

Document:-
A/CN.4/SR.517

Compte rendu analytique de la 517e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1959, vol. I

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

immunités diplomatiques, mais il serait utile de maintenir la deuxième clause du paragraphe 1 du texte du rapporteur spécial, en y supprimant toutefois les mots "sauf s'il y a urgence". Ainsi modifié, l'article encouragerait les Etats à intervenir de façon plus discrète en cas d'inconduite d'un consul et prévoirait en même temps, sans le dire expressément, que les motifs doivent être donnés.

47. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) signale que c'est une mesure beaucoup plus grave de retirer l'exequatur d'un consul que de déclarer un diplomate *persona non grata*. Il pense comme M. Padilla Nervo que les mots "sauf s'il y a urgence" peuvent être supprimés.

48. M. EL-KHOURI fait valoir que les attributions des fonctionnaires consulaires et des agents diplomatiques sont tout à fait différentes. Un consul exerce des fonctions limitées qui se rapportent à l'application des lois de l'Etat d'envoi. Il peut être facilement gêné dans l'exercice de ses activités normales par des fonctionnaires locaux mal inspirés et il a donc davantage besoin de protection qu'un agent diplomatique.

49. M. AGO est partisan de la proposition du Président tendant à suivre d'aussi près que possible l'article 8 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il demande au rapporteur spécial s'il n'accepterait pas de renverser l'ordre des idées à l'article 17. L'article pourrait commencer par un premier paragraphe stipulant que l'Etat de résidence peut à tout moment informer l'Etat d'envoi qu'il a l'intention de retirer l'exequatur d'un consul parce que sa conduite laisse gravement à désirer, et demander le rappel du consul en question. Un deuxième paragraphe pourrait ensuite prévoir que, si l'Etat d'envoi refuse de rappeler le consul, l'Etat de résidence peut retirer l'exequatur sans son consentement. Une telle rédaction serait parallèle à celle de l'article correspondant du projet concernant les relations et immunités diplomatiques et constituerait un procédé plus "diplomatique" pour aborder la question du retrait de l'exequatur.

50. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) accueille avec satisfaction la proposition de M. Ago, qui est semblable à celle de M. Padilla Nervo et que la Commission pourra probablement accepter. Il s'en inspirera pour remanier l'article 17.

51. M. TOUNKINE se prononce pour la solution que le rapporteur spécial a maintenant acceptée. A son avis, la situation d'un fonctionnaire consulaire quant à son acceptabilité pour l'Etat de résidence est assez analogue à celle d'un agent diplomatique. Un consul exerce des fonctions officielles sur le territoire de l'Etat de résidence, et le texte du projet ne doit pas pouvoir être interprété comme fournissant matière à litiges entre les Etats intéressés si l'Etat de résidence ne considère plus le consul comme *persona grata* et demande son rappel à l'Etat d'envoi. La situation est, *mutatis mutandis*, la même que celle que prévoit l'article 8 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

52. M. Tounkine propose que la nouvelle rédaction de l'article 17 établie par le rapporteur spécial soit soumise directement au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLES 18 ET 19

53. Le PRÉSIDENT propose, conformément au précédent établi en ce qui concerne le projet ayant trait aux relations et immunités diplomatiques, que les ar-

tics 18 et 19 du projet en cours d'examen, qui traitent tous deux de la cessation des fonctions consulaires, soient examinés dans le cadre d'un chapitre ultérieur.

54. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) accepte cette solution.

La séance est levée à 13 heures.

517ème SEANCE

Mercredi 17 juin 1959, à 9 h. 55.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 13 (suite *)

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention de la Commission sur le nouveau texte de l'article 13 révisé par le rapporteur spécial, qui comporte deux variantes:

"Fonctions consulaires

"PREMIÈRE ALTERNATIVE

"1. Le consulat a pour mission de défendre, notamment devant les autorités de la circonscription consulaire, les droits et intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, de prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi et d'exercer d'autres attributions définies par les conventions en vigueur applicables en la matière, ou qui lui sont confiées par l'Etat d'envoi, sans préjudice de la législation de l'Etat de résidence.

"2. Sans préjudice des fonctions consulaires découlant du paragraphe précédent, le consulat pourra exercer à ces fins notamment les fonctions suivantes:

"I. — *Fonctions concernant le commerce et la navigation*

"1. Protéger et favoriser le commerce entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et pourvoir au développement des relations économiques entre les deux Etats;

"2. Porter toute assistance nécessaire aux navires et bateaux de commerce battant le pavillon de l'Etat d'envoi et se trouvant dans un des ports situés dans leur circonscription consulaire;

"3. Rendre toute assistance nécessaire aux avions immatriculés dans l'Etat d'envoi;

"4. Prêter son concours aux navires publics, et notamment aux navires de guerre de l'Etat d'envoi, en visite dans l'Etat de résidence;

"II. — *Fonctions concernant la protection des ressortissants*

"5. Veiller à ce que l'Etat d'envoi et ses ressortissants jouissent de tous les droits qui leur sont assurés par la législation de l'Etat de résidence et les conventions internationales en vigueur, et prendre

* Reprise des débats de la 514ème séance.

des mesures appropriées pour obtenir le redressement, si ces droits ont été violés;

“6. Proposer, en cas de besoin, l’institution d’une tutelle ou d’une curatelle en ce qui concerne les ressortissants de l’Etat d’envoi, désigner aux tribunaux la personne du tuteur ou du curateur, et effectuer la surveillance de la tutelle des mineurs et de la curatelle des aliénés et d’autres incapables, ressortissants de l’Etat d’envoi, qui se trouvent dans la circonscription consulaire;

“7. Représenter dans toutes les affaires de succession, sans avoir à produire de pleins pouvoirs, les intérêts des héritiers absents, si ces derniers n’ont pas nommé des agents spéciaux à cet effet, intervenir auprès des autorités compétentes de l’Etat de résidence afin d’assurer la confection d’un inventaire des biens et la liquidation de la succession, et faire résoudre les différends et réclamations au sujet d’une succession ouverte par la mort d’un ressortissant de l’Etat d’envoi;

“III. — *Fonctions administratives*

“8. Enregistrer et transcrire des actes de l’Etat civil (naissances, décès, mariages) dans la mesure où ils sont autorisés par la législation de l’Etat d’envoi, sauf l’obligation des personnes intéressées d’effectuer toutes les déclarations nécessaires conformément aux lois de l’Etat de résidence;

“9. Célébrer, conformément à la législation de l’Etat d’envoi, les mariages, si la législation de l’Etat de résidence ne s’y oppose pas;

“10. Signifier des actes judiciaires, ou exécuter des commissions rogatoires à la demande des tribunaux de l’Etat d’envoi, dans la forme déterminée par les conventions en vigueur ou de toute autre manière compatible avec la législation de l’Etat de résidence;

“IV. — *Fonctions notariales*

“11. Recevoir toutes déclarations que pourraient avoir à faire les ressortissants de l’Etat d’envoi; dresser, certifier authentiques et recevoir en dépôt les dispositions testamentaires et tous actes unilatéraux de la part des ressortissants de l’Etat d’envoi, ainsi que des actes juridiques bilatéraux conclus entre les ressortissants de l’Etat d’envoi ou entre ceux-ci et les ressortissants des autres Etats, à l’exclusion des actes concernant les immeubles et les droits réels grevant ces derniers;

“12. Légaliser ou certifier les signatures, viser, certifier ou traduire des documents, lorsque ces formalités seront demandées par une personne de nationalité quelconque pour être utilisées dans l’Etat d’envoi ou par application de la législation dans cet Etat. Si une prestation de serment ou une déclaration tenant lieu de serment sont exigés conformément à la législation de l’Etat d’envoi, ce serment ou cette déclaration pourra être recueilli par le consul;

“13. Recevoir en dépôt les sommes d’argent, documents et objets de toute nature qui lui seront remis par des ressortissants de l’Etat d’envoi;

“V. — *Autres fonctions*

“14. Favoriser les intérêts culturels de l’Etat d’envoi, notamment dans le domaine de la science, des arts, des relations d’ordre professionnel, ainsi qu’en matière d’éducation;

“15. Exercer les fonctions d’arbitre ou de conciliateur dans les contestations que les ressortissants

de l’Etat d’envoi lui soumettraient, pourvu que la législation de l’Etat de résidence ne s’y oppose pas;

“16. S’informer par tous les moyens licites sur le commerce et les autres aspects de la vie nationale dans l’Etat de résidence et faire rapport au gouvernement de l’Etat d’envoi ou aux intéressés dans ce dernier;

“17. Le consulat peut exercer encore d’autres fonctions déterminées par l’Etat d’envoi, pourvu que leur exercice ne se trouve pas interdit par la législation de l’Etat de résidence.

“DEUXIÈME ALTERNATIVE

“Le consulat, dans sa circonscription, a notamment le droit de:

“a) Défendre les droits et les intérêts de l’Etat d’envoi et de ses ressortissants;

“b) Prêter secours et assistance aux ressortissants de l’Etat d’envoi;

“c) Exercer les fonctions d’ordre administratif et notarial définies par les conventions en vigueur ou qui lui sont confiées par l’Etat d’envoi, sans préjudice de la législation de l’Etat d’envoi;

“d) Prêter toute assistance nécessaire aux navires et bateaux de commerce battant le pavillon de l’Etat d’envoi, ainsi qu’aux avions immatriculés dans l’Etat d’envoi, qui se trouvent dans la circonscription consulaire;

“e) Promouvoir les relations culturelles, en particulier dans le domaine de la science, des arts, des relations d’ordre professionnel, ainsi qu’en matière d’éducation;

“f) S’informer par tous les moyens licites sur l’Etat du commerce et sur les autres aspects de la vie nationale et faire rapport au gouvernement de l’Etat d’envoi ou aux intéressés.”

2. Le Président signale également à la Commission la proposition d’amendement à l’article 13, présentée par M. Padilla Nervo, qui est conçue en ces termes:

“Les consuls exercent les fonctions que la législation de leur Etat prévoit conformément au droit international, réserve faite de la législation de l’Etat où ils sont en poste, ainsi que les fonctions qu’ils tiennent des conventions consulaires applicables.

“Les consuls ont pour mission:

“a) D’aider et de seconder les ressortissants et les personnes morales de l’Etat d’envoi et de les protéger devant les autorités locales;

“b) D’exercer certaines fonctions de notaire et d’officier de l’état civil à l’égard des ressortissants de l’Etat d’envoi, ainsi que les fonctions d’ordre administratif que leur confie la législation de cet Etat;

“c) De protéger et d’assister, dans le cadre de leur juridiction, les navires battant pavillon de l’Etat d’envoi, ainsi que les avions qui sont immatriculés dans cet Etat;

“d) De défendre les intérêts économiques de leur pays, de favoriser le commerce et de veiller au développement des relations économiques et culturelles entre les deux Etats.”

3. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) déclare avoir tenu compte, en préparant les deux nouvelles variantes de l’article 13, des recommandations formulées par les membres de la Commission (voir 514ème séance, par. 39). La première des deux nouvelles variantes com-

mence par une clause de caractère général, pour la rédaction de laquelle le rapporteur spécial s'est inspiré des amendements proposés par M. Verdross (voir 513^{ème} séance, par. 54 et 514^{ème} séance par. 24) et par M. Pal (voir 513^{ème} séance, par. 62; une proposition additionnelle d'amendement à l'amendement de M. Verdross a été présentée par écrit par M. Pal après la 514^{ème} séance¹). Cette clause est assez large pour comprendre, en sus des fonctions attribuées au consul par le droit international coutumier, celles qu'il peut exercer en vertu de conventions, ou en vertu du droit interne des Etats considérés. Cette clause générale est suivie d'une énumération qui, conformément aux suggestions de plusieurs membres de la Commission, est beaucoup plus courte que celle qui figurait à l'article 13 du texte original, et se limite aux fonctions essentielles des consuls. Ici encore, il s'agit d'une énumération qui n'est pas limitative mais énonciative. Pour qu'il soit hors de doute qu'elle n'est pas exhaustive, il est dit expressément à l'alinéa 17, conformément à une suggestion faite au cours du débat, que le consul peut exercer d'autres fonctions. La deuxième variante, beaucoup plus courte que la première, est conçue sur le modèle de l'article 3 du projet adopté par la Commission au sujet des relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III).

4. Le rapporteur spécial préfère de beaucoup la première variante. Il estime que les chances sont beaucoup plus nombreuses de voir les Etats accepter une convention multilatérale si elle contient une description précise des fonctions consulaires. Un article de caractère général ne refléterait pas fidèlement l'état actuel du droit international, puisque à la différence des fonctions diplomatiques, les fonctions consulaires comportent des limites *ratione materiae*.

5. La Commission devrait, en premier lieu, examiner les diverses propositions dont elle est saisie, afin de décider de la composition de l'article. Après quoi, le texte dont la composition correspondra au vœu de la Commission pourrait être renvoyé au Comité de rédaction pour des améliorations de détail.

6. M. VERDROSS ne voit pas que le paragraphe 1 de la première variante traduise son opinion. Si le consulat a pour mission de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, en quoi sa tâche diffère-t-elle de celle d'une mission diplomatique? De l'avis de M. Verdross, la première tâche d'un consulat consiste à défendre les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Cette différence de vues sur ce qui est considéré comme essentiel mérite de retenir l'attention; c'est un point sur lequel il convient que la Commission prenne une décision expresse.

7. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que l'option entre la première et la deuxième variante dépend d'un autre choix, qui a déjà été fait: le choix entre un code et une convention multilatérale. Si la Commission avait rédigé un code, le secrétaire aurait

¹ Le texte de cette proposition d'amendement est ainsi libellé:

"1. Les consuls ont pour mission de prêter assistance et secours aux ressortissants de l'Etat qui les a nommés, notamment pour les protéger devant les autorités locales, ainsi que d'exercer d'autres fonctions qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi conformément au droit international et à la coutume internationale, aux dispositions éventuelles de la législation de l'Etat d'admission et aux clauses des traités ou conventions qui auraient été conclus entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

"2. Sans que l'énumération ci-après limite en aucune manière la portée générale de la clause ci-dessus, ces fonctions peuvent notamment être les suivantes:"

volontiers admis que la première variante était très utile. En effet, les Etats auraient eu l'occasion de reprendre, dans leurs conventions bilatérales, certains éléments de l'énumération détaillée. Mais, comme c'est sous forme de convention multilatérale que le projet doit être présenté à l'Assemblée générale, l'énumération détaillée peut soulever des difficultés. Si la comparaison entre l'énumération détaillée figurant dans une convention générale et les dispositions des conventions consulaires en vigueur font apparaître des divergences, les Etats seront peu enclins à adopter une convention multilatérale qui ne concordera pas, sur certains points, avec les traités auxquels ils sont parties, quand bien même cette convention contiendrait un article analogue à l'article 30 de la Convention sur la haute mer² aux termes duquel "les dispositions de la 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".

8. Espérer que tous les Etats voudront devenir parties à une convention multilatérale contenant une énumération détaillée des fonctions consulaires, ce serait faire preuve d'un optimisme sans rapport avec la réalité, car les Etats préfèrent traiter dans le cadre de conventions bilatérales certains problèmes relevant de leurs relations avec d'autres Etats. M. Liang pense donc qu'une formule générale aurait des chances de recueillir plus de suffrages.

9. M. ZOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Verdross, précise que la différence entre un agent diplomatique et un fonctionnaire consulaire tient à ce que ce dernier défend les droits et intérêts de l'Etat d'envoi dans les limites de la circonscription consulaire, tandis que le premier joue ce rôle, de manière plus générale, sur toute l'étendue du territoire de l'Etat de résidence. En outre, la mesure dans laquelle la défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi incombe au consul dépend de la structure sociale et économique de cet Etat. M. Zourek croit que pour pouvoir être accepté par tous les Etats, le texte doit tenir compte de ce fait.

10. Quant aux observations formulées par le secrétaire de la Commission, M. Zourek rappelle qu'aux termes de l'article 38 du projet présenté par lui, les dispositions des articles "ne portent point atteinte aux conventions conclues antérieurement". La convention multilatérale générale s'appliquera seulement aux questions qui ne se trouvent pas déjà réglées par les conventions bilatérales en vigueur.

11. Une formule générale semble devoir donner plus facilement lieu à des interprétations divergentes et à des litiges. Toutes les conventions bilatérales de date récente contiennent une énumération, ce qui donne à penser que les Etats souhaitent trouver dans le texte au moins une définition des fonctions essentielles des consuls.

12. Enfin, le rapporteur spécial rappelle que le premier projet de la Commission sera soumis aux gouvernements pour observations: une énumération détaillée semble offrir plus de chances de les amener à préciser leurs vues, ce qui permettrait à la Commission de disposer de renseignements abondants sur lesquels elle pourra fonder ses décisions touchant le dernier état du projet. Au contraire, une formule générale ne provoquerait que peu d'observations.

² Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels, vol. II, Séances plénières* (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.4, vol. II), annexes, document A/CONF.13/L.53, p. 156.

13. M. TOUNKINE regrette de ne pouvoir souscrire aux vues exprimées par M. Verdross. Quand un consul exerce la fonction qui consiste à veiller, dans sa circonscription consulaire, au respect des dispositions des traités passés entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, il défend les droits et les intérêts de l'Etat d'envoi. Dans une certaine mesure, il défend également ces droits et ces intérêts quand il intervient pour protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi. En raison de la structure sociale et économique des Etats socialistes, une des missions les plus importantes de leurs consuls est de défendre les droits et intérêts de leurs Etats. Si l'on veut que le projet reflète la pratique générale suivie à l'heure actuelle et puisse être accepté par tous les Etats, il faudra y faire figurer une disposition allant dans le sens indiqué par le rapporteur spécial. Le Comité de rédaction pourra peut-être en améliorer le libellé.

14. M. Tounkine souscrit aux observations faites par le rapporteur spécial au sujet de la différence qui sépare les fonctions d'un agent diplomatique et celles d'un fonctionnaire consulaire. La différence réside dans l'étendue de leurs fonctions et dans la sphère de leurs activités. Un fonctionnaire consulaire défend les droits et intérêts de l'Etat d'envoi dans sa circonscription consulaire et il n'est pas habilité, par conséquent, à s'occuper des problèmes généraux que soulèvent les relations entre les deux Etats intéressés.

15. En ce qui concerne les deux nouvelles variantes proposées par le rapporteur spécial, il serait peut-être utile de les remettre toutes deux sur le métier et de les soumettre aux gouvernements en leur demandant de ne pas se contenter de présenter des observations sur le texte, mais de faire connaître en outre laquelle des deux ils préfèrent.

16. M. YOKOTA fait observer qu'un grand nombre des dispositions de la première variante risquent de ne pas refléter la pratique actuelle. Il note, par exemple, que les fonctions énumérées aux paragraphes 8, 9 et 10 sont restreintes par des clauses conditionnelles, alors que celles dont il est question aux paragraphes 6, 7 et 11 ne sont pas soumises à des restrictions de ce genre. Il pourrait donc sembler nécessaire d'examiner l'énumération paragraphe par paragraphe afin de s'assurer que les consuls ont sans réserve le droit d'exercer certaines des fonctions spécifiées. Pour cette raison, M. Yokota préférerait une formule plus générale.

17. A cet égard, il fait remarquer que la différence fondamentale entre la deuxième variante du rapporteur spécial et les amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo réside en ce que le rapporteur spécial fait la place plus large à la protection des droits et intérêts de l'Etat d'envoi, alors que M. Verdross et M. Padilla Nervo mettent l'accent sur la protection des droits et intérêts des nationaux de l'Etat d'envoi. De l'avis de M. Yokota, les fonctions consulaires intéressent toujours au premier chef les nationaux et, par conséquent, il conviendrait de mentionner les droits et intérêts des nationaux en premier lieu. Des différents textes dont la Commission est saisie, M. Yokota préfère celui qui a été soumis par M. Padilla Nervo.

18. M. EDMONDS croit que le mot "défendre" qui figure dans certaines des propositions dont la Commission est saisie pourrait évoquer l'idée de recours à la force, et il suggère de le remplacer par le mot "protéger".

19. M. VERDROSS pense, comme M. Yokota, que le droit classique des consuls à protéger les droits et intérêts des nationaux devrait être mentionné en premier

lieu. Ensuite, on pourrait, si c'est nécessaire, mentionner la protection des droits et intérêts économiques de l'Etat d'envoi. M. Verdross ne voit toujours pas comment il est possible de dire qu'un consul défend les droits et intérêts généraux de l'Etat d'envoi devant les autorités locales. En ce qui concerne les observations de M. Tounkine, M. Verdross souligne que la formule "notamment devant les autorités de la circonscription consulaire" qui figure au paragraphe 1 de la première variante du rapporteur spécial implique que le consul a un droit général de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, même devant les autorités du *gouvernement central* de l'Etat de résidence. La formule proposée par M. Zourek est donc trop large.

20. Le PRESIDENT, citant l'exemple des consuls qui administrent des cimetières militaires avec le concours des autorités locales, ou qui s'occupent d'affaires relatives à des navires publics se trouvant dans leur circonscription, constate que dans des cas de ce genre les consuls défendent évidemment les droits et intérêts de l'Etat d'envoi. Le texte du rapporteur spécial, dûment remanié, serait peut-être acceptable parce qu'il limite la fonction du consul à la circonscription consulaire. La défense des intérêts de l'Etat d'envoi fait partie de la fonction consulaire pour autant que ces intérêts ont un caractère local.

21. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que l'Etat qui prend une mesure pour protéger ses ressortissants défend en fait ses propres intérêts. Un grand nombre de conventions consulaires habilitent expressément les consuls à défendre les intérêts de l'Etat d'envoi; à la vérité, chaque fois qu'un consul défend les intérêts d'un ressortissant, il veille en fait à ce que les règles du droit international, et notamment les conventions consulaires soient appliquées. Ces considérations montrent qu'on aurait tort de restreindre les fonctions consulaires à la protection des *ressortissants* de l'Etat d'envoi.

22. M. Zourek est prêt à supprimer le mot "notamment", au paragraphe 2 de la première variante, et à expliquer dans le commentaire qu'un consul peut dans certains cas, avec l'autorisation de l'Etat de résidence, agir en dehors de la circonscription consulaire. La question de l'ordre des paragraphes, soulevée par M. Verdross, peut facilement être réglée par le Comité de rédaction.

23. En réponse à l'observation de M. Edmonds (voir plus haut par. 18) qui a critiqué l'emploi du mot "défendre", M. Zourek déclare que ce mot correspond exactement à la nature de la mission consulaire et convient donc mieux que le mot "protéger". Au reste, c'est un point que l'on pourrait renvoyer au Comité de rédaction.

24. A M. Yokota, qui doute que l'article 13 corresponde à tous égards au droit actuel (voir plus haut par. 16), il répondra que l'article va au-delà du droit coutumier en ce qu'il emprunte aux conventions consulaires un certain nombre de dispositions qu'elles possèdent en commun et dont il est raisonnable de supposer qu'elles seront acceptées dans une convention multilatérale. Dans cette mesure l'article contribue au développement progressif du droit international.

25. M. SANDSTRÖM préfère la première variante du texte révisé présenté par le rapporteur spécial. On pourrait surmonter les difficultés signalées par le secrétaire en faisant un renvoi à l'article 38. Il est probable qu'on a trop insisté sur les droits et intérêts de l'Etat d'envoi, mais le Comité de rédaction pourrait spécifier

quels sont ces droits; on s'apercevrait sans doute que ces droits et intérêts relèvent principalement du droit privé.

26. M. Sandström est partisan de la proposition de M. Tounkine tendant à renvoyer les deux variantes aux gouvernements pour observations.

27. M. ALFARO préfère la deuxième variante présentée par le rapporteur spécial comme énoncé général des fonctions essentielles d'un consulat. L'examen d'une liste aussi exhaustive que celle qui figure dans la première variante prendrait trop de temps et, de toute façon, la Commission doit concentrer ses efforts sur les déclarations de principe d'un caractère général. M. Alfaro suggère qu'en vue d'obtenir l'opinion des gouvernements, l'on reproduise intégralement, dans le rapport de la Commission, l'énumération donnée dans la première variante, en lui adjoignant une note expliquant qu'en raison de sa longueur, la liste des fonctions n'a pas été examinée en détail.

28. D'autre part, la Commission pourrait préparer un texte combinant les amendements de M. Verdross et de M. Padilla Nervo avec la deuxième variante du rapporteur spécial. La clause introductive, empruntée à l'amendement de M. Padilla Nervo, pourrait être reliée à la courte liste par une formule telle que "et en particulier les fonctions suivantes". M. Alfaro suggère de demander au Comité de rédaction d'élaborer un texte en ce sens.

29. M. HSU déclare qu'au cas où la Commission préférerait une version plus brève de l'article, il se prononcerait pour l'amendement de M. Padilla Nervo dans lequel les fonctions consulaires sont décrites de façon plus précise et plus complète que dans la deuxième variante du rapporteur spécial. Si la première variante devait être adoptée, il faudra trouver un terme pour remplacer les mots "défendre" et "protéger". Un consul ne pourrait défendre ou protéger les ressortissants de son Etat qu'en exerçant un pouvoir et, dans ce cas, il aurait sans doute à demander à son gouvernement d'intervenir; c'est dire qu'il se comporterait alors, en fait, comme un représentant diplomatique. Les expressions "protéger" et "défendre" évoquent de façon désagréable les pouvoirs extra-territoriaux que les consuls exerçaient naguère dans des pays non européens.

30. M. ERIM rappelle que, lors de la première discussion de l'article 13, il s'est opposé (voir 513^{ème} séance, par. 67) à la conception selon laquelle la première tâche d'un consul serait de défendre les droits et intérêts de l'Etat d'envoi; la même terminologie a cependant été maintenue dans le texte révisé du rapporteur spécial. Toutefois, la discussion n'a pas été inutile. On a prétendu que la seule différence entre les fonctions diplomatiques et consulaires résidait dans leur étendue respective ou, en d'autres termes, que la compétence consulaire ne peut s'exercer que dans la circonscription consulaire. Telle n'est pas sa façon de voir. Les fonctions diplomatiques et consulaires diffèrent par leur essence même. Un consul agit pratiquement comme un avocat qui défend des ressortissants de l'Etat d'envoi, individus ou personnes morales. Sans doute l'Etat peut-il contrôler des personnes morales, mais il ne joue pas, en pareil cas, le rôle d'un Etat souverain, mais celui d'un commerçant: c'est ainsi qu'un navire de commerce appartenant à une entreprise contrôlée par l'Etat ne jouit pas du même statut qu'un navire de guerre. Lorsque l'agent diplomatique agit, on peut dire qu'il exerce l'*imperium* de l'Etat qu'il représente, alors que les actes accomplis par un consul sont, à plus proprement parler des "actes de gestion". La différence est

évidente. Le consul protège et favorise le commerce entre deux pays. Cette fonction n'est ni politique, ni diplomatique. Il est donc nécessaire de trouver une formule claire et non ambiguë qui fasse ressortir que le premier devoir du consul est de protéger les droits et intérêts des *ressortissants* de l'Etat d'envoi.

31. Aussi M. Erim préférerait-il une combinaison des amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo. Un texte de ce genre pourrait se composer du premier paragraphe de l'amendement de M. Verdross et des quatre alinéas de l'amendement de M. Padilla Nervo (voir plus haut par. 2). Quant à la deuxième variante présentée par le rapporteur spécial, elle est d'un caractère trop général et pourrait se prêter à des interprétations trop larges.

32. M. MATINE-DAFTARY préfère la deuxième variante du rapporteur spécial. Il ne croit pas qu'il faille soumettre les deux variantes aux gouvernements, étant donné tout particulièrement les remarques faites par le secrétaire. L'énumération détaillée contenue dans la première variante du rapporteur spécial, qui aurait plutôt sa place dans des conventions bilatérales, pourrait figurer dans le commentaire, afin d'indiquer les bases de la deuxième variante.

33. L'expression "les droits et intérêts de l'Etat d'envoi" peut paraître ambiguë, car elle tend à effacer la distinction entre les fonctions diplomatiques et consulaires. Il conviendrait de spécifier à tout le moins que les intérêts en question sont d'ordre commercial.

34. Le paragraphe introductif qui figure dans l'amendement de M. Padilla Nervo pourrait être placé en tête de la deuxième variante du rapporteur spécial. L'alinéa *d* dudit amendement est préférable à l'alinéa *a* de la deuxième variante du rapporteur spécial, à condition de trouver quelque autre terme pour remplacer le mot "défendre". Il faudrait cependant y supprimer la mention du développement des "relations culturelles", car les activités de ce genre dépassent les attributions consulaires, qui ont été de tout temps d'ordre économique et commercial. Le membre de phrase "sans préjudice de la législation de l'Etat d'envoi" dans l'alinéa *c* de la deuxième variante du rapporteur spécial devrait être également supprimé, car les consuls s'occupent principalement du statut personnel des nationaux de l'Etat d'envoi; on pourrait donc substituer à ce membre de phrase les mots "dans les limites des conventions consulaires". Pareillement, les mots "et sur les autres aspects de la vie nationale", qui figurent à l'alinéa *f* de la deuxième variante du rapporteur spécial, vont beaucoup trop loin, puisque les consuls n'ont à connaître que des questions intéressant leur circonscription consulaire.

35. M. BARTOS rappelle avoir déclaré précédemment (voir 514^{ème} séance, par. 1) que le projet devrait mentionner les fonctions incombant aux consuls en vertu du droit coutumier international. Il s'en remet sur ce point au Comité de rédaction, mais se réserve le droit de faire mentionner au compte rendu son opinion divergente au cas où le Comité de rédaction n'accepterait pas cette suggestion.

36. Il est aussi d'avis que les gouvernements doivent être invités à présenter des observations sur le projet; à la lumière de leurs observations, il sera possible, en effet, de choisir entre les deux variantes proposées et de trancher le désaccord qui règne au sein de la Commission concernant certaines fonctions consulaires.

37. L'amendement présenté par M. Padilla Nervo est un excellent exemple de synthèse, et M. Bartos déclare

l'accepter, avec de légères réserves motivées par sa conception du rôle et des attributions des consuls. Il éprouve cependant des doutes très sérieux quant à l'opportunité de maintenir les mots "réserve faite de la législation de l'Etat où ils sont en poste". Dans la mesure, en effet, où ces mots pourraient être interprétés comme signifiant que la législation interne de l'Etat de résidence prévaut sur la coutume internationale, ils sont inacceptables, car leur maintien dans l'article donnerait à l'Etat en question le pouvoir de promulguer des lois entravant l'exercice des fonctions consulaires d'une manière incompatible avec le droit international.

38. M. AMADO est, en principe, opposé à toute énumération, particulièrement dans un texte comme celui dont on discute. La première variante du rapporteur spécial est trop encombrée de détails et de ce fait ne convient pas à une convention multilatérale; d'un autre côté, la deuxième variante contient certaines dispositions très vagues, par exemple, celle de l'alinéa e. On ne peut pas dire que l'une des fonctions consulaires consiste à promouvoir les relations culturelles en général, si l'on ne veut pas assimiler la fonction consulaire à la fonction diplomatique. Sans aucun doute un consul peut organiser des conférences et des activités similaires dans sa circonscription, mais la tendance actuelle est de charger des attachés culturels, nommés auprès des ambassades, du développement des relations culturelles.

39. M. Amado critique l'emploi des mots "par tous les moyens licites" dans l'alinéa f de la deuxième variante, car il est inconcevable, bien entendu, que la Commission puisse envisager la possibilité, pour un consul, d'agir autrement que par des moyens licites.

40. Il est porté à approuver la suggestion de M. Tounkine (voir plus haut par. 15) qui pense que les deux variantes devraient être soumises aux gouvernements, encore que la deuxième, à son avis, prête autant que la première à l'objection que peut soulever toute énumération. Comme la question ne sera probablement pas tranchée par un vote, M. Amado se rangera à la solution qui paraîtra acceptable pour tous.

41. M. AGO, se référant à la proposition de soumettre aux gouvernements les deux variantes contenues dans le texte révisé du rapporteur spécial afin qu'ils formulent leurs observations, n'est pas d'avis qu'il faille leur communiquer la première variante. La longue énumération qu'elle contient n'est qu'un abrégé de clauses tirées de conventions particulières. La tâche de la Commission ne consiste pas à assembler une collection de clauses, lesquelles sont de toute façon sujettes à des amendements, mais à déterminer les règles essentielles du droit international touchant les fonctions consulaires. M. Ago préfère pour cette raison la forme de la deuxième variante et les amendements présentés par M. Verdross et M. Padilla Nervo.

42. Au sujet du paragraphe 1 de la première variante, M. Ago fait remarquer qu'il semble y avoir quelque méprise sur ce qu'il convient d'entendre par défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi. Un consul ne saurait de toute évidence agir sur le plan international contre la violation par l'Etat de résidence des droits internationaux de l'Etat d'envoi; il ne peut intervenir en cette matière que tout au début, à un stade où la question est encore du domaine du droit interne de l'Etat de résidence. De même, le membre de phrase "prendre des mesures appropriées pour obtenir le redressement, si ces droits ont été violés", qui figure à l'alinéa 5 de la première variante, semble définir une

activité qui rentre dans les attributions diplomatiques et non consulaires. M. Ago estime enfin, comme M. Amado, que le développement des relations commerciales et culturelles sur le plan international constitue un champ d'activité qui dépasse les fonctions consulaires.

43. Selon M. TOUNKINE, c'est une conception périmée de croire que les relations économiques se développent indépendamment de l'Etat en tant que sujet du droit international. Un nouveau système économique est apparu, où l'Etat joue un rôle de plus en plus important dans les activités d'ordre économique. Il n'y aura pas d'accord possible au sein de la Commission si ses membres s'en tiennent à des notions surannées. Il faut tenir compte des situations nouvelles, et les règles élaborées devront être acceptables pour tous. Les Etats socialistes ne sauraient accepter la conception selon laquelle les fonctionnaires consulaires n'interviennent qu'occasionnellement pour la défense des droits et intérêts de l'Etat comme tel; la Commission ne peut tenir pour non avvenu le fait que les fonctionnaires consulaires des Etats socialistes agissent très fréquemment en cette qualité.

44. M. Tounkine ne pense pas, d'autre part, que le texte révisé de l'article 13 du rapporteur spécial confonde fonction diplomatique et fonction consulaire. Dans la pratique, un consul peut prendre les mesures voulues pour défendre des droits et intérêts qui relèvent de sa compétence particulière. La première variante traduit assez exactement la pratique réelle dans ce domaine, mais on pourrait peut-être en améliorer la rédaction. M. Tounkine s'étonne toutefois que la mention d'une pratique qui, en elle-même, n'a pas soulevé d'objection, ait fait l'objet de critiques si vives au sein de la Commission.

45. M. AGO estime que la Commission n'a pas pour tâche de faire des distinctions entre les divers systèmes économiques, mais de définir ce que les consuls peuvent ou ne peuvent pas faire. En exerçant des activités économiques, un Etat socialiste contrôlant entièrement l'économie du pays agit en tant que sujet du droit interne et non du droit international; ses consuls peuvent par conséquent remplir les fonctions consulaires se rattachant à de telles activités. Dans la protection des droits et intérêts, la différence entre les agents diplomatiques et les fonctionnaires consulaires réside en ce que les premiers agissent au nom de l'Etat sur le plan international, alors que les seconds, même lorsqu'ils interviennent également pour défendre les intérêts de l'Etat d'envoi, se maintiennent sur le plan de l'ordre juridique interne. La différence entre la sphère d'action proprement territoriale du diplomate et celle du consul est sans rapport avec la question à l'examen et ne fait que jeter de la confusion dans le débat.

46. M. VERDROSS est d'avis que les fonctions consulaires sont régies par le droit interne et non par le droit international; il en veut pour preuve le fait que les activités consulaires sont exercées en liaison avec les autorités locales de l'Etat de résidence, lesquelles sont tenues d'appliquer le droit interne dudit Etat, y compris les traités acceptés comme droit. Il estime en outre, comme M. Ago, que la défense des droits et intérêts de l'Etat d'envoi ne saurait être considérée comme rentrant dans les attributions consulaires.

47. De l'avis de M. TOUNKINE, la thèse de M. Ago selon laquelle un Etat n'agit pas comme sujet du droit international dans l'exercice de ses activités économiques est absolument indéfendable. Bien plus, les

consuls défendent fréquemment, dans la pratique, non seulement les droits de leurs ressortissants, mais également les droits et intérêts de l'Etat lui-même. M. Tounkine précise enfin qu'en parlant de la différence entre les sphères des fonctions diplomatiques et consulaires, il avait en vue l'étendue des compétences et non les limites de la circonscription.

48. Selon M. GARCIA AMADOR, la Commission ne devrait pas se laisser entraîner dans une discussion approfondie sur la différence existant entre les fonctions diplomatiques et consulaires, car c'est une question étrangère au débat. Elle devrait se borner à définir les fonctions consulaires et rédiger l'article d'une manière assez souple pour qu'il puisse s'adapter aux diverses situations.

49. A propos de l'amendement de M. Padilla Nervo, M. Garcia Amador demande si les mots "conformément au droit international" signifient que seule la législation de l'Etat d'envoi doit être conforme au droit international ou si la législation de l'Etat de résidence doit, elle aussi, être conforme au droit international.

50. Le PRESIDENT déclare qu'il est superflu de s'attarder sur les différences existant entre les fonctions diplomatiques et consulaires. Il fait remarquer que, en ce qui concerne les activités de l'Etat en matière commerciale les opinions divergent, non seulement entre Etats socialistes et non socialistes, mais aussi entre juristes anglo-saxons et continentaux. Il ne faut pas formuler en termes trop rigides la différence entre ces deux catégories de fonctions, car il n'est pas tout à fait exact qu'un consul ne puisse exercer aucune fonction sur le plan international. Certaines questions particulières peuvent être régies par un traité, mais le consul peut intervenir à l'échelon local lorsque le traité a été violé à l'échelon local. Néanmoins, même dans ce cas, le consul ne peut pas entrer en relation avec le gouvernement central.

51. M. BARTOS approuve l'opinion de M. Ago (voir plus haut par. 45) concernant la position de l'Etat en matière d'activités économiques. En Yougoslavie, par exemple, l'Etat assure toutes les activités économiques mais se trouve cependant soumis aux mêmes règles que les autres commerçants et il jouit également de la même protection consulaire. De toute façon, la Yougoslavie a évité tout malentendu avec les Etats non socialistes dans le domaine commercial; si, par exemple, un navire se trouvait saisi pour dettes, la question serait beaucoup plus difficile à traiter sur le plan du droit international que sur le plan du droit interne. Abstraction faite de cet aspect théorique de la question, les fonctionnaires consulaires sont fréquemment appelés, en fait, à défendre les droits et intérêts de leurs Etats, en tant que personnes morales.

52. M. PADILLA NERVO préfère la deuxième variante du texte révisé du rapporteur spécial; s'il a présenté un amendement, c'est que cette variante continue à confondre les fonctions relevant du droit international, les fonctions qui relèvent des traités bilatéraux et celles qui découlent du droit interne de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi il s'est efforcé de supprimer dans son amendement les points de détail sur lesquels il est difficile de se mettre d'accord. Il a évité de même toute possibilité de confusion entre les fonctions diplomatiques et consulaires, car toutes les tâches énumérées découlent directement de l'exequatur. En outre, son alinéa *a* est tout à fait différent de la clause correspondante — l'alinéa *b* de l'article 3 — du projet sur les relations et immunités diplomatiques (A/3859, chap. III).

53. Répondant à M. Garcia Amador, M. Padilla Nervo explique que son amendement s'inspire en partie du texte de l'article dans le projet initial du rapporteur spécial, et du texte de l'article 10 de la Convention de La Havane de 1928³. Le sens de la disposition est qu'un consul ne saurait enfreindre les principes généraux du droit international et que toute action qu'il entreprendrait en vertu de la législation de l'Etat d'envoi devra être considérée comme illicite si elle n'est pas conforme au droit international. Bien que certains membres estiment que la meilleure solution consiste à renvoyer son amendement au Comité de rédaction, M. Garcia Amador est, pour sa part, d'avis que la Commission devrait décider de ne faire figurer, dans le projet d'article 13, qu'une seule variante — la plus courte — reflétant l'opinion de la Commission sur ce que doivent être les fonctions consulaires. Pour connaître l'avis des gouvernements sur l'énumération contenue dans la première variante du rapporteur spécial, il suffirait de reproduire celle-ci dans le commentaire.

La séance est levée à 13 h. 5.

518ème SEANCE

Jeudi 18 juin 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre le débat sur la nouvelle rédaction proposée par le rapporteur spécial pour l'article 13, ainsi que les amendements présentés (voir 517ème séance, par. 1 et 2 et note 1 en bas de page).

ARTICLE 13 (suite)

2. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) constate que le débat sur la définition des fonctions consulaires a fait ressortir les conceptions différentes que les membres de la Commission se font du rôle des consuls. Certains estiment que les consuls ont uniquement pour mission de fournir assistance aux nationaux de l'Etat d'envoi et qu'ils ne peuvent en aucun cas défendre les droits de l'Etat, entité souveraine et sujet du droit international. D'autres considèrent que la définition doit tenir compte du fait qu'autrefois les consuls étaient commerçants et juges. Il prie la Commission de se reporter à l'exposé de l'évolution historique des fonctions consulaires qui figure dans son rapport (A/CN.4/108, 1ère partie, notamment par. 23 et suiv.). Aujourd'hui, les consuls ne peuvent pas être considérés simplement comme des personnes qui prêtent assistance aux nationaux de l'Etat d'envoi. Tout d'abord, il est reconnu que les consuls détiennent l'autorité de l'Etat d'envoi dans leur circonscription; en second lieu, s'ils défendent les droits et intérêts des nationaux de l'Etat d'envoi, ils ne le font pas en qualité de mandataires des nationaux, mais en tant que représentants de l'Etat d'envoi; enfin, ils défendent parfois les droits et intérêts de

³ Voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, No 3582, p. 308.