par laquelle les fonctions d'une mission spéciale peuvent prendre fin.

50. M. YOKOTA fait observer que l'énumération qui figure à l'article 41 du projet de 1958 n'est pas exhaustive, puisqu'elle est précédée du mot « notamment ». Il peut y avoir d'autres raisons pour lesquelles une mission spéciale prend fin, telles que le décès ou la démission. Il serait donc préférable de mentionner l'article 41 à l'article 3.

51. Le PRÉSIDENT signale que le commentaire de l'article 41 précise nettement la manière dont il doit être interprété.

52. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) indique à l'intention de M. Ago que les alinéas *b*) et *c*) de l'article 41 sont applicables aux missions spéciales à la suite de la décision prise par la Commission de rendre l'article 8 du projet de 1958 applicable à ces dernières. Les observations faites par M. Yokota et le Président l'ont convaincu qu'il convient de laisser subsister dans le commentaire la référence à l'article 41.

Le commentaire de l'article 3 est adopté.

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa douzième session (A/CN.4/L.92 et Add.1 et 3)

CHAPITRE I (ORGANISATION DE LA SESSION)

Le chapitre premier du projet de rapport (A/CN.4/L.92) *est adopté.*

CHAPITRE III (DIPLOMATIE AD HOC)

53. Le PRÉSIDENT propose que le texte reproduit dans le document A/CN.4/L.92/Add. 1 ainsi que le projet d'articles et les commentaires, tels qu'ils ont été amendés au cours des débats, constituent le chapitre III du rapport.

Il en est ainsi décidé.

54. Sir Gerald FITZMAURICE (Rapporteur) pense qu'il pourrait être bon d'insérer dans le rapport un paragraphe indiquant que la Commission a dû examiner la question de la diplomatie *ad hoc* fort rapidement et d'ajouter une phrase dans le sens suivant :

« Toutefois, la Commission estime que ce projet pourrait être utile pour les travaux de la Conférence de Vienne et le présente dans cet esprit. »

Il en est ainsi décidé.

CHAPITRE IV
(AUTRES DÉCISIONS DE LA COMMISSION)
(A/CN.4/L.92/Add.3)

SECTION I (CODIFICATION DES PRINCIPES ET NORMES DU DROIT INTERNATIONAL RELATIFS AU DROIT D'ASILE)

La section I est adoptée.

SECTION II (ETUDE DU RÉGIME JURIDIQUE DES EAUX HISTORIQUES, Y COMPRIS LES BAIES HISTORIQUES)

La section II est adoptée.

SECTION III (ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS DE LA COMMISSION)

55. M. LIANG (Secrétaire de la Commission pense qu'il y aurait lieu de préciser dans le text) que la question de la responsabilité des Etats sera examinée lors de la treizième session.

Il en est ainsi décidé.

56. M. BARTOŠ demande ce qu'il adviendra si la conférence de Vienne de 1961 formule une recommandation concernant les travaux futurs de la Commission.

57. Le PRÉSIDENT répond que la section III contient simplement la décision prise par la Commission d'après les éléments dont elle dispose à la présente session.

58. M. GARCÍA AMADOR fait observer que, si la conférence de Vienne a une recommandation à formuler, elle devra l'adresser à l'Assemblée générale. Bien entendu, la Commission devra tenir compte de toutes instructions nouvelles qu'elle recevrait de l'Assemblée générale.

La section III est adoptée, étant entendu qu'il sera tenu compte de la suggestion faite par le secrétaire de la Commission.

SECTION IV (COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES)

59. M. YOKOTA considère qu'il faut préciser, dans la section IV, que la Commission a fait sienne l'opinion de M. Tounkine (571e séance, par. 33 et 41) selon laquelle le plus important pour elle n'est pas d'envoyer des observateurs pendant quelques jours aux conférences tenues par les organisations internationales qui s'intéressent au développement du droit international, mais bien de recevoir les communications, comptes rendus et autres documents de ces conférences.

60. M. TOUNKINE dit que le rapport doit préciser que la Commission a été d'avis (*ibid.*, par. 45 et 50), voire qu'elle a décidé, que le Secrétariat devrait prendre les dispositions nécessaires pour que les documents mentionnés par M. Yokota soient distribués aux membres.

61. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) indique qu'il lui est difficile de prévoir le volume des échanges de documents qui sont ainsi envisagés. Si, par exemple, cinquante membres du Comité juridique consultatif africano-asiatique demandaient tous les documents de la Commission, il en résulterait un problème très sérieux. En effet, d'après les règles de l'Organisation des Nations Unies, il est impossible de distribuer gratuitement cinquante séries de l'Annuaire de la Commission. Il faudra s'efforcer de maintenir une certaine réciprocité, et M. Liang espère que la Commission laissera au Secrétariat quelque latitude en la matière.

62. Selon le PRÉSIDENT, la Commission n'envisage pas l'échange de documents. Le Secrétariat devra demander aux organismes en question d'envoyer les documents que la Commission souhaite obtenir. S'il reçoit, à son tour, des demandes de documents, il devra leur donner suite conformément aux règles établies par l'Organisation des Nations Unies.

63. Les comptes rendus des séances indiqueront bien les intentions de la Commission. Le Président propose d'ajouter à la section IV un paragraphe précisant la nature de l'aide que la Commission souhaite recevoir.

Il en est ainsi décidé.

La section IV ainsi modifiée, est adoptée.

SECTION V (DATE ET LIEU DE LA PROCHAINE SESSION)

La section V est adoptée.

SECTION VI (REPRÉSENTATION A LA QUINZIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE)

La section VI est adoptée.

La séance est levée à 13 heures.

578e SÉANCE

Jeudi 30 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de sa douzième session (A/CN.4/L.92/Add.2) [suite]

CHAPITRE II
(RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES)

1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'il reste à examiner le chapitre II *(Relations et immunités consulaires)* du projet de rapport (A/CN.4/L.92, Add.2). Il invite la Commission à examiner le commentaire des articles.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 19 (NOMINATION DU PERSONNEL CONSULAIRE)

2. Sir Gerald FITZMAURICE ne croit pas que le paragraphe 6 soit vraiment nécessaire : en effet, compte tenu du contexte, il pourrait laisser le lecteur sous la fausse impression que, si l'article prétend donner à l'Etat d'envoi toute liberté de choisir le personnel consulaire, cette liberté est quelque peu illusoire du fait que l'Etat de résidence est toujours en droit de refuser un visa. Or pareil refus n'est opposé que très rarement ; il serait donc préférable de supprimer purement et simplement le paragraphe 6.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que, s'il a fait figurer ce paragraphe dans le texte, ce n'est pas seulement en raison du fait qu'il constate, mais aussi parce qu'une remarque semblable figure dans le commentaire de l'article correspondant du projet sur les relations diplomatiques. Si l'on supprime ce paragraphe, les gouvernements pourraient se demander pourquoi il y a une différence entre les deux commentaires.

4. Sir Gerald FITZMAURICE n'insiste pas pour l'adoption de sa proposition.

Le commentaire de l'article 19 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 19 a (EFFECTIF DU CONSULAT)

5. M. YOKOTA pense que l'on pourrait sans inconvénient supprimer les deux premiers paragraphes, car il n'est pas d'usage d'indiquer dans le commentaire les conditions dans lesquelles un article a été adopté. En outre, tandis qu'au paragraphe premier, le rapporteur spécial a motivé par des considérations de fond sa décision de ne pas faire figurer l'article dans son projet initial (A/CN.4/L.86), il ne donne, au paragraphe 2, qu'une raison de pure forme de la décision prise par la Commission, conformément à l'opinion de la majorité, d'inscrire cette disposition dans le texte. Cela pourrait faire croire au lecteur que le rapporteur spécial avait de bonnes raisons de ne pas faire figurer cette disposition dans le projet, tandis que la décision de la Commission a été sans fondement, impression que ne devrait pas donner un commentaire qui est censé être l'œuvre de la Commission.

6. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se déclare prêt à développer le paragraphe 2 et à y faire figurer les arguments avancés à l'appui de l'article 19 a, mais il juge utile d'informer le lecteur que des divergences de vues se sont produites au sujet de l'insertion de cet article dans le projet.

7. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, fait observer que la rédaction d'un commentaire où seraient exposés les arguments présentés par les membres de la

Commission serait difficile et demanderait un certain temps.

8. M. PAL souligne qu'il n'est pas conforme à la pratique habituellement suivie par la Commission de reproduire dans le commentaire les arguments donnés pour ou contre l'adoption d'un article ; le commentaire ne doit contenir que des observations portant sur le texte définitif de l'article.

9. M. TOUNKINE ne partage pas l'opinion de M. Pal. Il ne croit pas que telle soit la pratique habituellement suivie par la Commission. Il reconnaît néanmoins qu'il existe, comme l'a fait remarquer M. Yokota, un certain déséquilibre entre le paragraphe premier et le paragraphe 2 ; il propose donc de supprimer la dernière phrase du paragraphe premier.

10. Le PRÉSIDENT pense que la Commission pourrait adopter la solution préconisée par M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

11. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) relève une inexactitude dans le libellé du paragraphe 2, où il est dit qu' « une telle disposition peut avoir également une utilité pratique pour les consulats ». Il serait préférable de dire « une utilité pratique lorsqu'il s'agit des consulats ».

12. Le PRÉSIDENT pense que l'on peut laisser au rapporteur spécial et au rapporteur de la Commission le soin de fixer le libellé du paragraphe 2.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 19 a est adopté avec les amendements proposés.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE)

13. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte de légères modifications de forme aux paragraphes 1, 2 et 6, proposées par sir Gerald Fitzmaurice, par M. Matine-Daftary, par M. Ago et par M. Scelle.

14. M. YOKOTA dit que les critiques qu'il a formulées au sujet des paragraphes 1 et 2 du commentaire de l'article 19 a valent également pour les paragraphes 7 et 8 du commentaire de l'article 20. Les considérations qui militent en faveur du texte initial du rapporteur spécial sont exposées en détail au paragraphe 7, tandis que les arguments présentés par les membres de la Commission au cours du débat sont rapportés de manière beaucoup plus sommaire au paragraphe 8. Il faudrait développer ce paragraphe pour rétablir l'équilibre.

15. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est disposé à reproduire dans le commentaire tous les arguments présentés, mais fait observer que c'est surtout le désir de suivre le texte du projet sur les relations diplomatiques qui a guidé la Commission.

16. M. AGO dit, à propos de la deuxième phrase du paragraphe 8, qu'il ne se souvient pas que la Commission ait jamais décidé d'appeler l'attention des gouvernements sur le point particulier dont il s'agit.

17. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que la question pourrait être réglée de manière beaucoup plus utile si l'on connaissait les opinions des gouvernements à son sujet.

18. M. AGO fait observer que, pour que la procédure qui consiste à demander leur opinion aux gouvernements soit acceptable, il faut que la Commission ait pris une décision expresse à cet effet.

19. Le PRÉSIDENT souligne que les observations des gouvernements porteront sur l'ensemble du projet et que leur attention sera appelée sur les cas particuliers où la Commission n'a pu parvenir à une décision. De toute manière, la Commission doit commencer par fixer le texte du paragraphe 7.

20. Sir Gerald FITZMAURICE propose de supprimer les deux dernières phrases du paragraphe 7.

Il en est ainsi décidé.

21. Sir Gerald FITZMAURICE propose de supprimer les deux dernières phrases du paragraphe 8 et de modifier la première phrase, dont le texte serait le suivant : « Cependant, compte tenu de ce que de nombreux membres de la Commission, se fondant principalement sur l'article 8 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, ont élevé des objections contre l'insertion de cette condition dont ils jugeaient qu'elle allait trop loin en ce qui concerne le personnel consulaire, le rapporteur spécial l'a retirée. »

22. Le PRÉSIDENT pense que la Commission pourrait autoriser le rapporteur spécial et le rapporteur à établir le texte définitif, compte tenu des amendements proposés.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 20 est adopté, sous réserve des modifications mentionnées ci-dessus.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 21 (NOTIFICATION DE L'ARRIVÉE DES MEMBRES DU CONSULAT ET DE LA FIN DE LEURS FONCTIONS)

23. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les modifications de forme que M. Edmonds, M. Scelle et M. Ago proposent d'apporter aux paragraphes 1 *a*, 3 et 5.

Le commentaire de l'article 21 est adopté sous réserve de ces amendements.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 22 (USAGE DU PAVILLON NATIONAL ET DE L'ÉCUSSON AUX ARMES DE L'ETAT)

24. Sir Gerald FITZMAURICE pense qu'il convient de supprimer le paragraphe 7, car il est pratiquement inconcevable que l'on puisse consi-

dérer le fait d'arborer l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi, ou le pavillon de cet Etat, comme conférant le droit d'asile.

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond qu'un grand nombre de conventions consulaires contiennent une disposition expresse sur la question. Il n'insistera toutefois pas pour le maintien du paragraphe 7.

26. Le rapporteur spécial accepte les modifications de forme proposées par M. Ago aux paragraphes 4 et 8.

27. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) a quelques doutes sur la rédaction de la dernière phrase du paragraphe 8. Il n'est pas exact de dire que « ce problème » — expression qui semble se rapporter à la question relativement secondaire de l'emploi de l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi et de son pavillon national — sera examiné dans le cadre du droit des traités. Il serait peut-être préférable d'indiquer que le problème général de la primauté du droit international par rapport au droit interne sera examiné dans ce cadre.

28. Le PRÉSIDENT propose que ce passage soit modifié pour tenir compte des observations présentées par le secrétaire de la Commission.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 22 est adopté, sous réserve des amendements approuvés par la Commission.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 25 (INVIOLABILITÉ DES LOCAUX CONSULAIRES)

Le commentaire de l'article 25 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 26 (EXEMPTION FISCALE DES LOCAUX CONSULAIRES)

Le commentaire de l'article 26 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 27 (INVIOLABILITÉ DE LA CORRESPONDANCE OFFICIELLE, DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS)

Le commentaire de l'article 27 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 28 (FACILITÉS)

Le commentaire de l'article 28 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 28 a (LIBERTÉ DE MOUVEMENT)

29. M. YOKOTA dit que les critiques qu'il a déjà formulées (voir par. 5 ci-dessus) à propos des commentaires d'autres articles s'appliquent au commentaire de l'article 28 a. Le rapporteur spécial a indiqué les raisons pour lesquelles il n'avait pas fait figurer cet article dans son projet initial (A/CN.4/L.86), mais il n'a pas donné les arguments qui ont conduit la majorité des membres de la Commission à voter pour l'insertion de l'article dans le texte. La dernière phrase du commentaire est particulièrement impropre : en effet, l'article 28 a n'a pas été adopté à titre provisoire, mais au même titre que tous les autres articles.

30. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que tous les articles adoptés par la Commission ont un caractère provisoire et doivent être revus à la lumière des observations des gouvernements. Il ne se souvient pas qu'un seul argument de fond ait été avancé en faveur de l'insertion de cet article, mais il examinera à nouveau les comptes rendus des débats et développera le commentaire en conséquence.

31. M. YOKOTA est d'accord avec le rapporteur spécial pour penser que tous les articles ont un caractère provisoire. Néanmoins, il estime que ce serait faire preuve de parti pris et risquer d'induire en erreur que de qualifier expressément l'article 28 a de provisoire, alors qu'on ne l'a pas fait pour les autres articles.

32. M. AGO, appuyé par M. Scelle, rappelle que certains membres ont insisté pour que la liberté de mouvement des consuls ne soit pas limitée à la circonscription consulaire (531e séance, par. 35 et 40), notamment dans les cas où le consul exerce sa fonction de protection à l'égard des ressortissants de l'Etat d'envoi. En limitant la liberté de mouvement des consuls à la circonscription consulaire, on entraverait, dans une certaine mesure, l'exercice des fonctions consulaires.

33. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que les arguments cités par M. Ago ont été présentés après accord sur l'insertion d'un tel article dans le projet. Le commentaire porte sur la question préalable de savoir si un article de ce genre devait figurer dans ce dernier. Si M. Žourek n'avait pas inséré d'article de ce genre dans son texte initial, c'est parce qu'il n'a trouvé aucune disposition similaire dans les conventions bilatérales qu'il a étudiées. Toutefois, il est disposé à développer la deuxième partie du commentaire.

34. M. YOKOTA propose de supprimer la dernière partie de la troisième phrase du commentaire pour ne pas créer la fausse impression que l'article 28 a est la seule disposition qui ait été adoptée provisoirement.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 28 a est adopté, compte tenu de ces amendements.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION)

Le commentaire de l'article 29 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 30 (COMMUNICATIONS AVEC LES AUTORITÉS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

35. M. AGO propose les deux amendements suivants : 1) supprimer, dans la troisième phrase du paragraphe 4 du commentaire, la virgule et tout le passage à la suite des mots « au Ministère

des affaires étrangères de l'Etat de résidence » et les remplacer par les mots « dans le cas particulier où l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence » ; 2) supprimer la dernière phrase du paragraphe 6, qui renvoie à l'article 59 tel qu'il était initialement rédigé. En effet, la Commission n'a pas encore adopté l'article 59 sous sa forme actuelle et a décidé de soumettre des variantes aux gouvernements.

36. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que toutes les conventions consulaires citées au paragraphe 6 sont des types de convention qui ne permettent pas aux consuls de s'adresser directement aux autorités centrales. Il existe, toutefois, un certain nombre de conventions qui autorisent les consuls à s'adresser à ces autorités, et sir Gerald serait d'avis de mentionner une ou deux conventions de ce genre.

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les amendements proposés par M. Ago et sir Gerald Fitzmaurice.

Sous réserve de ces amendements, le commentaire de l'article 30 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 30 a (COMMUNICATION AVEC LES RESSORTISSANTS DE L'ETAT D'ENVOI)

38. M. YOKOTA propose la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 6 du commentaire. Si les autorités de l'Etat de résidence ne permettent pas au consul de rendre visite à un prisonnier, un simple refus motivé ne saurait être considéré comme suffisant pour justifier cette atteinte à la liberté de communication. A moins que les raisons ne soient valables en vertu des lois et règlements applicables, un tel refus, en fait, réduirait à néant la liberté en question. M. Yokota insiste, par conséquent, pour qu'on supprime la phrase en question, parce qu'elle ne comporte aucune garantie contre les abus.

39. Sir Gerald FITZMAURICE appuie la proposition de M. Yokota et pense que le paragraphe 7, ainsi que les passages du paragraphe 5 concernant les personnes soumises au régime de la mise au secret pourraient également être supprimés. Tels qu'ils sont actuellement rédigés, les paragraphes 5, 6 et 7 mettent trop l'accent sur ce mode de détention, ce qui détruit l'équilibre du commentaire tout entier.

40. M. EDMONDS appuie la proposition de M. Yokota, étant d'avis que la deuxième phrase du paragraphe 6, ainsi que certains autres passages du commentaire de l'article 30 a sont en contradiction directe avec les dispositions mêmes dudit article. Il rappelle qu'au cours de la discussion que la Commission a consacrée à cet article, on s'est surtout préoccupé du point de savoir à quel moment le consul serait autorisé à rendre visite à son ressortissant ; si on ne l'autorisait à rendre cette visite qu'au moment où le procès est sur le point de commencer, on ôterait tout objet à l'article 30 a, dont le but est de permettre au consul de prendre les dispositions nécessaires pour assurer la défense de son ressortissant.

41. M. AGO appuie, lui aussi, la suggestion de M. Yokota et propose de supprimer, dans le paragraphe 5 du commentaire, les cinquième et sixième phrases (depuis les mots «Certaines législations...» jusqu'à « ...tant que dure le régime en question »).

42. Selon M. TOUNKINE, la deuxième phrase du paragraphe 6 est peut-être trop vague ; il est donc en faveur de sa suppression, mais suggère que la première phrase soit aussi éliminée, car elle ne fait que répéter l'une des dispositions de l'article 30 a.

43. Quant au paragraphe 7, il traduit fidèlement l'esprit dans lequel la Commission a voté en faveur de l'article 30 a.

44. M. BARTOŠ juge essentiel de modifier le texte du commentaire de manière qu'il reflète non seulement les vues du rapporteur spécial et de la minorité mais aussi celles de la majorité des membres qui ont appuyé les dispositions de l'article 30 a. Tel qu'il est actuellement rédigé, le commentaire met beaucoup trop l'accent sur les intérêts de l'Etat et bien peu sur les droits de l'homme, lesquels étaient au premier plan des préoccupations de la plupart des membres de la Commission ; ceux-ci désiraient en effet sauvegarder le droit du consul de communiquer avec son ressortissant avant le procès en vue de prendre les dispositions nécessaires pour sa défense.

45. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que si la Commission approuvait les amendements de M. Yokota et de M. Ago, il serait disposé à accepter le maintien du paragraphe 7 sous sa forme actuelle.

46. M. TOUNKINE considère que les critiques formulées par M. Bartoš ne sont guère fondées. Le rapporteur spécial a simplement tenu compte, dans le commentaire, des cas où il est impossible, dans l'intérêt de l'enquête, d'autoriser le consul à se rendre auprès de la personne arrêtée.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte la proposition de M. Ago tendant à supprimer les cinquième et sixième phrases du paragraphe 5.

48. Il ne peut, toutefois, accepter l'amendement de M. Yokota tendant à supprimer la deuxième phrase du paragraphe 6. Cette phrase énonce tout simplement un fait patent.

L'amendement de M. Ago au paragraphe 5 est adopté à l'unanimité.

Par 10 voix contre 2, avec 2 abstentions, l'amendement de M. Yokota au paragraphe 6 est adopté.

49. M. MATINE-DAFTARY dit qu'il lui est impossible d'approuver la première phrase du paragraphe 6 sans la seconde. Il propose donc la suppression de la première phrase.

Par 9 voix contre 3, avec 1 abstention, cette proposition est rejetée.

50. M. EDMONDS propose la suppression du paragraphe 7.

51. Sir Gerald FITZMAURICE déclare qu'il votera contre cette proposition parce que, à la suite de la suppression des cinquième et sixième phrases du paragraphe 5 et de la deuxième phrase du paragraphe 6, il peut accepter le paragraphe sous sa forme actuelle.

52. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) votera, lui aussi, contre la proposition parce qu'en acceptant l'amendement de M. Ago au paragraphe 5, il a considéré comme acquis que le paragraphe 7 serait maintenu sous sa forme actuelle.

Par 8 voix contre 3, avec 3 abstentions, la proposition de M. Edmonds est rejetée.

Le commentaire de l'article 30 a est adopté, compte tenu des amendements.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 31 (PERCEPTION DES DROITS ET TAXES CONSULAIRES ET LEUR EXONÉRATION D'IMPOTS ET TAXES)

Le commentaire de l'article 31 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 32 (PROTECTION SPÉCIALE ET RESPECT DUS AU CONSUL)

Le commentaire de l'article 32 est adopté.

La séance est levée à 18 heures.

579e SÉANCE

Vendredi 1er juillet 1960, à 9 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Examen du projet de rapport de la Commission sur les travaux de la douzième session (A/CN.4/L.90 et Add.1, A/CN.4/L.92 et Add.1 à 3) [*fin*]

CHAPITRE II
(RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES) [*fin*]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du commentaire des articles relatifs aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.92/Add.2).

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 33 (INVIOLABILITÉ PERSONNELLE)

2. M. MATINE-DAFTARY relève que le commentaire ne fait pas état de son opinion, qui était opposée à celle de la majorité (539e séance, par. 6, et 540e séance, par. 40 à 45).

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne croit pas possible d'exposer dans le commentaire l'opinion d'un membre isolé de la Commission. Toutefois, si M. Matine-Daftary le désire, son opinion pourra être consignée dans une note.

4. M. MATINE-DAFTARY fait observer qu'il n'a pas été le seul à s'élever contre le régime anormal consacré par l'article 33, qui exempte apparemment les consuls de toute poursuite pour les infractions passibles d'une peine de prison d'un certain nombre d'années. M. Matine-Daftary aurait pu admettre que les fonctionnaires consulaires ne puissent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive, sauf lorsqu'ils seraient poursuivis pour un crime. Il regrette qu'il n'ait pu être tenu compte de sa proposition, qui était constructive.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est disposé à ajouter au commentaire une phrase où il serait dit que certains membres de la Commission étaient d'avis que les consuls ne peuvent invoquer l'immunité d'incarcération dans les cas où il s'agit de l'exécution d'un jugement.

6. Le PRÉSIDENT fait observer que jusqu'ici la Commission s'est abstenue de mentionner dans le commentaire les opinions minoritaires, même lorsqu'il s'agissait d'une opinion commune à plusieurs membres de la Commission ; il pense que l'opposition de M. Matine-Daftary pourrait être signalée dans une note.

Il en est ainsi décidé.

7. M. TOUNKINE demande si l'assertion que l'on trouve dans la dernière phrase du paragraphe 12 est bien exacte. Il avait cru comprendre que les exceptions au bénéfice des dispositions de l'article 33 n'étaient motivées que par une activité privée de caractère lucratif exercée dans l'Etat de résidence.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que le seul fait, pour un consul, d'exercer une activité privée de caractère lucratif, quel que soit le lieu où cette activité s'exerce en fait, est une circonstance qui devrait, à première vue, militer contre la reconnaissance des privilèges visés à l'article 33. Il est vrai que s'il s'agit d'une activité exercée dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers, il y a moins de raisons de retirer au consul le bénéfice des privilèges accordés par l'Etat de résidence. Le rapporteur spécial estime que la Commission devrait prendre une décision sur ce point.

9. Le PRÉSIDENT fait observer que la Commission n'a pas discuté cette question et que si elle adoptait la dernière phrase du paragraphe 12 dans son texte actuel, il faudrait soumettre à un nouvel examen le paragraphe 1 de l'article 33, qui semble avoir trait à l'exercice d'une activité privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence.

10. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte la suppression de la dernière phrase du paragraphe 12 et exprime l'espoir que la question sera examinée à la prochaine session.

Il est décidé de supprimer la dernière phrase du paragraphe 12.

11. M. AGO pense que le paragraphe 13 devrait être revisé, compte tenu de la décision prise par la Commission de présenter deux textes en variante

pour le paragraphe 1 de l'article 33 (572e séance, par. 96).

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte de remanier le paragraphe 13 en fonction de la décision prise par la Commission au sujet du paragraphe 1 de l'article 33.

Le commentaire de l'article 33 est adopté, compte tenu de ces amendements.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 34 (IMMUNITÉ DE JURIDICTION)

13. M. AGO propose de remplacer, dans la deuxième phrase du paragraphe 1, le mot « autorité » par le mot « juridiction ». D'autre part, il estime qu'il devrait être clairement indiqué, au paragraphe 2, que les membres des consulats ne sont pas justiciables des tribunaux de l'Etat de résidence pour les actes attribuables à l'Etat d'envoi. L'emploi de l'expression « actes officiels » prête donc à critique, compte tenu des décisions prises au sujet de l'article 34.

14. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les suggestions de M. Ago.

Le commentaire de l'article 34 est adopté, compte tenu de ces amendements.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 35 (EXEMPTION DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'IMMATRICULATION DES ÉTRANGERS, DE PERMIS DE SÉJOUR ET DE PERMIS DE TRAVAIL)

Le commentaire de l'article 35 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 36 (EXEMPTION DU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE)

Le commentaire de l'article 36 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 37 (EXEMPTION FISCALE)

15. M. YOKOTA signale que la deuxième phrase du paragraphe 1, où il est dit qu'en l'absence de règlement conventionnel, la question de l'exemption fiscale du consul est réglée par la législation de l'Etat de résidence qui fait toujours dépendre l'exemption fiscale d'un traitement réciproque, ne semble pas en harmonie avec la première phrase du paragraphe 3, où il est dit que les conventions bilatérales accordent en règle générale l'exemption fiscale sous réserve de réciprocité. M. Yokota croit la deuxième formule préférable.

16. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que, autant qu'il sache, la législation d'aucun Etat n'a jamais accordé aux consuls étrangers le bénéfice de l'exemption fiscale sans qu'un traitement réciproque ait été accordé à ses fonctionnaires consulaires par l'Etat d'envoi.

Le commentaire de l'article 37 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 38 (EXEMPTION DOUANIÈRE)

17. M. AGO juge trop limitée l'énumération donnée au paragraphe 1 des objets exemptés des droits de douane et propose de la compléter.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 38 est adopté, compte tenu de cet amendement.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 39 (EXEMPTION DES PRESTATIONS PERSONNELLES)

Le commentaire de l'article 39 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 40 (OBLIGATION DE RÉPONDRE COMME TÉMOIN)

18. M. AGO propose d'ajouter au commentaire une phrase où serait indiqué l'objet du paragraphe 2 de l'article 40.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte cette proposition.

20. Sir Gerald FITZMAURICE estime que la formule employée dans la dernière phrase du paragraphe 2 du commentaire est trop catégorique, puisque aux termes du paragraphe 3 de l'article 40, les membres du consulat peuvent refuser de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents officiels y relatifs. Il est exact qu'ils ne doivent pas refuser de produire les documents dont il est question dans la dernière phrase du paragraphe 2 du commentaire ; néamoins, cette phrase devrait être mise en harmonie avec le libellé de l'article. Sir Gerald propose donc de remplacer les mots « ne pourrait pas », qui figurent avant le mot « refuser », par les mots « ne devrait pas ».

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 40 est adopté sous sa forme amendée.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 41 (ACQUISITION DE LA NATIONALITÉ)

21. M. BARTOŠ fait observer qu'il peut se produire d'autres cas que ceux qui sont prévus dans le commentaire. Dans certains pays d'Amérique du Sud, l'acquisition de la nationalité peut résulter du simple fait d'une résidence de longue durée.

22. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) doute qu'une longue résidence suffise pour acquérir la nationalité d'un Etat, s'il n'y a pas expression formelle de volonté de la part de l'intéressé. Il se déclare prêt à indiquer que les cas cités dans le commentaire ne constituent pas une énumération exhaustive en ajoutant, dans la première phrase, le mot « surtout ».

Cet amendement est adopté.

23. M. AGO exprime des doutes au sujet du paragraphe 1 *a*), qui semble volontairement négliger

le cas où l'un des parents est un ressortissant de l'Etat de résidence.

24. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) avait cru comprendre que selon l'intention de la Commission, l'article avait pour objet d'empêcher l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat de résidence dans le cas où les parents ne sont ni l'un ni l'autre des ressortissants de cet Etat.

25. M. AGO fait observer qu'il serait surprenant que l'on interprète l'article comme signifiant que le fils d'un consul étranger et d'une femme qui aurait la nationalité de l'Etat de résidence acquerra de plein droit la nationalité de sa mère.

26. M. TOUNKINE estime qu'il serait peu indiqué pour la Commission, au point où elle en est arrivée de ses travaux, de chercher à résoudre les problèmes très complexes que pose l'acquisition de la nationalité. Le droit en vigueur varie grandement d'un pays à l'autre ; on s'est donc abstenu, dans le corps de l'article, de poser une règle générale.

27. M. AGO partage l'opinion exprimée par M. Tounkine, mais fait observer que le paragraphe 1 du commentaire paraît donner de l'article 41 une interprétation qui est inacceptable.

28. M. YASSEEN trouve le sens de l'article 41 parfaitement clair : il dispose qu'un membre du consulat, ou un membre de la famille de celui-ci faisant partie de son ménage, ne peut acquérir la nationalité de l'Etat de résidence, quand bien même la règle contraire serait consacrée par la législation de cet Etat.

29. M. AGO fait observer que les conclusions de M. Yasseen ne ressortent certainement pas du commentaire.

30. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle avoir signalé, au cours de précédents débats, que l'article 41 s'écartait de la Convention conclue en 1930 à La Haye concernant certaines questions relatives aux conflits de droit sur la nationalité ainsi que de la législation de certains pays de *jus soli*, tels que les Etats-Unis et, sauf erreur, le Royaume-Uni (543e séance, par. 18). M. Liang regrette que le rapporteur spécial n'ait pas retenu sa suggestion de faire ressortir dans le commentaire le caractère de cet article, qui relève du développement progressif du droit international. Si cela n'est pas mis en lumière, l'article ne saurait manquer de provoquer l'étonnement.

31. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'il n'a temoigné que d'une médiocre admiration pour l'article correspondant du projet sur les relations diplomatiques (article 35) et qu'il s'est efforcé d'obtenir qu'une redaction différente soit adoptée, mais qu'après une longue discussion le Comité de rédaction a décidé de prendre pour modèle ledit article 35.

32. Le rapporteur spécial ne peut admettre qu'il y ait contradiction, comme l'a dit M. Ago, entre les termes de l'article et ceux du commentaire. Le cas mentionné au paragraphe 2 du commentaire n'entre pas dans le cadre de l'article. Comme l'a indiqué M. Tounkine, la règle proposée par la Commission est incomplète et se borne à énoncer que, dans le cas où aucun des parents n'est ressortissant de l'Etat de résidence, l'enfant n'acquiert pas la nationalité de cet Etat, quand bien même la législation de ce dernier en matière de nationalité reposerait sur le *jus soli*. Tout autre est le cas où l'un des parents seulement est un ressortissant de l'Etat de résidence, tandis que l'autre parent est un ressortissant de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers. M. Žourek estime que, dans son texte actuel, le commentaire constitue un exposé exact des faits.

33. M. BARTOŠ propose de supprimer le paragraphe 3 du commentaire, parce qu'il est en contradiction avec la Convention sur la nationalité de la femme mariée, conclue en 1957 sous l'égide des Nations Unies [1].

34. M. AGO ne peut admettre l'interprétation que le rapporteur spécial a donnée de l'article 41, laquelle s'écarte dans une large mesure de celle de plusieurs autres membres de la Commission. Il peut, néanmoins, se rallier à l'opinion de M. Tounkine selon laquelle la Commission ne devrait pas prendre position. Il propose donc de supprimer les alinéas *a*) et *b*) et d'indiquer simplement au paragraphe 1 que l'article 41 a pour but d'empêcher l'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat de résidence du fait de la naissance, du mariage, d'une longue résidence, etc.

35. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne pense pas que cette modification jetterait beaucoup de lumière sur la question. En sa qualité de rapporteur spécial, il s'était simplement proposé d'indiquer quelle était l'intention de la Commission.

36. En réponse aux critiques formulées par M. Bartoš, il fait observer que le paragraphe 3 ne saurait être en contradiction avec la Convention sur la nationalité de la femme mariée, car, dans tous les cas où cette convention s'applique entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, le mariage d'une femme qui est membre d'un consulat n'entraînera pas automatiquement son changement de nationalité et, par conséquent, le cas ne tombera pas sous le coup de l'article 41.

37. M. BARTOŠ maintient que la dernière partie du commentaire de l'article 35 du projet sur les relations diplomatiques est en contradiction avec la Convention sur la nationalité de la femme mariée. Il conviendrait de charger le secrétaire de la Commission de le signaler à la conférence sur les relations et immunités diplomatiques qui se tiendra en 1961.

38. M. Bartoš propose de supprimer le paragraphe 3 du commentaire de l'article 41 du projet sur les relations consulaires.

39. M. TOUNKINE ne voit pas de contradiction entre le paragraphe 3, qui traite de l'acquisition

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 309, p. 65.

de la nationalité par les membres de la famille d'un membre du consulat qui vivent à son foyer, et la Convention citée par M. Bartoš, qui porte sur une question toute différente.

40. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se déclare prêt, pour repondre à l'objection de M. Ago, à retirer le paragraphe 2. Il ajoute qu'il rédigera un commentaire détaillé de l'article 41.

41. M. AGO estime qu'il suffirait de supprimer le paragraphe 2.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) propose pour tenir compte de l'objection faite par M. Bartoš, de modifier le paragraphe 3 où il serait dit que, dans le cas prévu par ce paragraphe, l'article 41 perd beaucoup de son importance en raison de l'adoption de la Convention de 1957 sur la nationalité de la femme mariée.

Le commentaire de l'article 41 est adopté avec les amendements proposés par le rapporteur spécial.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 42 (MEMBRES DU CONSULAT, MEMBRES DE LEUR FAMILLE ET MEMBRES DU PERSONONEL PRIVÉ, RESSORTISSANTS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

43. M. TOUNKINE propose de supprimer, dans la première phrase du paragraphe 1 les mots « conformément à la pratique des Etats » pour éviter que l'on interprète à tort ce passage comme signifiant que les Etats ont coutume de nommer les employés de consulat sans le consentement de l'Etat de résidence.

Il en est ainsi décidé.

Le commentaire de l'article 42 est adopté, sous réserve de cet amendement.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 43 (DURÉE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONSULAIRES)

Le commentaire de l'article 43 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 44 (SUCCESSION D'UN MEMBRE DU CONSULAT OU D'UN MEMBRE DE SA FAMILLE)

Le commentaire de l'article 44 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 45 (OBLIGATIONS DES ETATS TIERS)

Le commentaire de l'article 45 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 46 (RESPECT DES LOIS ET RÈGLEMENTS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE)

44. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il conviendrait de supprimer la dernière phrase du paragraphe 3. Il est inutile de mettre seul en relief le cas peu fréquent où les locaux consulaires sont utilisés comme lieu d'asile ; l'abus des locaux consulaires revêt d'autres formes, que l'on rencontre beaucoup plus souvent.

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que s'il a ajouté cette phrase, c'est parce que M. Erim n'a retiré l'amendement qu'il avait proposé à l'article 25 que sous la réserve expresse que la question serait mentionnée dans le commentaire de l'article 46 (572e séance, par. 18). De plus, bon nombre de conventions consulaires stipulent que les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés comme lieu d'asile.

Le commentaire de l'article 46 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 48 (OBLIGATIONS DE L'ETAT DE RÉSIDENCE DANS CERTAINS CAS SPÉCIAUX)

Le commentaire de l'article 48 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 49 (FIN DES FONCTIONS DES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES)

46. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle la décision de la Commission (546e séance, par. 24) suivant laquelle l'article 49 devrait préciser les différentes manières dont les fonctions d'un consul peuvent prendre fin. Il propose, par conséquent, que la première phrase du paragraphe 1 du commentaire, où il est question des « causes qui mettent fin à la fonction des membres du consulat » soit modifiée de façon que le texte soit conforme à cette décision.

47. M. TOUNKINE estime qu'il y a lieu de modifier également le titre de l'article.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit qu'il apportera au texte les modifications nécessaires pour tenir compte des observations de M. Tounkine et du secrétaire.

49. M. EDMONDS propose la suppression du paragraphe 3. Il ne voit pas la nécessité de souligner que l'article 49 doit être considéré comme la codification du droit international en vigueur. Ce qui est dit dans ce paragraphe est vrai non seulement de l'article 49 mais de tous les articles du projet.

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte de supprimer le paragraphe 3.

Le commentaire de l'article 49 est adopté, sous réserve de ces modifications.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 50 (MAINTIEN DES RELATIONS CONSULAIRES EN CAS DE RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES)

51. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose de remplacer le mot « universellement » par le mot « généralement ».

52. M. YOKOTA fait observer qu'il faut modifier la note où il est question du paragraphe 2 de l'article 2 en raison de la décision prise par la Commission de ne pas insérer ladite disposition dans le projet d'articles mais d'évoquer la question dans le commentaire.

53. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les deux suggestions qui viennent d'être faites et

il indique que, sous sa forme modifiée, la note constituera la deuxième phrase du commentaire de l'article 50.

Le commentaire de l'article 50 est adopté, sous réserve de ces modifications.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 51 (DROIT DE SORTIR DU TERRITOIRE DE L'ETAT DE RÉSIDENCE ET FACILITÉS A ACCORDER A L'OCCASION DU DÉPART

54. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'il ne ressort pas clairement du texte si la deuxième phrase du paragraphe 1 se réfère à la dernière partie seulement de la première phrase ou à l'ensemble de celle-ci.

55. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que la deuxième phrase vise uniquement le cas où il y a conflit armé. Pour éviter toute ambiguïté, il insérera dans cette phrase les mots « en cas de conflit armé ».

Le commentaire de l'article 51 est adopté sous réserve de cette modification.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 52 (PROTECTION DES LOCAUX ET ARCHIVES CONSULAIRES ET DES INTÉRÊTS DE L'ETAT D'ENVOI)

Le commentaire de l'article 52 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 53 (NON-DISCRIMINATION)

56. Sir Gerald FITZMAURICE propose de développer la fin du paragraphe 3 afin de mieux préciser la raison pour laquelle la Commission n'a pas inséré dans l'article 53 une disposition analogue à celle qui figure au paragraphe 2 *a* de l'article 44 du projet sur les relations diplomatiques. La Commission se rappellera, en effet, qu'à la suite de la discussion (548e et 549e séances), elle s'est demandé si cette disposition aurait dû être insérée dans le projet sur les relations diplomatiques lui-même mais qu'elle n'était plus en mesure de modifier ce dernier texte.

57. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte la proposition de sir Gerald Fitzmaurice.

Le commentaire de l'article 53 est adopté, sous réserve de cette modification.

INTRODUCTION AU CHAPITRE RELATIF AUX CONSULS HONORAIRES

58. Sir Gerald FITZMAURICE critique la fin du paragraphe 3 de l'introduction. Pour autant qu'il s'en souvienne, la Commission n'a pas décidé de laisser aux Etats « la liberté de choisir » les critères pour la définition des consuls honoraires. Il propose donc de remplacer la fin dudit paragraphe par les mots « mais d'insérer dans l'article 1 une disposition indiquant que le terme « consuls » s'entend à la fois des consuls de carrière et des consuls honoraires ».

59. Si l'on veut ajouter au commentaire une phrase concernant le choix des critères servant à définir les consuls honoraires, il faut préciser alors qu'il appartient à l'Etat d'envoi de choisir les critères applicables. En effet, si l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence n'adoptaient pas les mêmes critères, il pourrait en résulter que le même consul soit considéré comme un consul honoraire par l'un des Etats et un consul de carrière par l'autre, ce qui créerait une situation manifestement impossible.

60. M. TOUNKINE dit que, si la nomination d'un consul honoraire dépend effectivement de l'Etat d'envoi, la définition de l'institution des consuls honoraires elle-même ne saurait être laissée à la discrétion dudit Etat; l'institution doit être définie de manière objective.

61. Il propose de supprimer purement et simplement la fin du paragraphe 3.

62. M. BARTOŠ appuie cette suggestion.

63. Pour sa part, il ne peut accepter la thèse selon laquelle le choix des critères applicables appartient à l'Etat d'envoi. S'il est vrai qu'un consul honoraire est nommé par l'Etat d'envoi, il doit néanmoins être agréé par l'Etat de résidence ; il incombe donc aux deux Etats de déterminer les critères en question. Le fait essentiel est qu'il doit être tenu compte à la fois des critères appliqués par l'un et par l'autre Etat intéressé.

64. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte la proposition de M. Tounkine tendant à supprimer la fin du paragraphe 3.

L'introduction au chapitre relatif aux consuls honoraires est adoptée, sous réserve de cette modification.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 (STATUT JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES)

65. Sir Gerald FITZMAURICE considère qu'étant donné que le paragraphe 4 exprime, en termes catégoriques, l'opinion de certains membres de la Commission selon laquelle les privilèges et immunités conférés aux consuls honoraires, aux termes du projet, dépassent de beaucoup ceux qui leur sont accordés dans la pratique des Etats, il y a lieu d'ajouter une courte phrase pour indiquer que la majorité des membres de la Commission ont été d'un avis contraire.

66. M. EDMONDS propose la suppression, dans le paragraphe 5, des mots « jusqu'à ce que les gouvernements aient fait connaître leur opinion sur cette question ». La Commission ne devrait pas créer l'impression qu'elle sera liée par les vues qui pourraient être exprimées dans les réponses des gouvernements.

67. M. SCELLE estime, lui aussi, que la formule critiquée par M. Edmonds n'est guère satisfaisante.

68. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) propose que les mots cités par M. Edmonds soient remplacés par les mots « jusqu'à ce que les gouvernements aient présenté leurs observations sur cette question ». Ces observations comprendront

non seulement les vues des gouvernements mais également des renseignements au sujet de la pratique des Etats.

69. M. Liang estime que cet amendement répondrait suffisamment à l'objection soulevée par M. Edmonds.

70. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les amendements aux paragraphes 4 et 5 proposés par sir Gerald Fitzmaurice et le secrétaire.

Le commentaire de l'article 56 est adopté, sous réserve de ces modifications.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 a (INVIOLABILITÉ DE LA CORRESPONDANCE OFFICIELLE, DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS DU CONSULAT)

71. M. SCELLE propose de supprimer, dans la première phrase, le mot « seulement ».

72. Sir Gerald FITZMAURICE suggère que, dans la deuxième phrase, les mots « la plupart des cas » soient remplacés par les mots « de nombreux cas » et que les mots « de caractère lucratif » soient insérés à la suite des mots « activité privée ». La condition formulée a pour but de faciliter l'examen des documents aux fins du contrôle fiscal, et, par conséquent, elle ne s'applique pas aux activités privées qui n'ont pas un caractère lucratif.

73. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les amendements proposés par M. Scelle et sir Gerald Fitzmaurice.

Le commentaire de l'article 56 a, ainsi modifié, est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 b (PROTECTION SPÉCIALE)

Le commentaire de l'article 56 b est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 c (EXEMPTION DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE D'IMMATRICULATION DES ÉTRANGERS, DE PERMIS DE SÉJOUR ET DE PERMIS DE TRAVAIL)

Le commentaire de l'article 56 c est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 d (EXEMPTION FISCALE)

74. M. AGO propose d'ajouter le mot « Toutefois » au début de la dernière phrase du commentaire.

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte cet amendement.

Le commentaire de l'article 56 d, ainsi modifié, est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 e (EXEMPTION DES PRESTATIONS PERSONNELLES)

Le commentaire de l'article 56 e est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 f (OBLIGATION DE RÉPONDRE COMME TÉMOIN)

76. M. TOUNKINE propose de remplacer les mots « Il peut refuser de répondre comme témoin » qui figurent dans la deuxième phrase, par les mots « Il peut refuser de témoigner ».

77. M. MATINE-DAFTARY estime qu'il y a lieu de préciser dans le commentaire, comme il a été fait dans le commentaire de l'article 40, que le consul ne peut pas refuser de témoigner ou de produire des documents concernant les faits dont il a eu connaissance en sa qualité d'officier de l'état civil chargé de l'enregistrement des naissances, des mariages et des décès.

78. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte les amendements proposés par M. Tounkine et M. Matine-Daftary.

Le commentaire de l'article 56 f est adopté, sous réserve de ces modifications.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 56 g (RESPECT DES LOIS ET RÈGLEMENTS DE L'ÉTAT DE RÉSIDENCE)

Le commentaire de l'article 56 g est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 57 (PRÉSÉANCE)

Le commentaire de l'article 57 est adopté.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 57 *bis* (CARACTÈRE FACULTATIF DE L'INSTITUTION DES CONSULS HONORAIRES)

79. M. AGO propose de modifier le commentaire comme suit :

« Cet article, tenant compte de la pratique des Etats qui ne nomment pas ou qui n'acceptent pas de recevoir des consuls honoraires... »

80. Sir Gerald FITZMAURICE appuie cet amendement et propose d'ajouter les mots « de ceux » devant les mots « des Etats ».

81. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte ces amendements.

Le commentaire de l'article 57 bis, *ainsi modifié, est adopté.*

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS BILATÉRALES)

82. M. YOKOTA estime que le paragraphe 3 ne traduit pas fidèlement les opinions exprimées au sein de la Commission. Certains membres ont soutenu, en effet, que le projet d'articles énonce les principes fondamentaux du droit international en la matière (576e séance, par. 7) ; c'est là un point qu'il faut préciser dans le commentaire.

83. M. YASSEEN propose de modifier le paragraphe 3 comme suit :

« Au cours de la discussion portant sur cette question au sein de la Commission, certains membres de la Commission ont soutenu que l'article 59 devrait énoncer que la convention contient des principes fondamentaux du droit consulaire qui doivent primer les accords bilatéraux antérieurs et auxquels des accords bilatéraux postérieurs ne doivent pas déroger. »

84. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte de substituer au paragraphe 3 le texte proposé par M. Yasseen.

85. M. AGO estime qu'il serait plus logique de suivre, dans le commentaire de l'article, l'ordre des variantes. Par conséquent, il y aurait lieu d'intervenir l'ordre des paragraphes 1 et 2.

86. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) pense qu'il faut supprimer, dans le paragraphe 1, la mention des amendements acceptés par le Comité de rédaction, étant donné que ce dernier n'est cité dans aucune autre partie du commentaire. En ce qui concerne le paragraphe 2, il pense que l'adjectif « opposée » n'est pas tout à fait exact et devrait être supprimé.

87. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) accepte la suggestion de M. Ago tendant à intervertir l'ordre des deux premiers paragraphes ; de ce fait, il faudra naturellement apporter au texte quelques modifications de rédaction.

88. M. Žourek ne partage pas, toutefois, l'avis du secrétaire selon lequel les idées exprimées dans les deux variantes ne sont pas opposées. D'après le premier texte, toutes les conventions bilatérales préexistantes seraient maintenues automatiquement en vigueur, sans que l'Etat ait à prendre aucune mesure quelle qu'elle soit, tandis que le second texte est fondé sur l'hypothèse que les conventions antérieures seront automatiquement abrogées à moins que les parties ne décident de les maintenir en vigueur. Ce sont là deux points de vue absolument opposés, tant en théorie qu'en pratique. Le texte initial proposé par M. Žourek reposait sur cette conviction que, bien qu'il soit très souhaitable que les Etats passent en revue l'ensemble de leurs conventions consulaires, il n'est guère probable qu'ils entreprennent une tâche aussi lourde.

89. M. AGO fait observer que les modifications qu'il sera nécessaire d'apporter au texte en raison de l'intervention des deux paragraphes suffiront à répondre à l'objection soulevée par le secrétaire.

Le commentaire de l'article 59 est adopté, sous réserve de cette modification.

90. M. AGO espère que le rapporteur spécial examinera à nouveau soigneusement le texte de tous les commentaires, car il existe, dans les commentaires des articles 35 et 36, quelques passages qu'il faudrait peut-être remanier. En outre, il faudrait revoir le projet attentivement pour s'assurer que l'on a bien tenu compte du fait que certains articles ne doivent pas s'appliquer aux fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

APPENDICE A INSÉRER DANS LE COMMENTAIRE DE L'ARTICLE 4 (FONCTIONS CONSULAIRES)

91. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a rédigé l'appendice à la suite de la décision prise par la Commission (564e séance, par. 44 et 45) de s'abstenir, au stade actuel, de faire des recommandations au sujet de l'article additionnel qu'il a proposé. Il a inséré cette disposition dans le commentaire de l'article 4, parce qu'elle se rapporte aux modalités d'exercice des fonctions consulaires.

92. M. AGO fait observer qu'il y a lieu de bien préciser dans le commentaire les vues exprimées par la Commission au sujet des attributions à accorder aux consuls en vertu de l'article additionnel. Sinon, les gouvernements pourraient être étonnés de voir qu'on a conféré aux consuls des attributions très analogues à celles que possèdent les avocats.

93. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond qu'il précisera que les fonctions en question seront confiées aux consuls à titre provisoire et doivent être exercées en l'absence du ressortissant de l'Etat d'envoi.

L'appendice du commentaire de l'article 4 est adopté, étant entendu que le rapporteur spécial le modifiera dans le sens indiqué.

94. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission ne s'est pas encore prononcée sur les paragraphes 1 à 21 du chapitre II de son projet de rapport (A/CN.4/L.92/Add.2).

Les paragraphes 1 à 21 du chapitre II du projet de rapport sont adoptés.

95. Le PRÉSIDENT, rappelant que la Commission a déjà adopté le texte même des articles au cours des séances antérieures, invite celle-ci à se prononcer sur l'ensemble du chapitre II.

L'ensemble du chapitre II du projet de rapport de la Commission, tel qu'il a été amendé, est adopté, sous réserve de quelques modifications de rédaction.

96. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'ensemble du rapport, tel qu'il a été modifié au cours du débat.

97. Sir Gerald FITZMAURICE demande qu'une note contenant la réserve suivante soit ajoutée au rapport :

> « Sir Gerald Fitzmaurice a indiqué qu'en votant en faveur du rapport, il tenait à réserver sa position quant au paragraphe 7 du commentaire de l'article 29, car, à son avis, les dispositions des diverses conventions relatives aux télécommunications n'ont aucun rapport avec l'utilisation de ce qu'on appelle la radio diplomatique. »

98. Le PRÉSIDENT dit que cette réserve sera insérée dans le rapport.

99. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que son vote en faveur du rapport ne doit pas être interprété comme signifiant qu'il ait changé d'avis au sujet de certaines questions touchant les consuls honoraires.

100. M. BARTOŠ souligne que le fait qu'il vote pour le rapport ne signifie pas qu'il ait renoncé aux opinions qu'il a exprimées en ce qui concerne la manière dont la Commission a traité la question de la diplomatie *ad hoc*.

101. M. TOUNKINE déclare que bien qu'il vote en faveur du rapport, il maintient ses opinions au sujet de certaines parties du projet qui ont été adoptées.

L'ensemble du rapport de la Commission sur les travaux de sa douzième session, tel qu'il a été amendé, est adopté à l'unanimité, sous réserve de quelques modifications de rédaction.

Clôture de la session

102. Le PRÉSIDENT remercie la Commission de l'honneur qu'elle lui a fait en le portant à la présidence. Obligé à ce titre de suivre les débats avec une extrême attention, il a pu, mieux que jamais, apprécier les exposés si instructifs de ses éminents collègues. La Commission a fait œuvre très utile en achevant les deux projets d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires et à la diplomatie *ad hoc*. Il est toujours réconfortant de constater, comme on peut le faire aux sessions de la Commission, que les divergences d'opinions, d'origine et de nationalité ne sauraient empêcher les débats de se dérouler en toute harmonie et de se révéler très féconds. Il faut espérer que, le temps aidant, d'autres entreprises internationales pourront, elles aussi, bénéficier des heureux effets de ce climat d'harmonie.

103. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer que l'issue satisfaisante de l'une des sessions les plus ardues de la Commission, au cours de laquelle ont été mis au point plus de quarante articles du projet relatif aux relations et immunités consulaires, doit être attribuée dans une large mesure aux qualités d'autorité et de fermeté, ainsi que de tact et de courtoisie, dont le Président a témoigné dans la conduite des débats. La session qui s'achève mérite d'être qualifiée d'historique, puisque, grâce à elle, le droit consulaire est un sujet dont la codification et le développement ont été pour la première fois réalisés dans le cadre d'un organisme de caractère vraiment international. La Commission, les Nations Unies et le monde entier sont tenus envers le Président et le Rapporteur spécial d'une véritable dette de gratitude.

104. M. GARCÍA AMADOR, M. MATINE-DAFTARY, M. SCELLE, M. YOKOTA, M. TOUNKINE, M. PAL, M. YASSEEN, M. EDMONDS, M. AGO, M. BARTOŠ et M. SANDSTRÖM s'associent aux paroles prononcées par Sir Gerald Fitzmaurice.

105. M. ŽOUREK remercie également le Président en soulignant notamment l'impartialité et la patience avec lesquelles il a conduit les débats de la Commission. Il exprime des sentiments de gratitude à l'égard de tous les orateurs qui ont eu l'amabilité de le remercier pour sa contribution à l'œuvre de la codification du droit international en matière de relations et immunités consulaires. Il explique que l'examen des articles proposés par le Comité de rédaction ayant été terminé trois jours seulement avant la clôture de la session, son travail à la Commission et au Comité de rédaction a absorbé presque tout son temps ; il n'a donc pu préparer pour la Commission que des commentaires provisoires qu'il se propose de compléter à la session prochaine. M. Žourek remercie enfin le bureau de la Commission et le secrétariat de l'aide qu'ils ont apportée au travail de la Commission.

106. Le PRÉSIDENT remercie les membres de la Commission de leurs aimables paroles et exprime toute sa reconnaissance aux membres du bureau de la Commission, aux Rapporteurs spéciaux et au secrétariat.

107. M. BARTOŠ propose que la Commission envoie un télégramme de sympathie à M. Faris el Khouri, l'un des premiers membres de la Commission, que son état de santé a malheureusement empêché de participer aux travaux de la douzième session. Il faut que M. el Khouri sache que la Commission a grandement regretté d'être privée de ses avis et qu'elle forme des vœux pour son prompt rétablissement.

Il en est ainsi décidé.

108. Le PRÉSIDENT prononce la clôture de la douzième session de la Commission du droit international.

La séance est levée à 12 h. 25

DEPOSITAIRES DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

ALLEMAGNE
R. Eisenschmidt, Schwanthaler Strasse 59, Frankfurt/Main.
Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, Berlin-Schöneberg.
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, Wiesbaden.
W. E. Saarbach, Gertrudenstrasse 30, Köln (1).
ARGENTINE
Editorial Sudamericana, S.A., Alsina 500, Buenos Aires.
AUSTRALIE
Melbourne University Press, 369/71 Lonsdale Street, Melbourne C.1.
AUTRICHE
Gerold & Co., Graben 31, Wien, 1.
B. Wüllerstorff, Markus Sittikusstrasse 10, Salzburg.
BELGIQUE
Agence et Messageries de la Presse, S.A., 14-22, rue du Persil, Bruxelles.
BIRMANIE
Curator, Govt. Book Depot, Rangoon.
BOLIVIE
Librería Selecciones, Casilla 972, La Paz.
BRESIL
Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, Rio de Janeiro.
CAMBODGE
Entreprise khmère de librairie, Phnom-Penh.
CANADA
The Queen's Printer, Ottawa, Ontario.
CEYLAN
Lake House Bookshop, Assoc. Newspapers of Ceylon, P.O. Box 244, Colombo.
CHILI
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, Santiago.
Librería Ivens, Casilla 205, Santiago.
CHINE
The World Book Co., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, Taipeh, Taiwan.
The Commercial Press, Ltd., 211 Honan Rd., Shanghai.
COLOMBIE
Librería Buchholz, Bogotá.
Librería América, Medellín.
Librería Nacional, Ltda., Barranquilla.
COREE
Eul-Yoo Publishing Co., Ltd., 5, 2-KA, Chongno, Seoul.
COSTA RICA
Imprenta y Librería Trejos, Apartado 1313, San José.
CUBA
La Casa Belga, O'Reilly 455, La Habana.
DANEMARK
Einar Munksgaard, Ltd., Nørregade 6, København, K.
EQUATEUR
Librería Científica, Guayaquil et Quito.
ESPAGNE
Librería Bosch, 11 Ronda Universidad, Barcelona.
Librería Mundi-Prensa, Castello 37, Madrid.
ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, New York 27, N. Y.
ETHIOPIE
International Press Agency, P.O. Box 120, Addis-Abéba.
FINLANDE
Akateeminen Kirjakauppa, 2 Keskuskatu, Helsinki.
FRANCE
Editions A. Pédone, 13, rue Soufflot, Paris (Ve).
GHANA
University Bookshop, University College of Ghana, P.O. Box Legon.
GRECE
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion Street, Athènes.
GUATEMALA
Sociedad Economico-Financiera, 6a Av. 14-33, Guatemala.
HAITI
Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, Port-au-Prince.
HONDURAS
Librería Panamericana, Tegucigalpa.
HONG-KONG
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, Kowloon.
INDE
Orient Longmans, Calcutta, Bombay, Madras, New Delhi et Hyderabad.
Oxford Book & Stationery Co., New Delhi et Calcutta.
P. Varadachary & Co., Madras.
INDONESIE
Pembangunan, Ltd., Gunung Sahari 84, Djakarta.
IRAK
Mackenzie's Bookshop, Baghdad.
IRAN
"Guity", 482 Ferdowsi Avenue, Téhéran.
IRLANDE
Stationery Office, Dublin.
ISLANDE
Bokaverzlun Sigfusar Eymundssonar H. F., Austurstraeti 18, Reykjavik.
ISRAEL
Blumstein's Bookstores, 35 Allenby Rd. et 48 Nachlat Benjamin St., Tel Aviv.
ITALIE
Librería Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, Firenze, et Via D. A. Azuni, 15/A, Roma.
JAPON
Maruzen Company, Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, Tokyo.
JORDANIE
Joseph I. Bahous & Co., Dar-ul-Kutub, Box 66, Amman.
LIBAN
Khayat's College Book Cooperative 92-94, rue Bliss, Beyrouth.
LIBERIA
J. Momolu Kamara, Monrovia.
LUXEMBOURG
Librairie J. Schummer, Luxembourg.
MAROC
Bureau d'études et de participations industrielles, 8, rue Michaux-Bellaire, Rabat.
MEXIQUE
Editorial Hermes, S.A., Ignacio Mariscal 41, México, D.F.
NORVEGE
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt. 7A, Oslo.
NOUVELLE-ZELANDE
United Nations Association of New Zealand, C.P.O. 1011, Wellington.
PAKISTAN
The Pakistan Co-operative Book Society, Dacca, East Pakistan.
Publishers United, Ltd., Lahore.
Thomas & Thomas, Karachi, 3.
PANAMA
José Menéndez, Apartado 2052, Av. 8A, sur 21-58, Panamá.
PARAGUAY
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, Calle Pte. Franco No. 39-43, Asunción.
PAYS-BAS
N.V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 9, 's-Gravenhage.
PEROU
Librería Internacional del Perú, S.A., Lima.
PHILIPPINES
Alemar's Book Store, 769 Rizal Avenue, Manila.
PORTUGAL
Livraria Rodrigues, 186 Rua Aurea, Lisboa.
REPUBLIQUE ARABE UNIE
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh. Adly Pasha, Cairo.
REPUBLIQUE DOMINICAINE
Librería Dominicana, Mercedes 49, Ciudad Trujillo.
ROYAUME-UNI
H. M. Stationery Office, P.O. Box 569, London, S.E.1.
SALVADOR
Manuel Navas y Cía., 1a. Avenida sur 37, San Salvador.
SINGAPOUR
The City Book Store, Ltd., Collyer Quay.
SUEDE
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel A-B, Fredsgatan 2, Stockholm.
SUISSE
Librairie Payot, S.A., Lausanne, Genève.
Hans Raunhardt, Kirchgasse 17, Zürich 1.
TCHECOSLOVAQUIE
Československý Spisovatel, Národní Třída 9, Praha 1.
THAILANDE
Pramuan Mit, Ltd., 55 Chakrawat Road, Wat Tuk, Bangkok.
TURQUIE
Librairie Hachette, 469 Istikial Caddesi, Beyoglu, Istanbul.
UNION DES REPUBLIQUES SOCIALISTES SOVIETIQUES
Mejdounarodnaïa Kniga, Smolenskaïa Plochtchad, Moskva.
UNION SUD-AFRICAINE
Van Schaik's Bookstore (Pty.), Ltd., Box 724, Pretoria.
URUGUAY
Representación de Editoriales, Prof. H. D'Elía, Plaza Cagancha 1342, 1° piso, Montevideo.
VENEZUELA
Librería del Este, Av. Miranda, No. 52, Edf. Galipán, Caracas.
VIET-NAM
Librairie-Papeterie Xuân Thu, 185, rue Tu-Do, B.P. 283, Saïgon.
YOUGOSLAVIE
Cankarjeva Založba, Ljubljana, Slovenia.
Državno Preduzeće, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11, Beograd.
Prosvjeta, 5, Trg Bratstva i Jedinstva, Zagreb.

[60FI]

Les commandes et demandes de renseignements émanant de pays où il n'existe pas encore de dépositaires peuvent être adressées à la Section des ventes et de la distribution, Organisation des Nations Unies, New-York (Etats-Unis d'Amérique), ou à la Section des ventes, Organisation des Nations Unies, Palais des Nations, Genève (Suisse).

Printed in France
13396 - October 1960 - 750

Price : $ U.S. 4.00 ; 28/6 stg. ; Sw. fr. 17.-
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Catalogue No. : 60.V.1, Vol. I