

Document:-
A/CN.4/SR.532

Compte rendu analytique de la 532e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

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

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

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

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

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

46. A cet égard, M. Liang appelle l'attention sur la convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède, où il est précisé — à l'article 12, alinéa a), du paragraphe 3⁶ — que tout consul de carrière peut « faire usage d'un chiffre » pour communiquer « avec son Gouvernement, avec la mission diplomatique dont il relève ou avec d'autres consulats de l'Etat d'origine qui sont situés dans le même territoire », ainsi que pour la correspondance officielle qu'il expédie et qu'il reçoit en valises et sacs consulaires. Toutefois, ce texte prévoit ensuite qu'en cas de guerre ou « de menace de guerre imminente », des restrictions peuvent être apportées au droit du consul de communiquer et de correspondre avec la mission diplomatique dont il relève, lorsque cette mission a son siège en dehors des territoires de l'Etat d'admission.

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

48. Le PRÉSIDENT approuve également l'idée

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

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

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

d'inclure une disposition consacrant l'inviolabilité de la correspondance officielle.

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

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

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

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

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

La séance est levée à 13 h. 5.

532^e SÉANCE

Mercredi 4 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 8 de l'ordre du jour]

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

* Reprise des débats de la 531^e séance.

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

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

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

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

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

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

5. Pour ce qui est de l'utilisation d'une valise consulaire et de l'emploi de courriers diplomatiques pour le transport de la correspondance consulaire, la pratique et l'opinion admettent sans conteste que l'on ait recours à ces modes de communication. Le Rapporteur spécial propose d'ajouter un commentaire détaillé expliquant le sens des mots « tous les moyens de communication appropriés ». Son intention est d'y mentionner l'emploi de la valise consulaire et l'usage des courriers diplomatiques. Si toutefois la Commission estime qu'il convient d'insérer dans le texte de l'article lui-même une disposition expresse à ce sujet, dans des termes analogues à ceux de l'article 13 du projet de Harvard¹, il n'y verra, quant à lui, pas d'objection.

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

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

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

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

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

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

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

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

un consul a le droit de communiquer librement.

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

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

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

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

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

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

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

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

21. A propos des remarques faites par M. Yokota

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

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

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

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

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

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

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

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

28. Sir Gerald FITZMAURICE, ne doute pas que les gouvernements ne relèvent toute différence entre le projet d'article 29 établi par la Commission et le texte de l'article correspondant du projet concernant les relations diplomatiques. Il croit donc préférable de ne pas mentionner à l'article 29 la valise diplomatique dont il est question à l'article 25 du projet concernant les relations diplomatiques. Toutefois, si la Commission décide

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

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

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

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

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

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

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

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

35. M. AMADO pense qu'en fait, comme l'ont montré sir Gerald Fitzmaurice et le Rapporteur spécial, un courrier consulaire n'est généralement

rien autre qu'un courrier diplomatique. La Commission a reconnu que le consul a droit au secret de sa correspondance officielle, mais M. Amado n'a jamais entendu dire que les expressions « valise consulaire » et « courrier consulaire » fussent employées dans aucune langue.

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

37. La question posée par M. Matine-Daftary au sujet de la nationalité des navires a été réglée par l'une des Conventions adoptées par la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer², mais non encore ratifiées: on y trouve énoncé ce principe que la nationalité d'un navire est celle de l'Etat qui exerce sur ce navire un contrôle effectif. D'autre part, un avis consultatif a été demandé à la Cour internationale de Justice sur cette question, qui intéresse l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, et sur laquelle il serait prématuré que la Commission prenne position puisque la Cour n'a pas encore formulé son avis.

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

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

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

sur les relations et immunités diplomatiques, la protection accordée à la valise consulaire constitue une innovation. Les exemples donnés par sir Gerald Fitzmaurice et par M. Bartoš n'ont pas convaincu M. Erim de l'existence d'une pratique généralement suivie en ce qui concerne la valise consulaire. Des dispositions relatives aux colis et plis transportés par les courriers diplomatiques figurent dans les règlements en vigueur dans quelques pays — la Belgique, par exemple⁴; pourtant, d'après ces textes, des règles très strictes doivent être observées même lorsqu'il s'agit de la valise diplomatique. La réglementation belge, qui paraît assez complète, ne parle nulle part de « valise consulaire ». Il est hors de doute que la correspondance officielle des consuls doit être protégée contre toute ingérence extérieure, mais accepter la franchise totale pour la valise consulaire comme pour la valise diplomatique, serait dépasser la limite de ce qui est nécessaire pour la bonne conduite des affaires consulaires. Le nombre des conventions consulaires où il est question de valise consulaire n'est pas assez grand pour établir qu'il existe, en droit international coutumier, une institution de la valise consulaire. Admettre l'existence d'une valise consulaire distincte de la valise diplomatique serait une innovation qui pourrait n'être pas bien vue par les Etats. M. Erim pense comme M. Scelle qu'il peut se faire que de la contrebande passe parfois dans la valise diplomatique. Le projet de la Commission devrait donc tenir compte des réalités, autrement dit, être conçu en des termes qui, sans restreindre la liberté de correspondance des consuls, garantiraient qu'il n'en sera pas abusé.

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

40. M. FRANÇOIS partage l'opinion de M.

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

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

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

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

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

libre d'énoncer des règles qui n'ont pas encore été acceptées d'une manière uniforme par tous les Etats. Elle devrait prendre pour critère les besoins des relations internationales. Bien que l'usage de la valise consulaire ne soit pas une innovation, mais une pratique quotidienne sans laquelle les consulats ne seraient pas en mesure d'exercer convenablement leurs fonctions, la question ne présente pas un intérêt capital. Si la Commission veut terminer le projet à la présente session, elle ne devrait pas perdre trop de temps à examiner ce point.

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

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

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

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

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

48. Le PRÉSIDENT demande à la Commission si elle est d'accord pour renvoyer immédiatement l'article 29 au Comité de rédaction avec les indications générales ci-après : premièrement, le principe de la liberté de mouvement doit être expressément énoncé dans le projet ; deuxièmement, le principe général de la liberté de communication doit être énoncé à l'article 29 dans les termes utilisés à l'article 25 du projet sur les

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

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h. 10

533^e SÉANCE

Jeudi 5 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION) [suite]
1. M. LIANG (Secrétaire de la Commission)