Document:-
A/CN.4/SR.373

Compte rendu analytique de la 373e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1956, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

mation présentée par un Etat à un autre Etat » signifient une seule et même chose. De l'avis de M. Liang, ce problème ne pourra pas être résolu tant que la Commission n'aura pas décidé si l'individu peut ou non présenter une réclamation contre un Etat.

51. Quant à savoir si la réclamation internationale est ou non une réclamation nouvelle, cela dépend du point de vue auquel on se place. Selon le droit international traditionnel, même lorsqu'une réclamation présentée par un Etat vient se greffer sur une réclamation présentée par un particulier devant un tribunal local, la réclamation de l'Etat est non seulement nouvelle, mais encore tout à fait indépendante de celle dont a été saisi le tribunal local.

52. M. AMADO rappelle que, selon la doctrine ordinairement admise, la responsabilité internationale est toujours une relation d'Etat à Etat. Elle suppose qu'un Etat demande satisfaction d'un dommage qui lui a été causé. Ce dommage peut être soit un tort direct (par exemple un outrage ou une atteinte au pavillon), soit un manquement au droit international (violation d'un traité), soit encore un dommage subi par un national. Aux termes de l'arrêt rendu par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des concessions *Mavrommatis* en Palestine [18], c'est un principe élémentaire du droit international que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lésés par des actes contraires au droit international commis par un autre Etat, dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par les voies ordinaires. Une idée analogue a été exprimée par Max Huber dans sa sentence arbitrale [19] du 1er mai 1925 relative aux réclamations du Royaume-Uni pour dommages survenus dans la zone espagnole du Maroc: du moment que l'Etat auquel appartient le réclamant intervient diplomatiquement en faveur de son ressortissant, en faisant valoir soit des droits conventionnels, soit des principes du droit des gens régissant en dehors des traités les droits des étrangers, une nouvelle réclamation d'Etat à Etat est née.

53. M. SPIROPOULOS ne voit pas la nécessité de prolonger le débat sur cette question. Il faudra modifier le libellé de la base de discussion nº VII, compte tenu des conclusions de la Commission au sujet de la base de discussion nº III. Il ressort nettement de ces conclusions que la réclamation de l'Etat est nettement distincte de celle de l'individu et qu'elle doit se fonder sur une plainte en violation du droit international. M. Spiropoulos ne voit pas comment on peut envisager autrement le problème sans accepter la thèse du Rapporteur spécial selon laquelle l'individu doit pouvoir porter sa réclamation devant une instance internationale.

La séance est levée à 13 h. 5.

[18] *Publications de la Cour permanente de Justice internationale*, série A, nº 2, 1924.

[19] Recueil des sentences arbitrales publié par l'Organisation des Nations Unies, vol. II, 1949, page 633.

373e SÉANCE

Vendredi 22 juin 1956, à 10 heures

SOMMAIRE

	Pages
Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) *(suite)*	264
Relations et immunités consulaires (point 5 de l'ordre du jour) (A/CN.4/98)	267
1 et 2. Etendue et forme de la codification	268
3. Consuls honoraires	269

Président: M. F. V. GARCÍA AMADOR.

Rapporteur: M. J. P. A. FRANÇOIS.

Présents:

Membres: M. Gilberto AMADO, M. Douglas L. EDMONDS, Sir Gerald FITZMAURICE, M. Shuhsi HSU, Faris Bey el-KHOURI, M. S. B. KRYLOV, M. Radhabinod PAL, M. Carlos SALAMANCA, M. A. E. F. SANDSTRÖM, M. Georges SCELLE, M. SPIROPOULOS, M. Jaroslav ZOUREK.

Secrétariat: M. LIANG, Secrétaire de la Commission.

Responsabilité des Etats (point 6 de l'ordre du jour) (A/CN.4/96) *(suite)*

1. Le PRÉSIDENT, résumant le débat de la Commission en qualité de Rapporteur spécial, précise que si dans l'état actuel du droit international, il y a incontestablement deux sortes de responsabilité, la responsabilité civile et la responsabilité pénale, de toute évidence la Commission n'est chargée de codifier que les règles de droit relatives à la responsabilité civile. Le débat consacré à la base de discussion nº I a montré que, de l'avis unanime des membres de la Commission, la responsabilité internationale des Etats se limite au devoir de réparer *stricto sensu.* Ces deux aspects de la responsabilité n'ont été passés en revue dans le rapport que pour pouvoir être distingués l'un de l'autre afin de faciliter les travaux de la Commission.

2. Un problème semblable s'est posé à propos de la base de discussion nº VI. Dans ses rapports futurs, le Rapporteur spécial prendra soin d'éviter qu'aucun élément répressif ne se mêle à la notion de réparation, bien que l'on puisse sans aucun doute trouver un élément de cette nature dans certaines sentences arbitrales internationales et surtout dans la pratique diplomatique des Etats en matière de réclamations. Il reconnaît que la question de la responsabilité pénale ne doit être examinée qu'en ce qui concerne les individus.

3. Il n'a pas abordé la question de la responsabilité sans faute dont on a parlé au cours du débat, parce qu'en l'étudiant, il a constaté que la notion elle-même soulevait de graves objections. La Cour permanente de Justice internationale, la Cour internationale de Justice, les diverses commissions des réclamations, et les autres tribunaux internationaux ont presque toujours décidé que seule la violation ou l'inobservation d'une obliga-

tion internationale pouvait entraîner la responsabilité des Etats. De plus, la notion de responsabilité sans faute ne pouvant pas être clairement définie en droit international, comme elle l'est en droit interne, il imagine facilement un très grand nombre de cas dans lesquels, si cette notion était admise, un Etat pourrait être considéré comme responsable sans qu'une raison précise puisse justifier sa responsabilité. L'introduction d'une telle notion dans le droit international étendrait presque à l'infini le domaine de la responsabilité internationale. Néanmoins, il étudiera la question et, dans son prochain rapport, il soumettra des propositions à la Commission.

4. Pour ce qui est de la base de discussion nº III, la première question soulevée se rapporte aux termes employés. Le Rapporteur spécial reconnaît que les expressions « sujet actif » et « sujet passif » du droit international ne sont pas valables dans tous les cas ou ne sont pas acceptées par tout le monde, bien qu'elles soient utilisées par certains auteurs éminents. Si peu satisfaisantes qu'elles soient, il n'avait pas d'autre choix que de s'en servir pour distinguer les deux problèmes à traiter: celui de l'imputabilité de la responsabilité et celui de la détermination du titulaire de l'intérêt ou du droit lésé. En droit international traditionnel, ce problème de terminologie ne se pose pas, l'Etat étant le seul sujet de la responsabilité et le seul titulaire de l'intérêt ou du droit lésé. Mais dans les circonstances actuelles où il y a des sujets autres que l'Etat dont les intérêts peuvent être lésés par la violation ou l'inexécution d'une obligation internationale, une distinction est nécessaire.

5. La Commission a également examiné un problème de fond complexe, celui de savoir si un particulier est un sujet du droit international. La question est surtout théorique et le Rapporteur spécial n'a pas à la trancher dans les cas particuliers qu'il doit traiter. Il est certes difficile d'accepter l'affirmation pure et simple qu'un particulier est un sujet du droit international. Toutefois, lorsqu'elle a étudié le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité, la Commission n'a éprouvé aucune difficulté à accepter la thèse selon laquelle l'individu est un sujet de la responsabilité pénale et ainsi à admettre directement que l'individu est un sujet d'obligations internationales et il y a d'autres cas qui conduisent à la même conclusion. Ces cas, très nombreux, permettent-ils de considérer que l'individu est un sujet du droit international ? C'est une autre affaire. Mais on ne saurait nier le fait qu'à l'heure actuelle, le droit international impose certaines obligations et accorde certains droits à l'individu. Quoi qu'il en soit, la question qui intéresse la Commission est de savoir si les étrangers lésés sont les seuls titulaires de l'intérêt ou du droit auquel il a été porté atteinte. Bien qu'il éprouve quelques doutes à cet égard, le Rapporteur spécial a dû tenir compte des nombreux cas concrets où l'Etat ne s'est pas occupé et, à dire vrai, n'avait pas à s'occuper du dommage causé à un individu. Dans ces cas, à moins que l'étranger ne soit reconnu comme le titulaire de l'intérêt ou du droit lésé, aucun tort n'aura été causé et l'étranger se trouvera entièrement privé de la protection du droit international. C'est précisément pour éviter que l'étranger ne se trouve dans une telle situation qu'est mentionnée dans le rapport la thèse de la capacité de l'individu en droit international. Naturellement, ces considérations n'influent en rien sur le droit de l'Etat de faire valoir la réclamation pour le compte de l'individu ou pour la défense d'un « intérêt général ».

6. Bien que « l'intérêt général » de l'Etat ne soit pas très clairement défini, la notion se dégage de certains grands arrêts ou arbitrages. On y a recours pour tenter de maintenir l'idée traditionnelle que l'Etat endosse l'intérêt de son ressortissant et l'identifie à son propre intérêt lorsqu'il présente une demande en réparation. Toutefois, si l'Etat ne le fait pas, il est nécessaire de recourir à une notion supplémentaire pour empêcher que l'individu ne soit entièrement dépossédé de ses droits comme il l'a souvent été par le passé.

7. En ce qui concerne la base de discussion nº IV, le Rapporteur spécial a constaté avec satisfaction que d'une façon générale les membres de la Commission étaient d'accord sur la possibilité de concilier la notion de la norme internationale de justice et le principe latino-américain de l'égalité des nationaux et des étrangers. La tâche n'est pas facile, mais il pense que la Commission doit essayer de trouver une formule transactionnelle. Si elle y parvient elle aura résolu le problème très difficile que pose le conflit entre deux écoles diamétralement opposées.

8. Malgré les apparences, la façon dont il conçoit la nature de la réclamation internationale, telle qu'elle est formulée dans la base de discussion nº VII, n'est nullement révolutionnaire. Bien entendu, il reconnaît que toutes les fois que l'Etat peut invoquer un intérêt général, il a le droit de présenter une réclamation internationale qui sera nouvelle et entièrement distincte de celle de l'individu. En insérant les passages contestés dans le rapport, l'auteur a voulu mettre à part les cas où, en vertu d'accords conclus entre Etats, l'individu a le droit de se présenter devant un tribunal international en tant que demandeur déposant directement la réclamation; il a voulu également éviter d'introduire le concept inhérent au « caractère public » d'une réclamation, car cette idée est incompatible avec la nature réelle des cas envisagés. Bien que certains membres de la Commission les aient qualifiés d'exceptionnels, ces cas ne sont pas rares. En dehors de la Cour de justice centre-américaine et du Tribunal arbitral mixte de Haute-Silésie (qui a statué sur plus de 2.000 réclamations individuelles), on peut citer l'exemple plus récent du traité conclu entre la République fédérale d'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique, aux termes duquel un particulier reconnu comme le titulaire d'un droit lésé peut saisir directement un tribunal international sans que son gouvernement intervienne, sauf dans la mesure où l'on peut dire qu'il est intervenu d'avance lorsqu'il a établi par convention un système juridique international dans lequel l'individu figure en tant que partie. C'est en pensant à ces cas que dans la base de discussion nº III, le Rapporteur spécial a écrit que « la capacité internationale de réclamer à raison des dommages subis doit être reconnue, en principe, au titulaire de l'intérêt ou du droit lésé ». En pratique, cette capacité de l'individu dépendra des circonstances de la cause. Comme les exemples cités montrent que la Commission se trouve en présence d'une pratique sans doute récente mais qui selon toutes appa-

rences se maintiendra, ce serait une erreur de faire quoi que ce soit pour entraver son développement.

9. On a aussi parlé des accords de sécurité mutuelle que les Etats-Unis ont conclus notamment avec certains pays de l'Amérique latine, les Philippines et la Yougoslavie. Ces instruments qui, d'une manière générale, sont rédigés en des termes à peu près identiques, ne se rapportent toutefois qu'aux cas particuliers de responsabilité en matière d'investissements faits en exécution de la loi sur la coopération économique votée aux Etats-Unis en 1948. Ils ne concernent pas, semble-t-il, la « clause Calvo ». L'Etat ne peut intervenir que si le particulier renonce à sa réclamation au profit de l'Etat protecteur moyennant le remboursement de ses pertes; dans les cas où le particulier a déjà renoncé à la protection diplomatique, l'Etat protecteur se trouvera sans pouvoir pour agir, à moins qu'il n'y ait eu aussi violation ou inobservation d'une obligation internationale. Bien que l'on ne puisse dire que ces accords occupent une place très importante dans le cadre général de la responsabilité internationale, le Rapporteur spécial en tiendra compte dans ses travaux sur la codification.

10. M. SPIROPOULOS constate que le Rapporteur spécial semble toujours s'en tenir à la thèse qui constitue la base même de son rapport, savoir que l'individu en tant que titulaire d'un intérêt ou d'un droit lésé peut présenter une réclamation internationale pour obtenir réparation du préjudice subi. Un seul membre de la Commission a accepté cette thèse qui a été rejetée avec plus ou moins d'énergie par tous les autres, à l'exception de l'orateur. Comme un rapporteur spécial ne saurait continuer à présenter des rapports contraires à l'opinion de la majorité, il faut évidemment porter remède à la situation. C'est, en fait, le but de l'intervention tardive de M. Spiropoulos.

11. Le rapport a le mérite de contenir un certain nombre d'idées nouvelles. Malheureusement, ces idées qui seraient tout à fait à leur place dans un ouvrage théorique sont trop nouvelles pour figurer dans une codification des règles de droit relatives à la responsabilité des Etats. Toutefois, la Commission ne doit pas adopter une attitude trop conservatrice et les rejeter sans autre examen. Au cours du quart de siècle qui s'est écoulé depuis la Conférence de codification de La Haye, il s'est produit des événements que l'on ne peut méconnaître. Parmi eux figure la conclusion d'une Convention sur les droits de l'homme par certains des pays d'Europe qui ont été les créateurs du droit international. Un grand nombre de gouvernements, dont celui de la Grèce, n'ont pas accepté les dispositions qui donnent aux particuliers le droit de saisir un tribunal international de réclamations contre l'Etat dont ils sont ressortissants, mais le point important est que certains gouvernements l'ont fait et que le tribunal est déjà saisi d'une centaine de réclamations privées. Sur la base de ce précédent et d'autres que le Rapporteur spécial a cités, il est peut-être possible d'établir un principe qui donne satisfaction aux uns et aux autres.

12. Après tout, dans un grand nombre de différends intéressant des individus, mais où aucune violation du droit international n'est invoquée, la comparution de l'Etat demandeur devant la Cour internationale est une simple formalité. C'est l'individu qui est le véritable plaideur, son gouvernement approuvant automatiquement l'avocat qu'il a choisi. Pourquoi donc ne pas poser en principe que l'Etat peut accorder à ses nationaux le droit qu'autrement ils ne posséderaient pas, de saisir directement la Cour internationale ? Naturellement, cette procédure serait exceptionnelle, et il faudrait qu'elle soit dûment prévue dans une convention internationale. Une autre solution, plus ambitieuse, consisterait à reconnaître aux individus le droit de saisir directement la Cour internationale, l'Etat dont ils sont ressortissants gardant le droit d'opposer son veto à leur action.

13. Faris Bey el-KHOURI objecte que si la Cour internationale peut autoriser les individus à se présenter devant elle au nom de leur gouvernement, elle ne les autorisera pas, et elle ne peut pas les autoriser, à se présenter en leur propre nom. Pour que la proposition de M. Spiropoulos puisse être mise en œuvre, il faudrait que le Statut de la Cour soit revisé.

14. M. SPIROPOULOS reconnaît qu'un tel système devrait naturellement être sanctionné par un accord international à la rédaction duquel les jurisconsultes des Ministères intéressés participeraient largement. Le système ne s'appliquerait qu'aux Etats ayant accepté la clause facultative de juridiction du Statut de la Cour internationale.

15. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de Rapporteur spécial, dit que le but du débat est d'orienter le Rapporteur spécial qui tiendra dûment compte des opinions exprimées. Comme il maintient le point de vue exposé dans son rapport, qui n'est évidemment pas partagé par tous les membres de la Commission, il a essayé, dans son intervention précédente, d'expliquer sa position telle qu'elle apparaît dans la méthode adoptée par lui, savoir la présentation d'une série de bases de discussion.

16. Pour répondre à M. Spiropoulos, il répétera ce qu'il a déjà dit au sujet de l'intervention en matière de responsabilité des Etats sur le plan international: son point de départ a été qu'il ne fallait pas entraver le développement des principes posés par la Cour de justice centre-américaine et, lors de sa création, par le Tribunal arbitral mixte de Haute-Silésie, qui se trouvent aussi exprimés dans le Traité conclu entre les Etats-Unis d'Amérique et la République fédérale d'Allemagne, dont une clause autorise les étrangers à présenter une réclamation pour tout dommage subi, sans avoir à demander l'intervention de l'Etat dont ils sont ressortissants. Si, comme la déclaration de M. Spiropoulos le laisse entendre, la Commission est d'un avis contraire à celui du Rapporteur spécial au sujet de tous les cas qu'il a cités, la seule conclusion que l'on pourrait en tirer serait que la Commission prend parti contre la pratique internationale actuelle, ce qui n'est pas concevable. Il demande instamment à la Commission de ne pas prendre de décision catégorique avant qu'il ait présenté son deuxième rapport en 1957.

17. Faris Bey el-KHOURI fait observer que la Commission a simplement procédé à une discussion générale.

Il n'est pas question de prendre une décision en la matière et il convient de laisser au Rapporteur spécial le soin de préparer un nouveau texte qui sera examiné à la neuvième session.

18. M. FRANÇOIS estime, lui aussi, qu'il serait prématuré de prendre une décision qui imposerait une orientation particulière au Rapporteur spécial. Le débat a été trop bref pour permettre à la Commission d'étudier le sujet avec toute l'attention qu'il mérite et on ne peut pas prétendre qu'une opinion d'ensemble se soit dégagée nettement. Le Rapporteur spécial tiendra certainement compte de l'intéressante suggestion de M. Spiropoulos. Le débat devrait être clos maintenant et la Commission devrait passer au poins suivant de son ordre du jour.

19. M. SCELLE partage entièrement l'opinion de M. François. Il ne faut pas préjuger la question sur la base d'un débat préliminaire tel que celui qui vient d'avoir lieu, mais il n'y a non plus aucune utilité à poursuivre maintenant l'échange de vues.

20. M. ZOUREK, pour sa part, estime que M. Spiropoulos a exactement interprété la pensée de la Commission en ce qui concerne l'incapacité de l'individu lésé de présenter une réclamation internationale en vue d'obtenir réparation du préjudice subi. On ne doit jamais oublier que le rapport de la Commission sera soumis à l'Assemblée générale qui prendra la décision finale: d'où la nécessité pour la Commission de ne s'écarter en aucune façon des dispositions du droit international en vigueur. Quoi qu'il en soit, M. Zourek partage sans réserve l'opinion des membres de la Commission qui demandent de ne pas consacrer plus de temps à un débat purement académique.

21. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer que si la Commission avait décidé de donner des directives au Rapporteur spécial, il aurait fallu indiquer clairement à celui-ci la méthode générale suivant laquelle il devrait traiter la question et on aurait donc prévu plus de temps pour l'examen de ce sujet très étendu. Or. il a été entendu dès le début que le débat général ne serait suivi d'aucune décision immédiate et que le Rapporteur spécial serait libre de poursuivre ses travaux comme il l'entendrait. Aucune difficulté ne se produirait s'il y avait identité de vues complète entre le Rapporteur spécial et ceux des membres de la Commission qui ne partagent pas son avis. La divergence d'opinions n'est pas une raison pour que la Commission essaie de prendre une décision avant d'avoir étudié le texte d'un projet d'articles précis. Le moment opportun pour recommander au Rapporteur spécial de modifier son rapport sur tel ou tel point sera celui où la Commission procédera à l'examen du projet d'articles. La pratique de la Commission a toujours été de se prononcer de cette manière sur les sujets étudiés par des rapporteurs spéciaux.

22. M. SALAMANCA demande la clôture du débat. La Commission respecte toute opinion minoritaire soutenue avec conviction, et il ne doute pas que la collaboration sans réserve de M. Spiropoulos lui sera assurée.

23. Le PRÉSIDENT, répondant en qualité de Rapporteur spécial à M. Spiropoulos et à M. Zourek, souligne qu'il faut distinguer le cas où un rapporteur spécial est chargé de préparer un rapport sur un sujet donné et celui où il doit établir un projet de convention qui fera l'objet d'une décision de la Commission à laquelle il devra se conformer dans la suite de ses travaux. Dans le premier cas, le rapporteur spécial sera entièrement libre de traiter le sujet comme il l'entend, parce qu'aucune directive ne lui aura été donnée. Dans son rapport sur la responsabilité internationale, il n'a pas présenté de projet d'articles; il a simplement énoncé certaines idées sous forme de bases de discussion qui ne peuvent faire l'objet d'une décision formelle de la Commission. S'il doit soumettre un nouveau rapport, il jouira exactement de la même liberté d'appréciation, mais évidemment il tiendra compte des débats de la présente session. La divergence d'opinions qui s'est manifestée ne signifie pas nécessairement que ses vues sont contraires à celles de la Commission puisqu'il n'y a eu que deux opposants.

24. Parlant en qualité de Président, *il prononce la clôture du débat général sur la responsabilité des Etats.*

25. M. KATZ, Directeur des études juridiques internationales à l'Université de Harvard, prenant la parole sur l'invitation du Président, donne un bref aperçu de l'étude que ses collaborateurs ont entreprise sur la responsabilité internationale.

26. Le point de départ de l'étude est le projet de convention relatif à la responsabilité des Etats, établi en 1929 par le Groupe de recherche de Harvard. En raison de l'importance des événements qui se sont produits depuis lors dans le domaine de la responsabilité internationale, on ne saurait se borner à une simple revision du premier texte et on se propose d'effectuer un nouvel examen approfondi de l'ensemble du problème, en recourant aux sources dans toute la mesure du possible. Le sujet précis de l'étude est la responsabilité civile des Etats pour les dommages subis par des étrangers. L'étude ne traitera pas des problèmes que soulève le devoir d'un Etat de dédommager un autre Etat pour les préjudices que celui-ci a subis directement, non plus que de l'obligation, pour un Etat, de prendre des mesures de réparation autres que les dédommagements telles que des excuses à présenter, des honneurs à rendre et la punition des coupables.

27. Ce travail sera effectué sous la seule responsabilité de la Faculté de droit de Harvard et il faut espérer qu'on l'accueillera comme une contribution à la compréhension générale du sujet. Si, de plus, l'étude était utile à la Commission, M. Katz et ses collègues en seraient particulièrement heureux.

Relations et immunités consulaires (point 5 de l'ordre du jour) (A/CN.4/98)

28. M. ZOUREK, Rapporteur spécial, présentant le sujet dont il est chargé, saisit la Commission de la liste des questions ci-après, sur lesquelles il désirerait connaître l'opinion de ses membres.

1. *Etendue de la codification*

Les membres de la Commission partagent-ils le point de vue du Rapporteur spécial, selon lequel sa tâche consiste non seulement à codifier les règles du droit international coutumier, mais encore à dégager par l'analyse des traités internationaux et notamment des conventions consulaires, ainsi que des législations nationales relatives aux consuls, des principes susceptibles de recueillir l'adhésion des Etats appartenant à tous les systèmes économiques et juridiques du monde ?

2. *Forme de la codification*

Les membres de la Commission estiment-ils que le travail de codification concernant les relations et immunités consulaires doit revêtir la forme d'un projet de convention (Projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires), comme le Rapporteur spécial le pense, ou sont-ils d'avis qu'il faut choisir une autre forme ?

3. *Consuls honoraires*

Le projet d'articles sur les relations et immunités consulaires doit-il comprendre des dispositions concernant la catégorie des consuls honoraires ? Si la réponse est affirmative, la Commission devra décider, en tenant compte du fait que de nombreux Etats ne reçoivent pas et n'envoient pas de consuls honoraires, s'il faut, soit préparer deux projets de convention, soit inclure les dispositions concernant les consuls honoraires dans un projet unique et prévoir dans les clauses finales, pour ceux des Etats dont la législation ne connaît pas les consuls honoraires, la possibilité de ne pas accepter le chapitre s'y rapportant.

4. *Classes des représentants consulaires*

Les membres de la Commission jugent-ils désirable d'introduire dans la partie du projet relative aux chefs de postes consulaires la classification suivante des représentants consulaires:

a) Consuls généraux,

b) Consuls,

c) Vice-Consuls,

d) Agents consulaires.

5. *Fonctions consulaires*

Le Rapporteur spécial doit-il essayer d'élaborer, en se basant sur l'analyse des conventions consulaires et des législations nationales, une définition des fonctions consulaires ou doit-il, comme il se propose de le faire, renvoyer sur ce point aux législations nationales, en insérant dans le projet un article qui pourrait être libellé comme suit:

« Sous réserve des conventions en vigueur, les attributions et les pouvoirs des représentants consulaires sont déterminés, en conformité avec le droit international, par les Etats qui les nomment. »

6. *Rapport entre la réglementation envisagée et les conventions consulaires antérieures*

Quel doit être le rapport entre la réglementation envisagée, à supposer qu'elle soit acceptée par les gouvernements, et les très nombreuses conventions bilatérales, en particulier les conventions consulaires? Il semble raisonnable d'inclure dans le projet une disposition prévoyant que la réglementation envisagée ne doit pas affecter les conventions bilatérales en vigueur, la convention générale s'appliquant dans ces cas seulement aux questions qui ne seraient pas réglées par les conventions bilatérales. La solution de cette question est de nature à avoir des répercussions sur la méthode de travail et le contenu du projet en préparation.

29. Du point de vue théorique, la question ne soulève pas de difficulté. Le problème est plutôt de trouver des formules qui, tout en correspondant au droit international coutumier, généralisent les dispositions des nombreux traités internationaux et, en particulier, des conventions consulaires. M. Zourek ne parlera pas pour le moment des dispositions relatives aux immunités parce qu'il y en a peu qui soient fondées sur le droit coutumier. Toutefois, les conventions consulaires contiennent beaucoup de clauses qui constituent un ensemble de règles de droit adoptées par les Etats sur la base de la réciprocité.

30. A cet égard, l'étude des lois nationales relatives aux consuls présente un intérêt particulier. Dans chaque pays, le statut des représentants consulaires dépend, dans une large mesure, des dispositions du droit interne concernant d'une part l'organisation des services consulaires et, de l'autre, le statut juridique des consuls étrangers. Une telle étude permettra de combler de nombreuses lacunes et fournira en même temps la solution de plusieurs problèmes obscurs ou controversés. De plus, elle aidera, dans une large mesure, à formuler des principes acceptables pour un grand nombre d'Etats. Par exemple en ce qui concerne la franchise douanière, il est très fréquent que la législation nationale autorise, dans ce domaine, l'importation de certaines marchandises en franchise de droits sur la base de la réciprocité. La liste des articles admis en franchise varie d'un pays à l'autre mais l'étude comparative des législations permet de dégager trois grandes catégories d'objets admis en franchise par la plupart d'entre elles: les emblèmes et drapeaux nationaux, les fournitures de bureau du consulat et les effets personnels des représentants consulaires et de leurs familles. On peut donc présumer qu'une disposition stipulant la franchise douanière pour les trois catégories d'objets qui viennent d'être mentionnées, serait acceptable pour un très grand nombre de gouvernements.

31. Une première difficulté résulte du fait que la documentation sur les lois nationales est trop ancienne car l'ouvrage de Feller et Hudson a été publié en 1933 [1]. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies prépare un nouveau recueil de ces lois et règlements, mais tous les textes ne sont pas encore à la disposition du Rapporteur spécial; c'est pourquoi M. Zourek est en retard dans la rédaction de son rapport, ce qui toutefois est sans grande conséquence, puisque l'ordre du jour de la Commission est tellement chargé que la question n'aurait pu en aucun cas être examinée en détail à la présente session.

32. Pour faciliter la discussion, le Rapporteur spécial abordera ses questions dans l'ordre:

1 et 2. *Etendue et forme de la codification*

Si sa tâche devait consister seulement à codifier les règles du droit international coutumier, la première partie de son rapport serait forcément incomplète, car elle laisserait de côté plusieurs questions qui ont été réglées par des conventions multilatérales, comme celle qu'ont signée à Caracas en 1911 cinq Etats de l'Amérique latine et la convention relative aux agents consulaires signée à La Havane en 1928 et aussi par un grand nombre de conventions consulaires bilatérales et d'autres traités contenant des dispositions relatives aux consuls. Une autre solu-

[1] Feller and Hudson: « A Collection of the Diplomatic and Consular Laws and Regulations of Various Countries, 1933 ».

tion consiste à codifier, en dehors des règles du droit international coutumier, les principes généralement consacrés par les conventions internationales, notamment par les conventions consulaires et par les législations nationales. Cette solution permettrait de préparer un projet de codification beaucoup plus complet et aurait l'avantage de généraliser l'application de principes, dégagés par l'analyse des conventions internationales et par l'étude des législations nationales, lorsque ces principes seraient adoptés par la Commission et approuvés par l'Assemblée générale. M. Zourek se propose de suivre cette dernière voie.

33. M. AMADO est entièrement de l'avis du Rapporteur spécial; celui-ci a pour tâche non seulement de codifier les règles du droit international coutumier, mais aussi de rechercher, par l'analyse des traités internationaux, en particulier des conventions consulaires, ainsi que des législations nationales relatives aux consuls, quels sont les principes susceptibles d'être acceptés par tous les Etats.

34. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, précise que le Secrétariat savait parfaitement que l'ouvrage de Feller et Hudson, le recueil des lois et règlements relatifs aux consuls, n'est pas à jour et il s'efforce de le compléter. Il a déjà fait parvenir au Rapporteur spécial un certain nombre de textes et il espère pouvoir lui en fournir davantage d'ici la fin de l'année.

35. Si la codification prend la forme d'un projet de convention, de nombreuses difficultés sont à craindre, car la matière des relations et immunités consulaires étant généralement régie par des traités bilatéraux ne semble pas devoir susciter beaucoup d'intérêt. Il serait préférable de la codifier sous la forme d'un projet d'articles auquel les Etats pourraient avoir recours pour conclure des conventions bilatérales.

36. M. SPIROPOULOS est d'avis que le projet devrait certainement énoncer des principes susceptibles de recueillir l'adhésion des Etats représentant tous les systèmes économiques et juridiques du monde. Il ne devrait pas consister en une codification des règles en vigueur, ces règles étant très peu nombreuses, mais plutôt en une formulation de certaines règles déduites des conventions existantes. Pour ce qui est de la forme, M. Spiropoulos présume, comme le Secrétaire, qu'une convention générale n'éveillerait guère d'intérêt. La Commission devrait plutôt préparer un traité type qui servirait de modèle aux Etats pour rédiger leurs propres traités, en l'accompagnant de certaines réserves.

37. M. SCELLE pense également que la codification devrait prendre la forme d'un traité type plutôt que d'une convention générale. Les traités bilatéraux actuellement en vigueur contiennent de nombreuses dispositions qui, insérées dans une convention, ne recueilleraient pas l'accord général.

38. Sir Gerald FITZMAURICE partage les opinions qui viennent d'être exprimées. Sans aucun doute le Rapporteur spécial devra surtout puiser les principes dans les traités internationaux et les conventions consulaires, mais il existe, en fait, un certain nombre de règles coutumières de droit international sur la matière qu'il pourrait faire figurer dans un chapitre distinct de son rapport. Il devrait également tenir compte de plusieurs conventions consulaires toutes récentes, notamment celles qui ont été conclues entre le Royaume-Uni et le Mexique, la Suède et les Etats-Unis. Elles sont le résultat d'études très attentives faites à la lumière des conditions actuelles et l'aboutissement de bien des semaines de négociations. Le Rapporteur spécial devrait y trouver un guide utile qui lui ferait connaître le dernier état de la doctrine sur le sujet.

39. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, reconnaît, avec le Rapporteur spécial, qu'il convient d'extraire certains principes des traités internationaux et des conventions consulaires et ne pas se borner à codifier les règles de la coutume internationale sur la matière. Il est également d'avis que la Commission devrait rédiger des articles relatifs aux relations et immunités consulaires plutôt qu'une convention générale. Toutefois, se rappelant la façon dont la Sixième Commission a traité le projet sur la procédure arbitrale, la Commission ne devrait pas se leurrer en espérant que le traité type que l'on a proposé d'élaborer pour servir de base à des conventions régionales ou bilatérales rencontrera moins d'opposition à l'Assemblée générale qu'un projet de convention.

40. M. SALAMANCA estime lui aussi que la codification devrait être aussi étendue que possible. La Commission pourrait parfaitement ne pas trancher la question de savoir ce qui serait préférable d'un traité type, d'un code ou d'une convention générale et l'Assemblée générale pourrait être consultée à cet égard lorsqu'elle serait saisie du sujet. La rédaction du projet en elle-même ne serait guère affectée par le choix ultérieur de la forme.

3. *Consuls honoraires*

41. M. ZOUREK, Rapporteur spécial, abordant sa troisième question, expose que l'existence des consuls honoraires complique le travail de codification, car les conventions consulaires et les législations nationales n'accordent pas les mêmes immunités aux deux catégories de consuls. Le Comité d'experts de la Société des Nations pour la codification progressive du droit international s'est prononcé contre la catégorie des consuls honoraires et la pratique des Etats ainsi que la doctrine ne sont pas uniformes sur ce point. Toutefois, les Etats qui reconnaissent l'institution sont très nombreux. Lorsque le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international a suggéré dans son questionnaire la suppression des consuls honoraires, certains gouvernements, en particulier ceux des Pays-Bas, de la Finlande et de la Suisse ont élevé des objections pour des motifs d'ordre financier. Il conviendrait donc de codifier les règles relatives aux consuls honoraires, mais la question est de savoir comment le faire du point de vue technique: faut-il rédiger deux projets de convention ou un seul projet contenant un chapitre spécial consacré aux consuls honoraires et prévoyant dans ses clauses finales que les Etats, dont la législation ne connaît pas les consuls

honoraires, n'auraient pas l'obligation d'adopter le chapitre s'y rapportant.

42. Le problème serait plus facile à résoudre si la codification devait être faite sous forme de projet d'articles qui n'aurait pas à être soumis aux Etats aux fins de signature ou d'adhésion. Toutefois, le Rapporteur spécial estime, comme M. Salamanca, qu'il vaudrait mieux attendre de connaître l'opinion définitive des gouvernements, préparer la codification sous forme de projet de convention et voir si l'Assemblée générale serait disposée à les adopter en tant que convention générale. S'il apparaît que tel n'est pas le cas, ces articles pourraient prendre la forme d'un traité type.

43. M. AMADO souligne que certains pays attachent une réelle importance aux consuls honoraires. Le Brésil a pu apprécier la très grande utilité de ses consuls honoraires à Lausanne et à Louvain où résident plusieurs centaines d'étudiants brésiliens. Toutefois, il ne serait guère facile de codifier les règles relatives aux consuls honoraires et plus difficile encore peut-être d'insérer dans une convention générale des dispositions les concernant. On ne saurait néanmoins négliger le rôle des consuls honoraires dans les relations générales entre Etats. Personnellement, M. Amado ne peut dire pour le moment s'il serait préférable de faire figurer les règles se rapportant aux consuls honoraires dans un chapitre séparé; quoi qu'il en soit, leur statut devrait être défini en deux ou trois règles.

44. M. FRANÇOIS précise que les Pays-Bas attachent une très grande importance à la question des consuls honoraires, car à côté de vingt postes seulement de consuls de carrière, ils en ont cinq cents de consuls honoraires. On ne saurait envisager de faire passer les consuls honoraires dans le cadre des consuls de carrière. Il ne s'agit pas là simplement d'une question de frais. Les Pays-Bas ont besoin de consuls dans tous les ports du monde même les plus petits; or, comme un consul de carrière ne serait pas suffisamment occupé dans un port de moindre importance, le gouvernement y nomme une personnalité qui exerce déjà un autre emploi.

45. La question des consuls honoraires et des consuls de carrière n'a pas été posée d'une manière tout à fait exacte par le Rapporteur spécial. Il appartient à la législation interne de dire si un consul doit être considéré comme honoraire ou comme consul de carrière. Il n'y a entre eux que deux différences essentielles: la formation et la rétribution. Un consul de carrière n'obtient son poste qu'après avoir subi des examens avec succès et il reçoit un traitement fixe alors que le consul honoraire ne passe pas d'examens et ne reçoit pas de traitement fixe.

46. Si, sur certains points, le statut juridique des consuls honoraires semble différer de celui des consuls de carrière, la raison en est que certaines règles d'ordre général relatives à la nationalité, à l'exercice d'autres professions, etc., ne s'appliquent pratiquement qu'aux consuls honoraires. Dans plusieurs traités consulaires il n'y a pas de dispositions spéciales pour les consuls honoraires et les règles y ont été formulées en termes généraux visant théoriquement les deux catégories. Pour autant que M. François le sache, il n'y a pas d'Etats qui aient refusé de reconnaître les consuls honoraires pour la seule raison qu'ils ne sont pas consuls de carrière.

47. Ainsi, M. François est en désaccord complet avec le Rapporteur spécial sur le fond même de la troisième question.

48. M. SPIROPOULOS fait observer que la question soulevée par M. François montre que M. Zourek devra procéder à une étude très approfondie du problème. De toute évidence, le Rapporteur spécial n'a pas eu l'intention de nier l'existence des consuls honoraires et de leurs droits puisqu'il demande si le projet d'articles sur les relations et immunités consulaires doit comprendre des dispositions relatives aux consuls honoraires. M. Spiropoulos comprend certes le point de vue de M. François car les petits pays ne peuvent se permettre d'avoir beaucoup de consuls de carrière, mais il est loin d'être sûr que les statuts juridiques des uns et des autres soient identiques. Les consuls honoraires ne jouissent pas des mêmes immunités que les consuls de carrière qui dans une certaine mesure se voient reconnaître des droits analogues à ceux des diplomates. M. Spiropoulos espère que le Rapporteur spécial sera en état de préciser à la prochaine session jusqu'à quel point les consuls honoraires bénéficient également de ces immunités.

49. Faris Bey el-KHOURI constate que tout le problème réside dans des différences en matière d'immunités et d'exemptions: cela doit servir de guide à la Commission. Nombreux sont les Etats qui n'entendent pas accorder ces immunités et exemptions aux consuls honoraires possédant la nationalité du pays auprès duquel ils sont accrédités.

50. M. SANDSTRÖM rappelle que le sujet des relations et immunités consulaires a des points communs avec celui des relations et immunités diplomatiques pour lequel il a été désigné comme Rapporteur spécial. En traitant des immunités diplomatiques dans son rapport il a fait allusion à la possibilité de nommer des agents possédant la nationalité du pays auprès duquel ils sont accrédités et il a proposé qu'ils bénéficient d'un genre spécial d'immunités conformément aux règles du droit international en vigueur. Toutefois, il n'a pas examiné la situation des consuls car les immunités dont ils jouissent sont très restreintes.

51. M. AMADO reconnaît la grande importance des consuls honoraires mais, pour le moment, il ne croit pas qu'elle soit aussi considérable qu'elle le paraît à M. François. Le Rapporteur spécial lui-même n'a pas encore pris parti. Il y a des différences manifestes entre les consuls de carrière et les consuls honoraires pour ce qui est des immunités et privilèges. M. Amado ne saurait admettre purement et simplement qu'il n'y a aucune distinction à faire entre ces deux classes de consuls car le problème n'est pas aussi simple que veut bien le dire M. François.

La séance est levée à 13 h. 5.