

Document:-
A/CN.4/SR.549

Compte rendu analytique de la 549e 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>)*

77. M. HSU estime qu'il faut omettre l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Il est difficile de justifier cette disposition, et il faut regretter qu'un texte analogue ait été adopté dans le projet consacré aux relations diplomatiques. Loin de porter ombrage à la réputation de la Commission, le fait pour elle de reconnaître son erreur ajouterait à son prestige, car le monde se rendrait compte que les opinions d'un organisme international peuvent évoluer comme celles d'un individu.

78. M. MATINE-DAFTARY déclare que si, à l'origine, il était favorable à la suppression de l'alinéa *a*) du paragraphe 2, la discussion l'a convaincu que la difficulté réside dans l'énoncé de ce paragraphe. Si on veut le conserver, il faut en modifier complètement les termes. Il propose de modifier comme suit le libellé de cet alinéa : « En ce qui concerne les règles qui comportent une certaine latitude pour l'Etat de résidence, la portée de leur application découlera du principe de réciprocité ».

79. Pour ce qui est de l'alinéa *b*) du paragraphe 2, M. Matine-Daftary préfère à certains égards le texte original du Rapporteur spécial (A/CN.4/L.86) au texte révisé. Le paragraphe original, en mentionnant les « autres accords internationaux applicables », tient compte du principe de la réciprocité tout en garantissant que les autres Etats intéressés ne puissent se prévaloir du traitement de la nation la plus favorisée. M. Matine-Daftary propose au Rapporteur spécial d'envisager de rétablir la mention des « autres accords internationaux applicables ».

80. M. TOUNKINE estime que la Commission s'est mise d'accord sur le fond de cet article. Il est clair que, dans l'alinéa *a*) du paragraphe 2, les mots « une des présentes règles », ne peuvent désigner qu'une règle comportant une certaine latitude ; on pourrait améliorer le texte du Rapporteur spécial en soulignant cette nuance. M. Tounkine pense que la proposition de M. Matine-Daftary concernant l'alinéa *a*) du paragraphe 2 est fondée ; on pourrait dès lors prier le Comité de rédaction de préparer un texte définitif et d'expliquer dans le commentaire pourquoi l'article diffère de la disposition correspondante du projet consacré aux relations diplomatiques.

81. M. Tounkine conserve cependant certains doutes quant à l'alinéa *b*) du paragraphe 2. Tout d'abord, il n'est peut-être pas nécessaire de mentionner la réciprocité, car il est discutable que l'on doive considérer comme discriminatoire le fait d'accorder volontairement des privilèges et des immunités plus larges que ceux qui sont expressément prévus par la convention multilatérale. En second lieu, M. Tounkine se demande s'il faut estimer que l'alinéa écarte l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans le cas de traités antérieurs contenant de telles clauses. Si un Etat A accorde à un Etat B des privilèges plus grands que ceux qui sont prévus dans la convention, en ayant préalablement conclu avec un Etat C un traité contenant une clause de la nation la plus favorisée, l'Etat B doit-il considérer cette situation comme discriminatoire ?

82. M. ERIM ne peut se rallier aux propositions faites par sir Gerald Fitzmaurice et reprises par le Secrétaire. La meilleure façon d'attirer l'attention sur les imperfections éventuelles de l'article 44 du projet concernant les relations diplomatiques est d'améliorer la rédaction de l'article 53 du projet ayant trait aux relations consulaires et d'expliquer dans le commentaire les raisons des divergences entre les deux textes. Puisque la Commission semble estimer que l'énoncé de l'alinéa *a*) du paragraphe 2 n'est pas satisfaisant, il serait dangereux de ne pas le modifier. M. Erim doute également que le mot « latitude » proposé par M. Matine-Daftary soit acceptable, car, même si l'on admet une certaine latitude pour l'application des règles, les gouvernements ne sont pas libres d'utiliser cette faculté à des fins discriminatoires. Si un Etat promulgue, en matière de droits de douane, une loi de portée générale applicable également à tous les Etats, cela équivaut à leur imposer une restriction, et la question de discrimination ne se pose que si cet Etat utilise de façon extensive à l'égard de certains Etats et de façon restrictive à l'égard de certains autres, la marge discrétionnaire qui lui est reconnue. En tout cas, tous les membres de la Commission semblent d'accord pour penser que l'alinéa *a*) du paragraphe 2 ne doit pas donner aux Etats la possibilité de restreindre la portée d'une règle donnée quelconque. L'article peut donc être renvoyé au Comité de rédaction avec l'indication que l'alinéa *a*) du paragraphe 2, si on entend le retenir, doit être énoncé en termes plus clairs.

83. M. AMADO fait observer que la difficile question de l'interprétation du texte d'un traité se trouve à nouveau posée à la Commission. L'alinéa *a*) du paragraphe 2, tel qu'il est actuellement rédigé, équivaut à une clause de la nation la moins favorisée. La difficulté qu'il y a à insérer dans un traité multilatéral une clause de la nation la plus favorisée est bien connue ; il est donc manifestement plus difficile encore de fonder pareil traité sur une clause de la nation la moins favorisée.

La séance est levée à 13 h. 5.

549^e SÉANCE

Lundi 30 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]

ARTICLE 53 (NON-DISCRIMINATION) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 53.

2. M. SANDSTRÖM appelle l'attention des membres de la Commission sur l'explication donnée au paragraphe 3 du commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

3. Comme certains articles du projet ayant trait aux relations consulaires donnent à l'Etat de résidence quelque latitude d'agir pour leur application, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 53 ne seront pas inutiles.

4. M. PAL est parvenu à la conclusion qu'il faudrait supprimer l'ensemble du paragraphe 2. Ce qui explique l'insertion de ce paragraphe, c'est la clause dite de la nation la plus favorisée, dont l'objet est d'étendre l'applicabilité de certaines dispositions prévues aux termes d'un traité conclu avec un Etat tiers. C'est une clause qui permet de donner plus de stabilité et d'uniformité au droit commercial international et grâce à laquelle le traité de commerce type peut contribuer à établir des normes juridiques générales certaines en la matière. Or, ce que la Commission est en voie de faire c'est précisément chercher à formuler des règles de droit susceptibles d'établir cette certitude juridique dans le domaine dont elle se préoccupe actuellement. Ce faisant, la Commission n'a guère laissé de champ libre à l'Etat de résidence. Certaines règles énoncées dans le projet dépendent du consentement de l'Etat de résidence ; d'autres relèvent des dispositions de la législation interne de l'Etat de résidence ; enfin, d'autres encore confèrent une faculté et stipulent simplement que telle ou telle possibilité d'action est ouverte à l'Etat de résidence. Autant qu'il puisse en juger, dans aucun de ces cas, les dispositions du paragraphe 2 n'auraient d'utilité. Aucun des autres articles du projet ne mentionne l'inconvénient auquel on entend porter remède par l'insertion du paragraphe en discussion. Dans ces conditions, en le maintenant dans le projet, on ne ferait qu'introduire sans nécessité un élément de confusion qui aurait pour effet de rendre plus douteux le sens des articles précédents — inconvénient d'une autre sorte.

5. M. TOUNKINE déclare qu'à la réflexion, il incline à admettre qu'il n'y a pas lieu de maintenir l'alinéa a) du paragraphe 2. La stipulation du paragraphe 1, où il est dit qu'en appliquant les règles énoncées dans le projet l'Etat de résidence ne doit pas faire de discrimination entre les Etats, suffit amplement à exprimer l'idée qu'il ne doit pas y avoir de différence dans la façon d'appliquer les règles aux différents Etats.

6. Pour ce qui est de l'alinéa b), il pense que cette disposition n'est pas nécessaire. L'Etat de résidence peut, à tout moment, accorder des privilèges et immunités plus étendus que ceux qui sont spécifiés dans le projet d'articles. Même en l'absence d'une clause telle que l'alinéa b) du paragraphe 2, on pourrait difficilement soutenir que l'octroi de privilèges et d'immunités plus étendus que ceux qui sont stipulés dans le projet constitue un mode discriminatoire d'application des règles énoncées dans le projet.

7. Enfin, M. Tounkine voudrait savoir si sir Gerald Fitzmaurice maintient sa suggestion tendant à ajouter au paragraphe 2 un alinéa c) stipulant qu'on ne saurait voir une discrimination dans le fait d'accorder des privilèges et immunités plus étendus aux termes d'un traité bilatéral. La question semble tranchée au paragraphe 2 de l'article 59. Aussi voudrait-il obtenir quelques explications touchant l'addition proposée.

8. M. YOKOTA rappelle qu'à la séance précédente, la grande majorité des membres de la Commission ont été d'accord sur la nécessité de maintenir les dispositions de l'alinéa b) du paragraphe 2. Seul a été critiqué l'alinéa a) de ce paragraphe.

9. A son avis, il faut certainement garder l'alinéa b) du paragraphe 2. Lorsque l'Etat de résidence accorde, sur la base de la réciprocité, des privilèges plus larges que ceux qui sont prévus dans le projet, on ne saurait attendre de lui qu'il fasse bénéficier tous les autres consulats étrangers de ces privilèges supplémentaires. Par exemple, le Japon exempte les consulats des frais de consommation d'électricité, de gaz et d'eau sur la base de la réciprocité, mais, naturellement il n'accorde pas cette exemption aux consulats des Etats qui ne confèrent pas un privilège similaire aux consulats japonais. Il est indispensable de préciser qu'une différence de traitement de cette nature ne constitue pas un acte de discrimination. La clause de l'alinéa b) du paragraphe 2 est donc nécessaire.

10. M. Yokota tient beaucoup moins à l'alinéa a) du paragraphe 2. Toutefois, il croit devoir souligner que certains articles du projet sont formulés en termes très généraux, laissant ainsi la porte ouverte à des divergences d'interprétation. Ainsi, l'article 32 porte que l'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale et doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne ou à sa liberté. Des expressions telles que « protection spéciale » ou « toutes les mesures raisonnables » permettent les interprétations les plus diverses. Un autre exemple est le paragraphe 2 de l'article 43, qui stipule que les privilèges du consul subsistent pendant un « délai raisonnable » avant son départ. Si l'Etat A interprète l'expression « délai raisonnable » comme signifiant une semaine, l'Etat B, deux semaines et l'Etat C, un mois, il sera normal que l'Etat X accorde une semaine au consul de l'Etat A, deux semaines à celui de l'Etat B et un mois à celui de l'Etat C pour quitter son territoire.

11. Pour toutes ces raisons et aussi parce qu'une disposition semblable au paragraphe 2 figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques, M. Yokota insiste pour que le paragraphe soit maintenu dans le projet concernant les relations consulaires, du moins pour le moment, et pour que l'article soit accompagné d'un commentaire analogue au paragraphe 3 du commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

12. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle

qu'en présentant l'article 53, il a exprimé des doutes au sujet de l'alinéa *a*) du paragraphe 2. Il ne lui semble pas que la discussion ait permis de retenir un argument sérieux en faveur du maintien de cette clause. Il ne pense pas que le cas cité par M. Yokota milite en faveur de l'insertion de cette disposition. Le « délai raisonnable », mentionné à l'article 43, doit s'entendre en fonction des circonstances du cas d'espèce. C'est donc des critères objectifs qui déterminent le « délai raisonnable », indépendamment du principe de réciprocité. Il paraît dangereux d'introduire une notion de réciprocité dans l'application de clauses de cette nature.

13. M. SANDSTRÖM croit que l'on pourrait citer un autre cas, qui ferait mieux ressortir, peut-être, l'utilité de l'alinéa *a*) du paragraphe 2. L'article 38 du projet prévoit certaines franchises douanières, alors qu'il résulte nettement du paragraphe 3 du commentaire de l'article 34 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, que les autorités douanières de l'Etat accréditaire disposent d'une grande marge discrétionnaire dans l'application de cette exemption douanière. L'Etat accréditaire peut parfaitement faire dépendre de la réciprocité le traitement qu'il accorde en matière douanière, et il ne faut pas qu'une telle action puisse être considérée comme discriminatoire.

14. Sir Gerald FITZMAURICE a déjà dit à la précédente séance (548^e, par. 73) que, s'il n'y a pratiquement pas d'accords bilatéraux concernant les relations diplomatiques — lesquelles sont régies par le droit international général — la situation est tout autre en matière de relations consulaires. Celles-ci se fondent, en très grande partie, sur des conventions bilatérales. Comme ces conventions ne sont pas uniformes, il n'est que normal qu'en cette matière les règles varient d'un pays à l'autre. C'est pour cette raison que sir Gerald a suggéré la possibilité d'ajouter un troisième alinéa à la disposition en question. Il pense, toutefois, que l'on devrait demander au Comité de rédaction d'examiner si, étant donné les termes du paragraphe 2 de l'article 59, il est nécessaire d'insérer dans l'article 53 une clause comme celle qu'il a indiquée.

15. En ce qui concerne l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 53, sir Gerald demeure convaincu qu'il faut maintenir cette disposition, car elle peut avoir une certaine utilité. Le projet concernant les relations consulaires contient de nombreuses dispositions qui peuvent être appliquées de différentes manières sans contrevenir aux dispositions de l'article. Par exemple, l'article 28 dispose que l'Etat de résidence est tenu « d'accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions consulaires ». Ce membre de phrase peut faire l'objet d'interprétations très divergentes de la part des différents Etats. Ainsi, en matière de privilèges douaniers, il est notoire que certains pays sont plus libéraux que d'autres.

16. Pour toutes ces raisons, sir Gerald Fitzmaurice estime que, tout bien considéré, l'alinéa *a*) du paragraphe 2 devrait être maintenu, du moins

pour le moment, d'autant plus qu'il existe une disposition analogue dans le projet consacré aux relations diplomatiques. A son sens, il y aurait lieu de souligner tout particulièrement, dans le commentaire, que le paragraphe 2 a fait l'objet d'une discussion assez approfondie, au cours de laquelle un certain nombre de membres ont exprimé des doutes quant à l'opportunité de maintenir l'alinéa *a*) du paragraphe 2, mais que, tout compte fait, il a été décidé de le maintenir pour le moment, étant donné qu'une clause correspondante figure dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques.

17. M. BARTOŠ déclare qu'il lui serait difficile de s'opposer à une idée qui découle du concept de la courtoisie entre les nations et qui tend à assurer l'égalité de traitement de tous les consuls étrangers. Toutefois, étant donné que les privilèges et immunités consulaires sont accordés non pas en considération de la personne du consul, mais de ses fonctions, on ne voit guère comment les privilèges et immunités qui sont nécessaires pour l'accomplissement des fonctions consulaires pourraient être soumis à une condition de réciprocité. La Commission devrait examiner cette question de très près avant d'accepter le principe que l'attitude d'un Etat qui refuserait certains privilèges et immunités aux consuls étrangers pourrait l'empêcher de revendiquer lui-même des privilèges semblables pour ses consuls.

18. Pour sa part, M. Bartoš est partisan de la théorie connue en droit contemporain sous le nom de théorie de la réciprocité effective, mais non sans certaines réserves. Tout d'abord, il y a des cas où des raisons d'humanité empêchent le recours aux représailles. D'autre part, lorsqu'un Etat a reconnu qu'un privilège est indispensable à l'exercice des fonctions consulaires, le fait de refuser ce privilège aux consuls des Etats qui n'accordent pas le même privilège aux consuls de l'Etat de résidence, semblerait incompatible avec le devoir qui incombe audit Etat d'accorder toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions consulaires.

19. C'est pourquoi M. Bartoš voudrait que le procès-verbal fasse état de son opinion personnelle : il n'est ni pour ni contre l'idée sur laquelle porte la discussion, et il soutient que les privilèges et immunités consulaires ne sauraient être refusées à un consul, sous prétexte de non-réciprocité, au point de l'empêcher de s'acquitter effectivement de ses fonctions.

20. Le PRÉSIDENT constate que, de l'accord général, il paraît admis que l'Etat de résidence ne doit pas user de discrimination dans l'application des règles énoncées dans le projet. Il s'agit de savoir quels sont les actes qui ne tombent pas sous le coup de la définition des mesures discriminatoires. D'après l'opinion de la majorité, semble-t-il, l'alinéa *a*) du paragraphe 2 de l'article 53 devrait signifier que des règles ne sauraient être appliquées restrictivement, et le commentaire devrait indiquer que toute restriction doit être

maintenue strictement dans les limites que prévoit la règle en question.

21. La Commission doit décider si l'article 59 ou un paragraphe additionnel de l'article 53 conforme au texte suggéré par sir Gerald Fitzmaurice à la 548^e séance (*ibid.*), couvrirait les cas où l'Etat de résidence confère, aux termes d'une convention bilatérale, des privilèges plus étendus que ceux qui sont spécifiés dans le présent projet.

22. Il faudrait également accorder quelque attention aux observations de M. Yokota et M. Sandström visant les cas où les règles semblent laisser quelque latitude d'agir à l'Etat de résidence, ainsi qu'à l'opinion de M. Bartoš, suivant laquelle cet Etat ne doit entraver, sous aucun prétexte, l'exercice des fonctions consulaires.

23. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer ces trois points au Comité de rédaction en le priant de les examiner; la Commission verra ensuite s'il y a lieu de supprimer une partie du paragraphe 2. Il ne pense pas qu'il y ait divergence fondamentale d'opinions sur le principe, mais il est douteux que le texte soit suffisamment clair.

24. On a également suggéré d'insérer, dans le commentaire relatif à l'alinéa a) du paragraphe 2, un passage analogue à celui qui figure dans le commentaire de l'article 44 du projet consacré aux relations diplomatiques.

Les suggestions du Président sont approuvées.

CHAPITRE II. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES CONSULS HONORAIRES ET DES FONCTIONNAIRES ASSIMILÉS

ARTICLE 54 (CONSULS HONORAIRES)

25. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant le chapitre II de son projet, expose qu'il est nécessaire, dans le cadre du plan d'ensemble, de consacrer un chapitre spécial aux consuls honoraires et aux fonctionnaires assimilés, lesquels constituent une catégorie distincte des consuls de carrière. Il est généralement admis que les consuls honoraires (ainsi que les personnes jouissant d'un statut analogue) ne bénéficient pas des mêmes privilèges que les consuls de carrière, et ce serait mettre de la confusion dans le projet que de ne pas leur réserver un chapitre à part. Cette méthode se justifie également par le fait que certains Etats ne nomment ni ne reçoivent de consuls honoraires. Plusieurs conventions consulaires stipulent que les consuls doivent être des fonctionnaires de carrière. Le règlement relatif aux missions diplomatiques et consulaires des Etats étrangers sur le territoire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, publié en 1927, prévoit que les représentants consulaires auprès de l'Union soviétique doivent être des citoyens de l'Etat qu'ils représentent¹. Certains Etats, tout en étant disposés à accepter des consuls honoraires,

n'en nomment point eux-mêmes. Vu la diversité de la pratique internationale, pour pouvoir parvenir à un accord, on a traité l'ensemble du sujet dans un chapitre séparé, de manière que les pays qui n'admettent pas la pratique de nommer et de recevoir des consuls honoraires puissent exclure ce chapitre lorsqu'ils ratifieront le projet.

26. Au cours de sa onzième session, la Commission a adopté, à titre provisoire, (523^e session, par. 9), l'article consacré aux définitions, lequel comportait une définition du terme « consul honoraire ». Il lui faut maintenant prendre au sujet de cette définition une décision définitive. Cela fait, la substance de l'article 54 devra être transférée dans la clause contenant les définitions (article premier), car il n'a été inséré qu'aux fins de la discussion.

27. L'institution des consuls honoraires a pris naissance plusieurs siècles avant l'ère chrétienne et s'est développée surtout à partir du douzième siècle, à l'époque où l'expansion du commerce a rendu nécessaire l'établissement d'entrepôts sur les itinéraires commerciaux et où les marchands ont acquis le droit d'élire des agents chargés de veiller sur leurs intérêts. Si l'on se reporte à la législation très variée en cette matière, il est intéressant de constater que le terme « consul honoraire » n'est pas souvent employé et que cette catégorie est généralement désignée par référence à certains critères. Edouard Engelhardt, dans le projet qu'il a soumis à l'Institut de droit international en 1896², énumérait cinq catégories de consuls honoraires : nationaux de l'Etat d'envoi chargés exclusivement de fonctions consulaires ; nationaux chargés à la fois de fonctions consulaires et d'autres fonctions, mais ne se livrant ni au commerce ni à une activité lucrative ; nationaux de l'Etat d'envoi se livrant au commerce ou à une activité lucrative ; nationaux de l'Etat de résidence, certains se livrant au commerce ou à une activité lucrative et d'autres pas ; et, enfin, personnes qui ne sont ressortissantes ni de l'un ni de l'autre Etat et qui ne se livrent pas au commerce à côté de l'exercice de leurs fonctions consulaires.

28. En cherchant une définition uniforme qui, il importe de le noter, peut avoir une répercussion sur d'autres clauses du projet, la Commission doit passer en revue un grand nombre de critères différents. Conformément à la législation suisse, par exemple, le critère décisif est le fait que les consuls honoraires ne reçoivent pas de rémunération ; selon la législation finlandaise, d'autre part, les consuls honoraires se distinguent des *consules missi* en ce qu'ils sont recrutés sur place, mais ils peuvent recevoir une rémunération. Dans certaines législations, le consul honoraire est celui qui, outre ses fonctions consulaires, se livre à une autre occupation lucrative ; d'autres législations encore, notamment celle du Pérou, prévoient que le consul honoraire doit être un ressortissant de l'Etat de résidence.

29. D'après le Rapporteur spécial, la formule

¹ *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires* (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 338, par. 9.

² *Annuaire de l'Institut de droit international*, vol. 15 1896, p. 132.

suivante comporterait ce qu'il convient de considérer comme les critères décisifs : Doit être considéré comme un consul de carrière, un fonctionnaire consulaire qui fait partie des cadres consulaires réguliers, qui reçoit un traitement régulier, qui a droit à une pension et qui est soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi. Tous les autres fonctionnaires consulaires sont des fonctionnaires consulaires honoraires.

30. En simplifiant légèrement la définition provisoirement adoptée à la onzième session et qui figure dans le texte actuel de l'article 54, on tiendrait peut-être suffisamment compte des critères principaux.

31. Le Rapporteur spécial attire enfin l'attention de la Commission sur le fait que certaines législations — peu nombreuses, à vrai dire — permettent aux consuls de carrière de se livrer au commerce ou à une autre activité privée ayant un caractère lucratif. L'analyse des conventions consulaires montre que ces consuls, de catégorie intermédiaire, sont toujours assimilés, en ce qui concerne les privilèges et immunités, aux consuls honoraires.

32. M. VERDROSS remercie le Rapporteur spécial de son exposé si clair du sujet, mais il estime que la définition donnée à l'article 54 va trop loin. Les deux critères — à savoir qu'un consul honoraire ne reçoit pas de traitement régulier et qu'il est autorisé à se livrer au commerce ou à une autre activité lucrative — ne sauraient être considérés comme des critères valables en droit, bien qu'ils visent le cas le plus courant. Des personnes fortunées n'exerçant aucune profession ou des fonctionnaires en retraite vivant de leur pension pourraient, assurément, être nommés consuls honoraires.

33. A son avis, les consuls de carrière diffèrent des consuls honoraires, du point de vue juridique, uniquement en ce que les premiers sont des fonctionnaires appartenant aux cadres, et qui font partie du personnel administratif de leur pays, ce qui n'est pas le cas des consuls honoraires.

34. M. EDMONDS dit que l'expression « consul honoraire » est un terme très usuel aux Etats-Unis, où les consuls honoraires sont presque toujours des citoyens des Etats-Unis qui, au lieu d'un traitement, reçoivent les droits qu'ils sont autorisés à percevoir pour les services qu'ils fournissent.

35. Les mots « sont autorisés », à l'article 54, peuvent donner lieu à quelque ambiguïté : qui donc est censé « autoriser » ? Dans certains cas, il faut l'autorisation non seulement de l'Etat d'envoi, mais aussi de l'Etat de résidence pour que le consul honoraire puisse exercer le commerce ou une autre activité lucrative. L'Etat de résidence a, bien entendu, le droit de retirer son agrément à un consul honoraire lorsque, autorisé à se livrer à une occupation donnée, celui-ci se tourne vers une autre activité ou excède de quelque autre manière les droits que l'Etat de résidence lui avait conférés. Il faut à la fois l'autorisation de l'Etat d'envoi et celle de l'Etat de résidence, pour qu'un consul honoraire puisse se livrer à une activité

commerciale, et, de l'avis de M. Edmonds, le projet doit indiquer cela très clairement.

36. M. FRANÇOIS souligne que le chapitre II offre un intérêt tout particulier pour les pays comme le sien où les consuls honoraires représentent environ 80 pour cent de l'effectif total des consuls. Un petit pays tel que les Pays-Bas qui possède une importance marine marchande a besoin d'avoir des consuls dans presque tous les grands ports, mais il n'y a pas assez à faire pour les occuper entièrement et, par conséquent, il est indispensable d'avoir recours aux consuls honoraires.

37. Le Rapporteur spécial a indiqué que certains pays refusent d'accepter des consuls honoraires. Il est probable qu'il s'agit principalement des pays de démocratie populaire, mais quelle autre solution ces pays proposent-ils ? L'institution n'est nullement périmée, et elle demeurera nécessaire tant qu'il y aura des fonctions consulaires à exercer.

38. Il y a de nombreuses catégories de consuls honoraires. Autrefois, les consuls honoraires étaient souvent des commerçants, mais actuellement il y en a beaucoup qui ne se livrent ni au commerce ni à aucune activité lucrative. D'après M. François, la définition donnée dans l'article 54 n'est pas satisfaisante. Bien des consuls honoraires reçoivent un traitement, par exemple, sous forme de prélèvement, jusqu'à concurrence d'un montant donné, sur les droits perçus en échange de services fournis : c'est une pure question de mode de rémunération. Le droit de se livrer à une activité lucrative n'est pas non plus un critère décisif : s'il est des consuls de carrière autorisés à le faire, d'autres ne le sont pas. Enfin, de nombreux consuls honoraires ne sont pas recrutés sur place, mais viennent de l'Etat d'envoi.

39. Le seul critère décisif est celui-ci : la personne en question a-t-elle été désignée en tant que consul honoraire par l'Etat d'envoi ?

40. M. BARTOŠ fait observer que le Rapporteur spécial a formulé deux conclusions quelque peu contradictoires. Tout en admettant qu'il était difficile de classer tous les signes distinctifs des consuls honoraires, il a fait figurer dans l'article 54 certaines caractéristiques qui ne correspondent pas à la pratique de tous les Etats. C'est ainsi que les consuls honoraires ne se livrent pas toujours au commerce ou à une autre activité lucrative dans l'Etat de résidence. Ces personnes peuvent exercer des fonctions publiques : le Gouvernement yougoslave, par exemple, a nommé consuls honoraires des professeurs d'université, des notaires, des fonctionnaires de banques et même des directeurs d'hôpitaux. La Yougoslavie n'est pas assez riche pour avoir des consuls de carrière dans tous les pays et elle considère dès lors l'institution des consuls honoraires comme très utile.

41. En ce qui concerne le critère du traitement régulier versé par l'Etat d'envoi, M. Bartoš souligne que les consuls honoraires reçoivent les fonds nécessaires pour assurer le fonctionnement de leurs bureaux et sont régulièrement remboursés

des dépenses encourues dans l'exercice de leurs fonctions officielles ; en fait, il est des cas où un consul honoraire gère le consulat et verse son traitement aux autres fonctionnaires attachés au consulat.

42. Bien entendu, la pratique varie selon les pays, et tout ce domaine des consuls honoraires est régi davantage par le droit interne que par le droit international. M. Bartoš inclinerait donc à se prononcer pour le critère suggéré par M. François, car la principale caractéristique des consuls honoraires c'est qu'ils sont nommés par l'Etat d'envoi et acceptés par l'Etat de résidence en tant que consuls honoraires. Il s'agit surtout d'une question de commodité pour l'Etat d'envoi. Il faut reconnaître que l'énumération du Rapporteur spécial n'est nullement complète.

43. Sir Gerald FITZMAURICE doute qu'il soit nécessaire de consacrer un chapitre à part aux consuls honoraires. L'expression « consul honoraire » n'est peut-être pas très heureuse. Ce qui importe, au fond, c'est que la personne en cause n'est pas un consul de carrière. L'on peut se placer à trois points de vue différents : premièrement, on peut estimer que la distinction entre les consuls de carrière et les autres consuls n'est pas nécessaire. Deuxièmement, si l'on juge qu'il faut faire entre eux une distinction fondée sur l'autorisation de se livrer au commerce ou à une autre occupation lucrative, cette distinction peut être faite dans les articles pertinents du projet. Troisièmement, on peut soutenir que la distinction est nécessaire lorsque le fonctionnaire consulaire est un ressortissant de l'Etat de résidence. Il est évident que dans le second et le troisième cas, la distinction vise aussi bien les consuls de carrière que ceux qui ne sont pas de carrière, et qu'il serait plus facile à faire cette distinction dans les divers articles auxquels elle s'applique.

44. M. AGO partage l'avis de sir Gerald Fitzmaurice. En rédigeant le chapitre II, le Rapporteur spécial a surtout eu présente à l'esprit la notion de consul honoraire en tant que ressortissant de l'Etat de résidence exerçant une autre activité lucrative. M. François, d'autre part, a dit que les Pays-Bas recourent largement à l'institution des consuls honoraires et que ceux-ci sont principalement des nationaux de l'Etat d'envoi, qui sont fonctionnaires mais ne font pas partie du service consulaire, et, souvent, n'exercent aucune autre activité. La question se pose de savoir si ces fonctionnaires sont traités autrement que les consuls de carrière. Lorsque le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, il ne peut certainement pas être traité de la même façon qu'un consul de carrière qui n'est pas ressortissant de cet Etat, mais ce n'est pas le statut de consul honoraire mais la nationalité qui justifie cette différence de traitement. De même, lorsqu'un consul honoraire se livre au commerce ou à d'autres activités lucratives dans l'Etat de résidence, certaines dispositions du projet, notamment celles de l'article 33, ne lui sont pas applicables, mais, là encore, la raison en

est dans l'exercice du commerce et non dans son statut de consul honoraire. Par conséquent, aux fins des privilèges et immunités, les deux critères décisifs sont la nationalité et le fait de se livrer au commerce ou à une autre occupation lucrative, et il vaudrait mieux énoncer ces critères dans la partie du projet qui traite en particulier des privilèges et immunités correspondants.

45. On a dit que certains pays n'admettent pas les consuls honoraires. Or, de l'avis de M. Ago, un Etat de résidence ne saurait prendre prétexte de ses propres règles régissant la matière pour s'opposer à la nomination d'un consul honoraire. Ses objections ne peuvent se fonder que sur les seuls critères de la nationalité de l'intéressé et de l'occupation à laquelle celui-ci pourrait se livrer. Toutes les garanties nécessaires pourraient donc être assurées sans qu'un chapitre spécial soit consacré aux consuls honoraires.

46. M. YASSEEN fait observer qu'il est de nombreux Etats qui nomment, et de nombreux autres qui acceptent, des consuls honoraires, et que la nécessité peut justifier cette institution. Ce n'est pas dans la nature de leurs fonctions que réside la différence entre le consul de carrière et le consul honoraire, mais plutôt dans l'étendue de leur compétence et surtout dans le lien qui le rattache au gouvernement de l'Etat d'envoi. M. Verdross estime que la définition du consul honoraire pourrait se fonder sur la notion de fonction publique ; le consul de carrière est fonctionnaire, le consul honoraire ne l'est pas. Or, la notion de fonction publique, M. Yasseen le souligne, est une notion de droit interne qui est susceptible de varier d'un pays à l'autre : ainsi le fonctionnaire peut n'être pas rémunéré, il peut aussi, selon certaines législations, exercer une profession lucrative. Il serait erroné, par conséquent, de fonder la définition du consul honoraire sur la notion de fonction publique admise dans tel ou tel Etat. Mieux vaudrait se contenter du critère formel suggéré par M. François, savoir qu'est consul honoraire celui qui est désigné comme tel par l'Etat d'envoi.

47. M. AMADO rappelle que tous les organismes qui rédigent des projets se heurtent constamment aux difficultés considérables que comporte toute définition et aux graves dangers inhérents à toute énumération. Les activités très variées que peuvent exercer les personnes désignées comme consuls honoraires rendent plus difficiles à la fois l'énumération et la définition. Sans partager l'avis de sir Gerald Fitzmaurice qui estime que l'expression « consul honoraire » n'est pas heureuse, il incline à approuver les idées générales exprimées par cet orateur et par M. Ago. Toutefois, il voit un moyen meilleur encore d'éviter les obstacles, dans le maintien du seul article 56 sur la situation juridique des consuls honoraires, qui semble énoncer le minimum indispensable. En dépit de l'évolution récente, l'institution existe toujours et elle présente un grand intérêt pour certains pays ; par conséquent, il importe que le projet fasse mention des consuls honoraires.

48. M. MATINE-DAFTARY déclare que l'institution des consuls honoraires était bien connue de son pays sous le régime des capitulations, mais, depuis son abolition, très peu de consuls honoraires ont été envoyés en Iran, et l'Iran lui-même a décidé de ne pas en nommer à l'étranger.

49. Il est très difficile de trouver une définition qui englobe tous les aspects de la situation des consuls honoraires; à son avis, une telle définition relève surtout du domaine du droit administratif de l'Etat d'envoi et elle n'a guère de rapport avec le droit international. La seule chose qui intéresse l'Etat de résidence c'est le statut de la personne en cause, tel qu'il est défini par l'Etat d'envoi, et M. Matine-Daftary pense, comme M. Amado, que l'article 56 contient toutes les dispositions indispensables. Néanmoins, si la Commission décide de maintenir une définition du « consul honoraire », celle-ci devra préciser simplement que le consul honoraire est une personne désignée en cette qualité par l'Etat d'envoi et qu'elle peut être choisie parmi les nationaux ou les non-nationaux de cet Etat.

50. M. SANDSTRÖM estime, comme les orateurs précédents, que la Commission ne gagnerait guère à définir l'expression « consul honoraire », étant donné qu'elle a tant de significations différentes suivant les pays. Il rappelle toutefois qu'au paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède en 1952, il est stipulé qu'un consul peut être soit un consul de carrière (*consul missus*) soit un consul honoraire (*consul electus*). D'autre part, la Convention, sauf erreur, distingue entre consuls de carrière et consuls honoraires, du point de vue des fonctions et des privilèges et immunités, dans les trois cas suivants : en matière de communications avec le Gouvernement de l'Etat d'envoi, le consul honoraire n'étant pas censé avoir la formation voulue pour exercer ce droit avec discrétion; en matière de détention préventive, dont l'exemption n'est accordée qu'aux consuls de carrière, et en matière d'exemption fiscale, qui n'est pas étendue aux consuls honoraires parce qu'ils ne sont pas fonctionnaires permanents de l'Etat d'envoi.

51. A son avis, la Commission peut, soit accepter l'énumération du Rapporteur spécial, soit dire que les consuls honoraires jouissent des privilèges et immunités stipulés dans le projet, à l'exception de tels privilèges à énumérer.

52. M. TOUNKINE a été surpris d'entendre l'opinion de sir Gerald Fitzmaurice et de M. Ago. On ne peut guère prétendre que les consuls de carrière et les consuls honoraires appartiennent à la même catégorie de fonctionnaires, car l'expression « consul de carrière » et celle de « consul honoraire » sont définies dans de nombreuses conventions consulaires. Aucun des arguments avancés contre la distinction entre ces deux catégories n'a convaincu M. Tounkine. Il approuve le point de vue de M. Yasseen selon lequel les deux catégories ne sauraient se distinguer par la seule nature de leurs fonctions. La Commission

devrait examiner la situation juridique des consuls honoraires et décider alors si la différence entre le statut des consuls de carrière et celui des consuls honoraires justifie la rédaction d'un chapitre séparé traitant des consuls honoraires.

53. En ce qui concerne la définition du terme « consul honoraire », M. Toukine convient qu'il serait difficile d'élaborer une définition. Quoi qu'il en soit, les idées de M. François et de M. Matine-Daftary pourraient servir de base à une conclusion, et la Commission pourrait décider de définir le consul honoraire comme étant celui que l'Etat d'envoi désigne et que l'Etat de résidence accepte comme tel.

La séance est levée à 18 heures.

550^e SÉANCE

Mardi 31 mai 1960, à 9 h. 30

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 54 (CONSULS HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT, rappelant qu'il a été fait mention de l'article 56 lors de la discussion de l'article 54 (549^e séance, par. 47 et 49), invite la Commission à examiner le nouveau texte de l'article 56 présenté par le Rapporteur spécial et conçu dans les termes suivants :

« 1. Les dispositions I du présent projet, pour autant qu'elles concernent les relations consulaires, s'appliquent également, à l'exception de l'article 17, aux consuls honoraires, à moins que des règles différentes ne résultent du présent chapitre.

« 2. En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires bénéficient des avantages prévus aux articles 22, 23, par. a), 28, 29, 30, 31, 34, 38, par. a) et 43.

« 3. La correspondance officielle, les archives et les documents officiels des consuls honoraires sont inviolables et ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition ni saisie, à condition d'être séparés de la correspondance privée des consuls honoraires et des livres et documents se rapportant à la profession que ces derniers exercent.

« 4. Les consuls honoraires peuvent refuser de témoigner devant une autorité judiciaire ou administrative, ou de produire des documents dont ils sont détenteurs, dans le cas où leur témoignage ou la production de documents aurait trait à leurs fonctions consulaires. Dans