

Document:-
A/CN.4/SR.468

Compte rendu analytique de la 468e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1958, vol. I

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

ne soit abordée que lorsque les articles auraient été examinés et que cette proposition a été adoptée (448^e séance, par 64). Il demande à la Commission de décider sous quelle forme le projet doit être recommandé à l'Assemblée générale.

68. M. SANDSTRÖM, rapporteur spécial, propose de soumettre le projet d'articles à l'Assemblée générale sous la forme d'un projet de convention en lui recommandant de prendre l'une des deux décisions énoncées aux alinéas *c* et *d*, paragraphe 1, de l'article 23 du statut de la Commission.

69. M. ALFARO est aussi d'avis de soumettre le projet d'articles à l'Assemblée sous forme d'une convention prête à être signée. Néanmoins, il lui paraît inutile de recommander à l'Assemblée générale, comme l'une des solutions possibles, la convocation d'une conférence, étant donné que l'Assemblée pourrait décider que la convention peut être immédiatement ouverte à la signature des Etats Membres.

70. De l'avis du PRÉSIDENT, le mieux serait de formuler une recommandation conforme aux dispositions de l'alinéa *c*, paragraphe 1, de l'article 23 du statut de la Commission.

71. M. GARCÍA AMADOR rappelle qu'un grand nombre de conférences ont eu lieu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Quelques-unes, comme la Conférence sur le droit de la mer, avait un caractère très technique. Par contre, pour le projet d'articles dont la Commission est saisie, il n'est pas nécessaire de faire appel à des spécialistes. Il est donc de l'avis de M. Alfaro ; étant donné, d'une part, qu'il faut réduire autant que possible le nombre des conférences et, d'autre part, que le sujet n'offre pas de difficultés particulières, l'Assemblée générale pourrait, après examen, soumettre le projet de convention à la signature des Etats Membres.

72. Sir Gerald FITZMAURICE ne votera pas contre la proposition tendant à présenter le projet d'articles sous forme de convention, mais il n'est pas d'avis que toutes les codifications de droit international faites par la Commission doivent être recommandées à l'Assemblée générale sous forme de convention. Il est des parties du droit international qu'il serait difficile de soumettre sous cette forme. Pour d'autres — c'est le cas des relations et immunités consulaires — il n'existe pas beaucoup de règles de droit international coutumier et, en pareil cas, il est bon de réunir une conférence internationale pour adopter une convention. Toutefois, en ce qui concerne les privilèges et immunités diplomatiques, la Commission n'a pas eu à innover et, de plus, il n'existe pas de point obscur du genre de ceux qui avaient justifié la recommandation de convoquer une conférence sur le droit de la mer. C'est pourquoi sir Gerald Fitzmaurice estime que la Commission devrait formuler une recommandation dans le sens indiqué à l'alinéa *b*, paragraphe 1, de l'article 23 de son statut, plutôt que dans le sens indiqué à l'alinéa *c* de ce paragraphe.

73. Si la majorité préfère soumettre le texte sous la forme d'une convention, la recommandation devra être formulée conformément aux dispositions de l'alinéa *c*, plutôt que de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 23. En effet, si l'Assemblée générale désire convoquer une

conférence, elle le fera ; il n'y a pas de raison pour que la Commission lui fasse une recommandation dans ce sens.

74. M. ŽOUREK estime, comme M. Sandström, que le projet d'articles doit être recommandé sous la forme d'une convention. En élaborant le projet, la Commission a toujours envisagé qu'il formerait une convention et rien ne permet de craindre que l'adoption d'une convention occasionne de grandes difficultés aux Etats.

75. Quant à savoir si la recommandation doit être faite conformément aux dispositions de l'alinéa *c* ou de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 23, c'est là une question d'importance secondaire. Si une conférence est convoquée pour traiter des relations diplomatiques, elle ne sera pas nécessairement aussi importante que la Conférence sur le droit de la mer, mais s'il n'y a pas de conférence, le projet de convention retiendra très longtemps l'attention de l'Assemblée générale. En outre, le projet d'articles traite du droit international général et des Etats qui ne font pas partie de l'Organisation des Nations Unies peuvent être désireux de signer la convention. Dans ce cas, il semble qu'une conférence offre le lieu le plus propice à l'examen du projet d'articles, mais c'est l'Assemblée générale qui en décidera.

76. M. LIANG, secrétaire de la Commission, pense que l'Assemblée générale convoquera certainement une conférence si elle le désire, que la recommandation de la Commission soit faite dans le sens de l'alinéa *c* ou dans le sens de l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 23 de son statut. A part la Convention sur le génocide, le secrétaire ne se souvient d'aucun cas où l'Assemblée générale ait examiné un projet de convention dans le détail, article par article, puis l'ait recommandé immédiatement aux Etats. A son avis, il y a peu de chances que l'Assemblée générale étudie elle-même le projet et recommande aux Etats de le signer. L'ordre du jour de l'Assemblée générale est tous les ans très chargé et, de plus, beaucoup de délégations ne comptent qu'un petit nombre de juristes.

La séance est levée à 13 h. 5.

468^e SÉANCE

Vendredi 20 juin 1958, à 9 h. 45

Président : M. Radhabinod PAL

Relations et immunités diplomatiques (A/3623, A/CN.4/114 et Add. 1 à 6, A/CN.4/116 et Add. 1 et 2, A/CN.4/L.72, A/CN.4/L.75) [suite]

[Point 3 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES (A/3623, PAR. 16 ; A/CN.4/116/ADD.1 ET 2) [suite]

FORME DÉFINITIVE DU PROJET (suite)

1. M. MATINE-DAFTARY estime que le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplo-

matiques établi par la Commission représente une remarquable réalisation dans le domaine du droit international : non seulement il remplace le Règlement de Vienne et la Convention de La Havane, mais encore il tient compte de toute l'évolution du droit international en matière de relations diplomatiques depuis 150 ans. Etant donné l'importance de ce projet, il devrait être recommandé à l'Assemblée générale sous forme de convention comme il est prévu à l'alinéa c, paragraphe 1, de l'article 23 du statut de la Commission. Toutefois, M. Matine-Daftary ne croit pas nécessaire de convoquer une conférence spéciale, car ce projet de convention, aussitôt approuvé par l'Assemblée générale, pourrait être ouvert à la signature des Etats Membres.

2. Si la Commission décide de présenter le projet sous forme de convention, il faut établir les clauses finales concernant la ratification, la révision, l'entrée en vigueur, etc. C'est à la Commission du droit international plutôt qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale qu'incombe la tâche de rédiger ces clauses finales, et M. Matine-Daftary propose que le Comité de rédaction prépare le texte de ces dispositions et le soumette à l'approbation de la Commission.

3. Le PRÉSIDENT précise que, si le projet doit être recommandé sous forme de convention, le Comité de rédaction aura naturellement à préparer les clauses finales pour que la Commission puisse les approuver.

4. M. LIANG, secrétaire de la Commission, se demande si la Commission doit se préoccuper des clauses finales. A la Conférence sur le droit de la mer, le Secrétariat a présenté des mémoires contenant divers projets de dispositions relatives à la ratification, aux réserves, etc., parmi lesquelles la Conférence a choisi celles qui obtenaient la majorité des suffrages. La rédaction de clauses finales est loin d'être simple, et comme les Etats participant à une conférence pourraient souhaiter pouvoir faire un choix, il paraît raisonnable de suivre la méthode employée pour le projet d'articles sur le droit de la mer.

5. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition tendant à ce que le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques fasse l'objet d'une recommandation à l'Assemblée générale conformément à l'alinéa c, paragraphe 1, de l'article 23 du statut de la Commission.

La proposition est adoptée.

Organisation des travaux futurs de la Commission [Point 8 de l'ordre du jour]

6. Le PRÉSIDENT informe la Commission qu'il a discuté, avec les rapporteurs spéciaux, l'organisation des travaux sur les trois autres questions figurant à l'ordre du jour. Ils ont convenu que la Commission consacrerait la fin de la session en cours à la question des relations et immunités consulaires. Les cinq premières semaines de la onzième session devraient permettre à la Commission d'en achever la discussion ; le reste de la session serait alors consacré au droit des traités et à la responsabilité des Etats jusqu'à la dernière semaine, qui serait occupée par l'examen du rapport.

7. Le Président estime que la discussion ininterrompue d'un sujet aussi vaste que le droit des traités prendrait sans doute deux sessions entières. Il propose donc que les projets du rapporteur spécial (A/CN.4/101, A/CN.4/107, A/CN.4/115) soient étudiés par chapitres, et que chaque chapitre, après discussion, soit transmis aux gouvernements pour qu'ils formulent leurs observations.

8. Le Président invite la Commission à procéder ainsi, étant bien entendu qu'elle est libre de modifier éventuellement le programme qu'il vient de proposer.

Il en est ainsi décidé.

Collaboration avec d'autres organismes

9. Le PRÉSIDENT attire l'attention de la Commission sur une proposition commune de M. Alfaro, M. Amado et M. García Amador (A/CN.4/L.77), aux termes de laquelle le Secrétaire général serait prié d'autoriser le secrétaire de la Commission à assister en qualité d'observateur à la quatrième réunion du Conseil interaméricain de jurisconsultes.

10. M. LIANG, secrétaire de la Commission, parlant d'une façon générale de ce point de l'ordre du jour, signale que, dans une communication reçue le 8 mai 1958, le Comité juridique consultatif africano-asiatique a invité la Commission à envoyer un représentant à sa seconde session qui va se réunir à Colombo (Ceylan) du 14 au 26 juillet 1958. Ce comité, qui a été créé en 1957, a notamment inscrit à son ordre du jour la question des immunités diplomatiques et celle du régime de la haute mer, qui intéressent également la Commission. Cette invitation est arrivée trop tard pour que la Commission puisse prendre les dispositions nécessaires et il sera donc impossible d'envoyer un représentant à la session de 1958. Mais le Secrétaire pense que la Commission doit prendre acte de l'invitation, exprimer l'intérêt qu'elle porte à l'activité du Comité et demander un rapport sur ses travaux, en particulier sur ceux qui intéressent son propre domaine d'activité.

11. Répondant à une question de M. Sandström, M. Liang indique que la lettre de la Commission doit aussi préciser que la date de la session du Comité juridique consultatif africano-asiatique est trop rapprochée pour que la Commission puisse examiner avec soin la possibilité d'envoyer un représentant.

12. M. ALFARO, se référant à la proposition commune (A/CN.4/L.77), rappelle que le paragraphe 4 de l'article 26 du statut de la Commission mentionne expressément des consultations avec l'Union pan-américaine.

13. Il y a longtemps que l'Amérique latine s'occupe de la codification du droit international ; à la Conférence qui s'est tenue à La Havane en 1928, les Etats américains n'ont pas adopté moins de 10 conventions concernant, par exemple, le droit des traités, la neutralité, la nationalité, les immunités diplomatiques et consulaires et le droit international privé. Le travail de codification n'a jamais cessé depuis lors et, pour sa part, M. Alfaro est persuadé qu'une consultation avec les organismes inter-américains qui s'occupent de ce travail ne peut que seconder les efforts de la Commission elle-même.

14. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition commune (A/CN.4/L.77).

A l'unanimité, la proposition est adoptée.

15. Le PRÉSIDENT propose à la Commission d'inviter son secrétaire à envoyer une lettre au Comité juridique consultatif africano-asiatique rédigée dans les termes qu'il a indiqués (par. 10 et 11 plus haut).

Il en est ainsi décidé.

16. M. ŽOUREK exprime l'espoir que les deux organismes régionaux en question continueront à transmettre à la Commission les résultats de leurs travaux qui sont susceptibles de l'intéresser.

17. M. LIANG, secrétaire de la Commission, se référant au paragraphe 4 du rapport de la neuvième session (A/3623), souligne que la Commission a prié le Comité juridique consultatif africano-asiatique de lui communiquer toutes les observations qu'il souhaiterait faire sur les questions qu'étudie la Commission. Elle recevrait également avec plaisir tous les renseignements concernant le programme de travail du Comité.

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108) [Point 6 de l'ordre du jour]

DISCUSSION GÉNÉRALE

18. Présentant son rapport sur les relations et immunités consulaires (A/CN.4/108), M. ŽOUREK, rapporteur spécial, déclare que le rapport comprend deux parties : la première est relative à l'établissement, la conduite et la rupture des relations consulaires et la deuxième aux privilèges et immunités des différentes classes de représentants consulaires. A son avis, il n'est pas nécessaire de discuter longuement la nature de la représentation consulaire. La question du statut juridique des représentants consulaires qui, au XIX^e siècle encore, a soulevé des discussions passionnées, est réglée depuis longtemps dans la théorie comme dans la pratique et tout le monde reconnaît aujourd'hui, d'une part, le caractère public du fonctionnaire consulaire en tant que représentant de l'Etat et, d'autre part, le fait qu'il ne bénéficie pas des privilèges et immunités diplomatiques.

19. Les différentes classes de représentants consulaires n'ont jamais été définies dans un acte international, comme les classes d'agents diplomatiques l'ont été dans le Règlement de Vienne amendé par le Protocole d'Aix-la-Chapelle. Cependant, il ressort de l'analyse de la pratique que les représentants consulaires peuvent être groupés dans quatre classes : consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires. Ce qui rend la question des privilèges et immunités consulaires assez compliquée, c'est qu'il existe plusieurs catégories de représentants consulaires : les consuls de carrière, qui sont des fonctionnaires employés à plein temps et rémunérés par l'Etat ; les consuls honoraires, qui sont le plus souvent choisis parmi les commerçants ou les hommes d'affaires de l'Etat sur le territoire duquel ils doivent exercer leurs fonctions et qui, en général, ne possèdent pas la nationalité de l'Etat qui les nomme ; enfin, les représentants consulaires qui, tout en étant fonctionnaires de l'Etat

qu'ils représentent, sont autorisés par leurs lois nationales à exercer en dehors de leurs fonctions consulaires une activité lucrative. Etant donné que, dans les règlements nationaux, les consuls de la troisième catégorie sont généralement assimilés aux consuls honoraires, M. Žourek, dans son projet, leur a accordé le même statut juridique qu'à ceux-ci.

20. Le problème des consuls honoraires est assez complexe. Certains Etats n'en nomment pas à l'étranger et refusent d'en recevoir, d'autres acceptent d'en recevoir bien qu'ils n'en nomment pas eux-mêmes, d'autres enfin en nomment à l'étranger et acceptent d'en recevoir. Ainsi que M. Žourek l'expose dans son rapport (A/CN.4/108, par. 75), le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, créé sous les auspices de la Société des Nations, s'est déclaré contre le maintien de la catégorie des consuls honoraires. Néanmoins, malgré les inconvénients signalés par le Comité d'experts, un grand nombre d'Etats utilisent encore les services de cette catégorie de consuls et cette institution est défendue par différents auteurs. Dans ces conditions, le rapporteur spécial estime qu'il faut codifier la situation juridique des consuls honoraires. Cependant, il est arrivé à la conclusion que, si l'on veut tenir compte de la pratique différente des Etats, la seule façon d'arriver à un accord international sur les relations et immunités consulaires est de consacrer un chapitre distinct aux consuls honoraires et d'insérer dans les dispositions générales (art. 39) une clause permettant aux Etats qui ne reconnaissent pas cette catégorie de consuls d'exclure ce chapitre au moment de la ratification ou de l'adhésion.

21. Il est intéressant de remarquer qu'en ce qui concerne les relations et immunités consulaires, ce ne sont généralement pas des règles coutumières qui en constituent la source principale, comme c'est le cas des règles régissant les relations diplomatiques. Les fonctions consulaires et les privilèges et immunités consulaires sont réglées, sur le plan international, principalement par de très nombreuses conventions bilatérales et quelques conventions multilatérales dont la plus importante est la Convention relative aux agents consulaires, signée à La Havane le 20 février 1928¹. Parmi les conventions bilatérales, les conventions consulaires constituent une source très précieuse de renseignements sur le droit et la pratique des Etats dans ce domaine. Cependant, on trouve également des indications intéressantes dans des traités plus généraux, tels que traités de commerce et de navigation, traités d'amitié, traités d'établissement, convention sur les travailleurs étrangers, traités d'extradition. Les législations internes peuvent aussi fournir beaucoup de renseignements sur ce point. Le recueil des règlements en vigueur dans les différents pays sur le statut et les fonctions des représentants consulaires, que vient de publier le Secrétariat², et qui a le grand avantage d'être muni d'un index facilitant grandement l'utilisation de ce volume, sera certainement très utile à la Commission et,

¹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3582.

² *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires* (publication des Nations Unies, n° de vente: 58.V.3).

plus tard, aux gouvernements eux-mêmes, quand ils examineront le projet.

22. Si les conventions multilatérales ou bilatérales et les règlements nationaux traitent cette question de façon très différente, ils contiennent du moins un certain nombre de principes communs et toute une série de principes qui ne sont pas exactement identiques d'un texte à l'autre, mais dont un peut dégager un minimum qui pourrait être codifié dans un projet de convention internationale. Le rapporteur spécial estime en effet que le projet ne peut être utile que s'il est préparé sous la forme d'un projet de convention. Cette question devrait être réglée dès le début car le texte sera très différent selon qu'on se bornera à mettre en forme des principes déjà établis dans le droit général ou qu'on y ajoutera les règles acceptées dans les conventions internationales dans le cadre d'une convention internationale. Dans le dernier cas, le projet devrait inclure un ensemble de principes qui, sans être universellement acceptés, sont communs à un certain nombre de traités bilatéraux et contribueraient ainsi au développement du droit international.

23. M. Žourek aimerait que la Commission prenne dès le début une décision sur une question d'ordre général, à savoir sur le terme générique à employer pour désigner toutes les catégories de consuls. Il y a une grande diversité de terminologie et, bien que la question présente une importance secondaire, il faudrait essayer, à son avis, de l'uniformiser afin de supprimer toute équivoque et d'éliminer les causes éventuelles de différends. Le terme le plus fréquemment employé est « consul », mais, comme il ressort de l'article 3 du projet, ce terme s'applique uniquement à l'une des quatre classes de consuls et ne peut donc être employé au sens large que s'il n'y a aucun risque de malentendu. Les autres termes sont « fonctionnaire consulaire », « agent consulaire », « autorité consulaire » et « représentant consulaire ». Le terme « agent consulaire » a l'inconvénient de désigner, dans l'article 3 du projet, la quatrième classe de consuls et d'être réservé, dans certaines législations, aux fonctionnaires non rémunérés. En outre, ce terme risque d'être confondu avec l'expression « agent des services consulaires », qui désigne non seulement le chef de poste, mais aussi tous les membres du personnel subordonné. Le terme « représentant consulaire » paraît être le plus approprié et peut d'ailleurs se traduire facilement dans les autres langues.

24. Une autre question générale à régler est celle du rapport entre la nouvelle convention, à supposer que la Commission décide d'adopter un tel instrument, et les traités bilatéraux en vigueur, qui accordent souvent aux représentants consulaires un traitement plus favorable que le traitement prévu par le projet de la Commission, qui doit nécessairement être le dénominateur commun des différentes règles et pratiques. Comme on ne peut attendre des Etats qu'ils dénoncent toutes les conventions bilatérales en vigueur sur cette question, M. Žourek a jugé utile, pour rendre ce texte plus acceptable, d'y inclure une disposition (art. 38) précisant que cet instrument ne porte pas atteinte aux conventions en vigueur et s'applique uniquement aux questions qui ne sont pas réglées par des conventions antérieures. Un autre pro-

blème est celui de la répercussion que la nouvelle convention pourrait avoir sur les conventions multilatérales en vigueur. Dans la pratique, cette question ne devrait pas être très difficile à régler. Si les Etats estiment que les dispositions de la nouvelle convention sont suffisantes, ils devront avoir la possibilité de dénoncer la convention antérieure.

25. Le premier rapport de M. Žourek ne traite pas de tous les aspects de la question, en partie parce qu'il ne possédait pas, à la fin de 1956, tous les renseignements qui sont aujourd'hui disponibles. Il publiera donc prochainement un second rapport sur l'immunité consulaire en matière pénale (qui est réglementée par de nombreux traités bilatéraux), la situation des consuls en territoire occupé, la clause de la nation la plus favorisée dans ses rapports avec la question des relations et immunités consulaires et d'autres questions.

26. Le rapporteur spécial désirerait connaître l'avis de la Commission sur les questions suivantes, qui peuvent susciter plus de discussions : forme à donner au projet (doit-il être préparé comme un projet de convention ?) ; structure du projet, y compris la question de savoir s'il faut consacrer un chapitre spécial aux consuls honoraires ; rapports entre les relations diplomatiques et les relations consulaires (art. 1^{er}) ; établissement, fin et rupture des relations consulaires et retrait de l'exequatur ; enfin, envoi de missions consulaires auprès de gouvernements non reconnus. M. Žourek estime que si les membres de la Commission pouvaient lui présenter maintenant leurs observations et lui indiquer les dispositions qu'ils proposent d'ajouter, de supprimer ou de modifier, la Commission, à sa prochaine session, pourrait avancer rapidement dans l'étude de cette question, car les articles pour lesquels la pratique générale, sauf quelques différences de détail, est bien établie, pourraient être renvoyés au Comité de rédaction après un bref examen. Le fait que la Commission examine le projet sur les relations et immunités consulaires juste après avoir pris des décisions comparables au sujet des relations et immunités diplomatiques faciliterait aussi beaucoup ses travaux.

27. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission procède comme pour la discussion du projet sur les relations et immunités diplomatiques, c'est-à-dire qu'elle poursuive ses travaux comme si le texte devait avoir la forme d'un projet de convention, tout en réservant sa décision sur ce point jusqu'à ce que le projet soit achevé.

28. Sir Gerald FITZMAURICE, à propos de la terminologie, ne s'oppose pas formellement à l'adoption du terme « représentant consulaire » que M. Žourek préconise au paragraphe 101 de son rapport, mais il pense que ce terme présente plusieurs inconvénients. Il est certain que le fonctionnaire consulaire est un représentant de son pays ; mais l'histoire montre que cela n'a pas toujours été sa fonction primordiale. Si ce terme était adopté, la distinction qu'il convient d'établir entre le représentant diplomatique et le représentant consulaire serait moins nette. Enfin, si la Commission, pour qui les diplomates sont des « agents diplomatiques », désignait les consuls par le terme « représentants consulaires », cela semblerait impliquer que c'est le fonctionnaire consulaire, plus

que l'agent diplomatique, qui est le représentant de son pays, alors qu'il n'en est rien. Sir Gerald Fitzmaurice ajoute que c'est le terme « fonctionnaire consulaire » qu'il a rencontré le plus souvent ; mais il n'a pas de préférence marquée pour l'une ou l'autre des appellations courantes.

29. Le rapporteur spécial a préparé son projet sur les relations et immunités consulaires avant même la mise au point du premier projet relatif aux relations et immunités diplomatiques qui, depuis, a subi de nombreuses modifications. Sir Gerald Fitzmaurice estime que la Commission devrait prendre pour principe directeur, sans en faire une règle absolue, de traiter de manière semblable dans les deux projets toutes les questions qui présentent une analogie réelle. Par exemple, après s'être demandé si les Etats avaient le droit d'établir des relations diplomatiques et s'il était souhaitable de mentionner ce droit, la Commission, adoptant une solution analogue à celle du paragraphe 3 de l'article premier du projet sur les relations consulaires présenté par M. Žourek, s'est finalement contentée de déclarer que les relations diplomatiques sont établies par voie d'accord mutuel. Comme il ne convient pas de placer l'établissement des relations consulaires sur un plan supérieur par rapport à l'établissement des relations diplomatiques, il préférerait que le paragraphe 1 de l'article premier du projet de M. Žourek soit supprimé et que le texte de l'article soit plus proche de celui de l'article premier du projet sur les relations diplomatiques.

30. Quant à la forme à donner au projet, il pense que le cadre d'une convention est encore plus justifié dans ce cas que dans celui des relations et immunités diplomatiques. Bien que le projet contienne peu de véritables innovations, c'est en fait la première fois que l'on s'efforce de codifier un ensemble de problèmes qui ne sont pas encore régis par la coutume internationale.

31. Sir Gerald Fitzmaurice reconnaît également que le projet présenterait une lacune grave s'il ne traitait pas de la catégorie des consuls honoraires, dont l'importance dans les relations consulaires, déjà considérable, ne cesse d'augmenter.

32. M. TOUNKINE souligne à son tour l'importance de la terminologie. Il devrait y avoir une concordance des termes entre le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques et le projet relatif aux relations et immunités consulaires, étant donné que les deux projets contiennent un grand nombre d'idées et de clauses analogues. Il suggère toutefois que la Commission ne discute pas les questions de terminologie à ce stade de ses travaux, mais qu'elle demande au rapporteur spécial de préparer un article sur les définitions que la Commission étudierait ensuite en détail.

33. M. FRANÇOIS ne partage pas l'avis du rapporteur spécial au sujet des consuls honoraires. M. Žourek semble considérer les consuls honoraires comme une institution qui appartient au passé et que certains Etats maintiennent pour des raisons purement financières. Le rapporteur spécial a cependant admis qu'un assez grand nombre de pays ont encore des consuls honoraires.

34. A son avis, le rapporteur spécial ne rend pas justice

à l'institution des consuls honoraires. Certains pays, notamment les petits pays qui ont une marine marchande importante, sont obligés de nommer des consuls honoraires parce qu'ils ont besoin d'un fonctionnaire consulaire dans presque tous les ports du monde. Ce serait une dépense non seulement coûteuse mais inutile que de nommer des consuls de carrière en si grand nombre puisque, dans la plupart des ports, il n'y aurait pas assez de travail pour justifier l'emploi à plein temps d'un consul de carrière. On peut faire valoir qu'il suffirait que les Etats maritimes se fassent représenter par des consuls dans les capitales des pays où leurs navires font escale, mais on ne peut pas demander aux membres des équipages de se rendre à la capitale à chaque escale, simplement pour faire viser leurs papiers.

35. Le rapporteur spécial a affirmé qu'un certain nombre d'Etats n'acceptent pas de recevoir des consuls honoraires. Il aimerait que le rapporteur spécial lui donne la liste des pays en question.

36. M. YOKOTA est d'accord pour que le projet d'articles soit présenté sous forme de convention.

37. Dans la mesure du possible, on devrait faire coïncider l'ordre des articles et la terminologie employée dans les deux projets. Il faudrait, notamment, reprendre l'examen de l'article premier en tenant compte de ce principe.

38. Comme sir Gerald Fitzmaurice et M. François, il pense que les consuls honoraires constituent une catégorie importante de fonctionnaires consulaires. Le Japon a probablement plus de consuls honoraires à l'heure actuelle qu'avant la deuxième guerre mondiale. Par exemple, avant la guerre, il était représenté à Zurich par un consul de carrière, mais ce poste est occupé maintenant par un consul honoraire. Il est donc évident que le projet doit contenir des dispositions relatives aux consuls honoraires ; mais comme leur statut est tout à fait différent de celui des consuls de carrière, il convient de leur consacrer un chapitre particulier.

39. Cependant, M. Yokota n'approuve pas la distinction faite entre les consuls honoraires et les consuls de carrière aux fins de l'article 39 du projet, qui permet de ratifier, soit l'ensemble des articles, soit l'ensemble des articles à l'exception de ceux qui traitent des consuls honoraires. Cette conception est fondée sur l'hypothèse qu'un grand nombre d'Etats s'opposent en principe à la nomination de consuls honoraires. Mais ce n'est pas le cas et même si certains Etats ne nomment ni n'acceptent de consuls honoraires, ce n'est pas une raison suffisante pour les traiter différemment aux fins de la ratification de la convention. La position des consuls honoraires est assez semblable, sinon exactement comparable, à celle des agents diplomatiques qui sont ressortissants de l'Etat accréditaire. Certains membres de la Commission se sont opposés formellement à la nomination de ressortissants de l'Etat accréditaire comme agents diplomatiques, et ont soutenu que le projet d'articles relatif aux relations et immunités diplomatiques ne devait pas traiter de cette catégorie de personnes. Cependant, les Etats qui sont opposés à la nomination d'agents diplomatiques de cette catégorie ou de consuls honoraires peuvent toujours ne

pas accepter leur nomination et il n'est pas nécessaire de prévoir la possibilité d'une ratification partielle pour ces raisons. Il est vrai qu'une procédure de ratification partielle semblable à celle que propose le rapporteur spécial a été adoptée en 1928 dans l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, mais cet acte traitait d'un problème totalement différent. M. Yokota demande donc au rapporteur spécial de reviser son projet d'article 39.

40. M. VERDROSS félicite le rapporteur spécial de son rapport qui, à son avis, devrait permettre à la Commission d'aboutir rapidement à une solution au cours de sa prochaine session. Il désire cependant attirer l'attention sur deux questions d'ordre général.

41. Le rapporteur spécial a déclaré que les relations et immunités consulaires n'étaient codifiées que par des traités. Tel est généralement le cas, mais certains des principes en question relèvent du droit international général et, par conséquent, la tâche de la Commission ne consiste pas seulement à faire du droit comparé ; elle doit également définir quels sont les principes généraux qui se rapportent au sujet.

42. M. Verdross ne partage pas l'avis du rapporteur spécial selon lequel les relations diplomatiques et les relations consulaires sont nécessairement connexes. Les relations consulaires sont établies par voie d'accord mutuel entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Si les attributions des représentants diplomatiques sont plus étendues que celles des consuls, il n'en est pas moins vrai que les fonctionnaires consulaires sont en contact beaucoup plus étroit que les agents diplomatiques avec les institutions du pays dans lequel ils exercent leurs fonctions. Ainsi, un agent diplomatique doit passer par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères, alors qu'un fonctionnaire consulaire a directement accès aux tribunaux et aux services administratifs locaux. Bien que relations diplomatiques et relations consulaires aillent généralement de pair, dans certains cas, des relations diplomatiques seules peuvent être établies. Il serait donc erroné d'affirmer que les deux fonctions sont obligatoirement associées.

43. M. ALFARO félicite le rapporteur spécial de l'excellent document de travail qu'il a présenté à la Commission.

44. Il accepte que les projets d'articles soient rédigés sous forme de convention, car le sujet dont ils traitent s'y prête particulièrement.

45. En ce qui concerne les questions de terminologie, il estime, comme sir Gerald Fitzmaurice, que l'expression « représentant consulaire » serait impropre pour désigner d'un terme général toutes les catégories de fonctionnaires consulaires, alors que les membres des missions diplomatiques qui représentent leur gouvernement à un niveau supérieur sont simplement appelés « agents diplomatiques ». Cependant, il pense qu'il vaudrait mieux ne pas employer l'expression « agents consulaires », bien qu'elle soit commode et qu'elle présente l'avantage de faire concorder les deux projets. L'expression est critiquable du fait qu'elle pourrait créer une confusion, étant donné qu'elle s'applique généralement à une catégorie de fonc-

tionnaires consulaires immédiatement inférieure à celle des vice-consuls. Il propose donc que le terme générique soit « fonctionnaires consulaires ».

46. M. BARTOŠ estime que le rapport du rapporteur spécial devrait fournir une base solide aux travaux de la Commission. Cependant, le texte de plusieurs dispositions devrait être modifié.

47. Sur la question des consuls honoraires, par exemple, il partage l'opinion de M. François, il désire ajouter que les pays d'émigration ont également besoin d'avoir des consuls honoraires dans les pays d'immigration où leurs ressortissants immigrés ne peuvent rester sans protection consulaire. Toutefois, de même que dans le cas des consuls honoraires que les pays maritimes emploient dans les ports, la sauvegarde des intérêts des immigrés ne représente pas une activité suffisante pour justifier financièrement ou du point de vue de l'emploi rationnel du personnel, la nomination de consuls de carrière. Les consuls honoraires employés par les pays d'émigration sont très souvent des émigrants devenus des citoyens respectés des pays où ils se sont installés.

48. Le Gouvernement yougoslave, par exemple, a renoncé à la pratique qu'il avait adoptée immédiatement après la guerre de ne plus employer de consuls honoraires ; il a décidé non seulement de remettre en vigueur, mais encore de développer, cette institution. Les consuls honoraires ont les mêmes fonctions que les consuls de carrière, bien qu'ils ne jouissent pas des mêmes privilèges et immunités. Les dispositions proposées par le rapporteur spécial au sujet des consuls honoraires devraient donc être modifiées.

49. En ce qui concerne les questions de terminologie, M. Bartoš pense, comme M. Alfaro, que l'expression « agents consulaires » pour désigner d'un terme général toutes les catégories de fonctionnaires consulaires pourrait prêter à confusion car, selon l'usage actuel, les agents consulaires ont des responsabilités spécifiques et bien définies.

50. Un autre point qui devrait être rédigé avec plus de précision concerne la réunion des fonctions diplomatiques et consulaires. En Australie, en Nouvelle-Zélande et dans l'Union Sud-Africaine, par exemple, les fonctionnaires consulaires de certains pays, bien qu'ils ne soient pas habilités à remplir les fonctions diplomatiques et ne soient pas considérés comme chargés d'affaires, servent d'intermédiaires entre le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditant et le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire. De plus, comme c'est le cas de plusieurs missions diplomatiques d'Amérique latine à Londres, il n'est pas rare que des diplomates jouent le rôle de consuls sans perdre leur rang diplomatique. Certains sont munis à la fois de lettres de créances diplomatiques et de lettres de provision consulaire qui leur confèrent le droit d'accès direct aux autorités locales de l'Etat accréditaire. Cependant, en cas de doute, leur qualité d'agent diplomatique l'emporte toujours sur leur qualité de consul. On peut également se référer à l'usage commun selon lequel les ambassades comprennent une section consulaire dont certains membres remplissent les fonctions consulaires et sont munis de lettres de provision mais figurent néanmoins sur la liste diplomatique.

51. Le rapporteur spécial a émis l'opinion que certains pays n'autorisent pas la nomination de consuls honoraires. M. Bartoš croit savoir que cette pratique n'existe que dans certains pays d'Europe orientale.

La séance est levée à 13 heures.

469° SÉANCE

Lundi 23 juin 1958, à 15 heures

Président : M. Radhabinod PAL

Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108) [suite]

[Point 6 de l'ordre du jour]

DISCUSSION GÉNÉRALE (suite)

1. M. HSU s'associe aux membres de la Commission qui ont félicité le rapporteur spécial de son excellent rapport (A/CN.4/108).
2. Au paragraphe 43 du rapport, on peut lire que malgré ses efforts répétés, la Chine n'a réussi à obtenir l'abolition de la juridiction consulaire que pendant la deuxième guerre mondiale. Il est nécessaire d'expliquer pourquoi cette juridiction n'a pas été abolie plus tôt en Chine. Si elle avait été seule en cause, cette juridiction eût été supprimée il y a longtemps, ce régime ne reposant pas sur la coutume, mais sur des traités, et la Chine y ayant dans une large mesure consenti librement sauf dans le cas de l'Angleterre, après la guerre de l'opium, et dans celui du Japon, après la guerre de Corée. Ce qui a retardé la disparition du régime, c'est que la situation était compliquée par l'existence de colonies et de concessions étrangères dans certaines villes et de droits spéciaux de navigation sur certains fleuves et canaux. Les marchands étrangers et certains de leurs gouvernements étaient résolus à préserver cet ensemble de droits et c'est ce qui explique qu'il a fallu attendre jusqu'à la deuxième guerre mondiale pour réussir à supprimer la juridiction consulaire ; les intéressés ont alors compris qu'il n'était plus possible de conserver ce régime.
3. Aux termes de la dernière phrase du paragraphe 72 du rapport, les attributions des représentants diplomatiques englobent les fonctions consulaires. Cette affirmation a été contestée et, sans vouloir approfondir la question, on peut faire valoir des arguments en faveur des deux opinions. Traditionnellement, les deux groupes de fonctions ont été maintenus séparés parce qu'ils se sont développés indépendamment l'un de l'autre, mais dans la période contemporaine ils tendent à se confondre. Un examen plus attentif de la question porte M. Hsu à partager l'opinion du rapporteur spécial. L'évolution des fonctions consulaires a été commandée à tous ses stades par les besoins du commerce international pris au sens le plus large. Toutefois, à l'article 2 de son projet sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission a admis que les fonctions des missions diplomatiques comprenaient la protection des intérêts des ressortissants de l'Etat accréditant et le développement des relations économiques, culturelles et scientifiques. On ne saurait donc guère contester que les fonctions diplomatiques englobent les fonctions consulaires.
4. Au stade actuel de l'évolution de l'institution, les missions diplomatiques se chargent du problème des échanges internationaux sur le plan politique et laissent aux missions consulaires les questions qui sont plus ou moins d'ordre administratif. Toutefois, il ne faut pas en conclure que les autres fonctions consulaires ne font pas partie des attributions des missions diplomatiques. Les fonctions d'une mission consulaire ne doivent pas moins être considérées comme diplomatiques que les fonctions exercées par le personnel administratif et technique et le personnel de service d'une mission diplomatique, qui ne sont pas considérées elles-mêmes comme non diplomatiques.
5. Les membres de la Commission qui ont formulé des objections contre ce que le rapporteur spécial a écrit au paragraphe 72 souhaitaient probablement limiter le sens du mot « diplomatique » qualifiant les fonctions mais, à son avis, ils ne sont pas, quant au fond, en désaccord avec le rapporteur spécial. La question n'est pas uniquement théorique car elle influe sur celle des privilèges et immunités diplomatiques et notamment sur les dispositions de l'article 28 du projet de la Commission relatif aux privilèges et immunités diplomatiques. Etant donné que les fonctions des membres du personnel administratif et technique d'une mission diplomatique ne diffèrent guère de celles des membres d'une mission consulaire, il ne conviendrait peut-être pas de leur accorder des privilèges et immunités plus étendus que ceux qui sont accordés aux membres des missions consulaires.
6. M. EDMONDS déclare que, pour le juriste qui fait de la pratique et pour le monde des affaires, la question des relations et immunités consulaires est peut-être la plus importante des matières inscrites à l'ordre du jour de la Commission car elle intéresse le commerce international. Le rapport du rapporteur spécial sera lu avec beaucoup d'intérêt.
7. Pour bien des gens, relations diplomatiques et relations consulaires sont à peu près la même chose. La Commission doit prendre soin de les distinguer comme il convient et de ne pas employer d'une manière qui puisse prêter à confusion les termes qui sont utilisés pour les unes et qui ne sont pas rigoureusement pertinentes pour les autres. Si elle pouvait établir des distinctions nettes entre les matières intéressant les deux institutions, elle ferait œuvre très utile.
8. M. AGO se félicite, d'une manière générale, du travail accompli par le rapporteur spécial. Toutefois, il se demande si au chapitre III de la première partie du rapport, il n'aurait pas été possible de faire apparaître plus clairement une distinction qui reste souvent implicite dans l'ensemble du rapport. Alors qu'une mission diplomatique est un organe par lequel l'Etat agit sur le plan international, c'est-à-dire sur le plan des rapports régis par le droit international, une mission consulaire n'est internationale qu'en raison de son établissement à l'étran-