

Document:-
A/CN.4/SR.530

Compte rendu analytique de la 530e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1960, vol. I

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il en est ainsi décidé.

Désignation d'un Comité de rédaction

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

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 5.

530^e SÉANCE

Lundi 2 mai 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

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

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

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

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), déclare qu'il s'est efforcé d'assurer la concordance de l'article consacré à l'inviolabilité des locaux consulaires avec le principe de l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques². L'article 25 dont il est question ici est lié de manière indissoluble à l'article 27 du présent projet (*Inviolabilité des archives et des documents*). Le droit international coutumier a déjà reconnu cette inviolabilité, que de nombreuses conventions ont consacrée, y compris celles qui sont mentionnées dans le commentaire de l'article correspondant (article 25) du premier projet présenté par le rapporteur spécial³. Dès 1896, ainsi qu'il ressort de l'article 9 du Règlement sur les immunités consulaires adopté cette année par l'Institut de droit international, la doctrine a reconnu le principe de l'inviolabilité des archives consulaires⁴. Le règlement en question va assez loin dans cette direction : conformément à l'une de ses dispositions, un consul serait tenu, lorsqu'il assume ses fonctions ou en cas de transformations importantes, de communiquer à l'Etat de résidence, par l'intermédiaire de la mission diplomatique de son pays, le plan des locaux consulaires. Certaines conventions et certaines lois nationales accordent également l'inviolabilité de la résidence officielle des consuls ; c'est le cas, notamment, de la Convention relative aux agents consulaires, adoptée par la Sixième Conférence internationale américaine, et signée à La Havane le 20 février 1928 (article 18)⁵. Le Rapporteur spécial doute cependant que l'on puisse considérer cette pratique comme suffisamment répandue pour être codifiée dans une convention de portée générale consacrée aux relations et immunités consulaires. Mais, même si la Commission décidait de consacrer cette pratique par une disposition du projet, il faudrait placer les textes en question dans la partie relative aux immunités personnelles (section II, sous-section C).

3. C'est intentionnellement que le Rapporteur a repris dans la première phrase du paragraphe 1 l'expression assez vague utilisée à l'article premier contenant les définitions. Il appartient à la Commission de préciser plus tard si le principe posé dans cet article ne doit s'appliquer qu'aux bureaux

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

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

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

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

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

des consulats ou s'il est possible de l'étendre également aux locaux d'habitation acquis par le consul ou par l'Etat d'envoi pour son personnel.

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

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

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

7. M. BARTOŠ déclare qu'en général le texte du projet d'article lui paraît satisfaisant, mais que la Commission devrait examiner certaines questions de principe et de fonds. Dans les pays sans capitulations, il n'existe pas de règle générale consacrant l'inviolabilité absolue des locaux consulaires. En Yougoslavie, par exemple, on exerce une large tolérance, mais il n'y a pas de règle absolue. En droit coutumier, les autorités locales peuvent accomplir certains actes dans les parties des locaux consulaires qui ne sont pas réservées à l'usage exclusif du consulat ; il faut donc séparer les dossiers du consulat, les papiers et autres documents, de ceux qui n'appartiennent pas au consulat. L'inviolabilité des locaux consulaires s'applique en règle générale en cas d'un consul de carrière, mais il peut y avoir des consuls honoraires qui exercent d'autres activités. Une pratique, qui a son origine en Union soviétique et que certains pays de démocratie populaire ont adoptée par la suite, consiste à créer des consulats qui sont également le siège de missions commerciales. Dans la convention consulaire qu'elle a conclue avec l'U R S S, la Yougoslavie ne reconnaît cependant pas l'inviolabilité des locaux utilisés à cette fin. En Europe occidentale, les locaux consulaires comprennent aussi très fréquemment des bureaux qui ne sont pas utilisés strictement aux fins du service consulaire, tels que des agences de voyages, qu'il est commode d'installer dans les locaux consulaires. Il y a lieu de tenir compte de ces situations⁶.

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

⁶ Voir 645^e séance, par. 6.

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

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

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

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

12. Le paragraphe 2 de l'article 25 correspond au paragraphe 3 de l'article 20 du projet sur les relations diplomatiques, ce dernier texte ayant toutefois une portée beaucoup plus large. Le paragraphe 2 du présent texte ne devrait pas s'appliquer uniquement aux réquisitions et loge-

ments militaires, car il est concevable que des perquisitions ou des saisies aient lieu si une disposition expresse ne les interdit pas.

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

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

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

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

17. Sir Gerald FITZMAURICE fait remarquer que M. Sandström et M. François ont soulevé la question essentielle. Il n'est pas possible de renvoyer le texte au comité de rédaction tant que la Commission n'aura pas décidé d'accepter le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. Sir Gerald a été quelque peu surpris que M. François partage l'opinion de M. Ago, car ce dernier se fondait sur l'idée que les locaux consulaires bénéficient de la même inviolabilité que les locaux diplomatiques, alors que M. François avait adopté une position tout à fait différente. Il espère, avec M. Sandström, que le Rapporteur spécial sera en mesure d'indiquer à la Commission combien de conventions accordent une inviolabilité absolue aux locaux consulaires et dans combien de cas, au contraire, ce privilège est strictement limité. L'on peut cependant supposer que la pratique n'est nullement uniforme. La Commission est d'ailleurs libre de proposer la pratique qui paraît être la meilleure dans ce que l'on pourrait appeler les conditions de la vie moderne. M. François a exprimé l'opinion que l'inviolabilité des locaux consulaires serait le corollaire de l'inviolabilité des archives consulaires et constituerait l'un des procédés permettant de garantir l'inviolabilité de ces dernières. Il se peut qu'une telle idée ait existé, mais sir Gerald n'est nullement convaincu qu'elle soit logique ou même nécessaire. Si l'on suppose qu'il n'existe d'inviolabilité que pour les archives consulaires et non pour les locaux consulaires, s'ensuivrait-il que l'inviolabilité des locaux consulaires est nécessaire pour assurer la protection des archives ? On pourrait défendre cette thèse. D'un autre côté, l'on pourrait concevoir que les autorités locales demandent à pénétrer dans les locaux pour d'autres motifs que celui de visiter les archives ; et le fait de pénétrer dans les locaux n'implique pas nécessairement que l'on touche aux archives. Si Gerald estime néanmoins que de nos jours il faut envisager l'inviolabilité des locaux d'une manière plus objective et non pas seulement comme une question accessoire à celle des archives consulaires. Ainsi que l'a souligné M. Sandström, la Convention de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède ne prévoit pas l'inviolabilité absolue des locaux. Pourtant, des

arguments de poids peuvent être avancés par ceux qui préconisent, pour les locaux consulaires, une inviolabilité analogue à celle des locaux des missions diplomatiques, et il est difficile de déceler, entre ces deux cas, des différences fondamentales. Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit de lieux où un Etat étranger poursuit ses activités officielles. On ne voit guère pourquoi des locaux officiels dont dispose un Etat étranger qui accomplit des actes, et même des actes de puissance publique, ne seraient pas soumis au même régime que les locaux d'une mission. Si la Commission conclut qu'il y a lieu de prévoir une sorte d'inviolabilité particulière pour les locaux consulaires, sir Gerald Fitzmaurice s'associera aux critiques formulées par M. Ago et M. Yokota au sujet de l'emploi, dans le texte anglais, du terme « *inspect* » qui n'est certes pas une traduction exacte du mot français « visiter ». Une visite n'est pas nécessairement une mesure aussi rigoureuse qu'une inspection. Si, au contraire, la Commission estime que les locaux d'un consulat doivent jouir de la même inviolabilité que ceux d'une mission, sir Gerald recommandera, comme M. Ago, l'emploi des mêmes termes que dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

27. En ce qui concerne la rédaction du paragraphe 1 de l'article 25, il est disposé à modifier la deuxième phrase en substituant le mot « pénétrer » au mot « visiter » (dans le texte anglais, « *wish to enter* » au lieu de « *to inspect* »). Toutefois, pour ce qui est du fond, malgré les objections de M. François et de M. Matine-Daftary, M. Žourek croit que l'on peut invoquer en faveur de l'inviolabilité des locaux consulaires les mêmes arguments que pour les locaux des missions diplomatiques.

Dans les deux cas, le motif à la base est le même : il faut empêcher toute entrave à l'activité des agents qui exercent certaines fonctions au nom d'un Etat étranger. C'est pour cette raison, et non pas en vertu du principe désuet de l'exterritorialité, qu'une mission diplomatique jouit de l'inviolabilité.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

les locaux consulaires, M. Ago estime qu'elle est de caractère exceptionnel et ne saurait servir de base à l'énoncé de la règle générale. En revanche, il pourrait utilement être indiqué, dans le commentaire de l'article 25, que les dispositions de cet article ne s'opposent pas à ce que les Etats concluent des conventions spéciales permettant aux autorités locales, dans des cas exceptionnels, de pénétrer dans les locaux consulaires avec l'accord du ministre des affaires étrangères de l'Etat de résidence.

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

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

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

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

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

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

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

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

47. M. EDMONDS est convaincu que les membres

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

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

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

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

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

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

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

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

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

55. M. AGO espère que le Comité de rédaction présentera un texte révisé de tous les articles

au sujet desquels il y a eu controverse, quelque temps avant la rédaction du rapport.

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

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 10

531^e SÉANCE

Mardi 3 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 8 de l'ordre du jour]

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

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

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

Il en est ainsi décidé.

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 26 (EXEMPTION FISCALE DES LOCAUX CONSULAIRES)

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