

Document:-  
**A/CN.4/SR.561**

**Compte rendu analytique de la 561e 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>)*

du préambule de la Convention sur la haute mer de 1958, M. Liang ne saurait partager cette opinion, car, alors que cette convention codifie le droit coutumier dans une large mesure, le projet de la Commission sur les relations et immunités consulaires sera considéré, pour une grande part, comme constituant un texte législatif international et comme créant un droit nouveau.

La séance est levée à 18 heures.

### 561<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 14 juin 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 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 59 (voir 560<sup>e</sup> séance, par. 68). Il signale aux membres de la Commission le texte ci-après proposé par M. Ago en remplacement du projet d'article 59 du Rapporteur spécial :

« L'acceptation des présents articles n'exclut pas la possibilité pour les Parties de maintenir en vigueur, dans leurs rapports mutuels, des conventions bilatérales déjà existantes concernant les relations et immunités consulaires, ou d'en conclure de nouvelles à l'avenir. »

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) tient à présenter quelques observations qui pourraient aider la Commission à adopter sans trop tarder une décision sur l'article 59. Il a rédigé le texte de cet article en pensant que le projet revêtirait finalement la forme d'une convention multilatérale et la Commission a accepté sa manière de voir. La décision prise par l'Assemblée générale (résolution 1450 (XIV)) de renvoyer à une conférence de plénipotentiaires le projet de la Commission relatif aux relations et immunités diplomatiques paraît justifier cette hypothèse.

3. L'argument selon lequel l'inclusion de l'article 59 dans le projet compromettrait gravement la valeur du projet dans son ensemble et ne favoriserait pas le développement progressif du droit international procède d'une erreur d'appréciation. En effet, seul un petit nombre d'Etats ont conclu des conventions consulaires, lesquelles portent principalement sur des questions ayant une importance particulière pour les signataires.

Le rapporteur spécial soutient donc l'opinion opposée, à savoir que l'on augmenterait considérablement les chances de voir le projet accepté si l'on y faisait figurer l'article 59. Etant donné que selon cet article, le projet s'appliquerait également aux Etats liés par des conventions bilatérales existantes, en ce qui concerne les questions qui ne sont pas réglées par ces conventions, l'article 59 aboutirait en fait à élargir la portée du projet.

4. Si l'on considère le projet comme un ensemble de règles essentielles, il aura en dernier ressort pour effet d'unifier la pratique bien que, sous sa forme actuelle, il ne vise pas à imposer l'uniformisation dans le domaine des relations consulaires. M. Bartoš a affirmé qu'il serait paradoxal qu'une convention multilatérale ne s'applique pas dans le cas où deux Etats seraient liés par les dispositions d'un traité bilatéral qui seraient imparfaites ; mais l'on peut assurément faire confiance aux Etats qui auront, sans nul doute, le bon sens de dénoncer un traité bilatéral moins satisfaisant qu'une convention générale.

5. La thèse selon laquelle l'article 59 serait superflu parce qu'il énoncerait un principe qui va de soi, est une simplification excessive. D'ailleurs, quelques membres de la Commission ont mis en doute que ce principe soit accepté d'une manière générale. Comme l'a souligné M. François (560<sup>e</sup> séance, par. 55), on ne peut considérer comme absolus ni le principe de la primauté d'une loi spéciale sur une loi générale, ni le principe de la primauté d'une loi postérieure sur une loi antérieure. Si l'on tenait le premier principe pour absolu, il en résulterait que deux Etats peuvent toujours conclure un accord particulier qui enfreindrait une règle générale de droit international. Et si l'on poussait à l'extrême le second précepte, cela reviendrait à dire que tout instrument international de nature générale rend caducs tous les accords bilatéraux antérieurs portant sur le même sujet, ce qui est manifestement faux ; même dans la Charte des Nations Unies, qui a établi certaines règles de droit qui l'emportent sur d'autres, on ne trouve aucune affirmation de ce genre. Quelle voie la Commission doit-elle donc suivre ?

6. Le Rapporteur spécial a été tenté, tout d'abord, par la suggestion de M. García-Amador tendant à différer la décision au sujet de l'article 59 (*Ibid.*, par. 64) ; mais, à la réflexion, il juge difficile d'accepter cette suggestion car, comme l'a dit M. François (*ibid.*, par. 58), la Commission se doit de statuer sur une question technique qui touche directement à l'essence même du projet. Très certainement, l'attitude des gouvernements à l'égard de l'ensemble du projet dépendra en grande partie de la question de savoir si l'acceptation de ce projet portera atteinte ou non aux conventions antérieures auxquelles ils sont parties. De l'avis de M. Žourek, la seule méthode correcte consiste à maintenir l'article 59, car sans cette disposition, les gouvernements pourront difficilement accepter une convention multilatérale. On trouve des exemples de dispositions analogues

dans la Convention de la Havane de 1928 (article 24), la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë (article 25)<sup>1</sup>, la Convention de 1958 sur la haute mer (article 30)<sup>2</sup> et le deuxième projet de convention sur l'extradition préparé par le Comité juridique interaméricain (article 21)<sup>3</sup>. En l'absence d'une disposition semblable, les Etats auraient certainement l'impression de faire un saut dans l'inconnu en acceptant une convention générale du genre de celle qui est actuellement à l'examen.

7. M. Ago a suggéré une autre solution, à savoir de laisser aux parties le soin de déterminer les conventions bilatérales en vigueur qui ne seraient pas modifiées par l'instrument multilatéral (*ibid.*, par. 25). Les Etats signataires devraient alors, sans doute, énumérer dans une déclaration séparée les conventions bilatérales demeurant en vigueur. Cette méthode n'est pas d'usage courant, et M. Žourek la juge moins acceptable que le système proposé à l'article 59. Si l'on voulait suivre la méthode proposée par M. Ago, les Etats seraient obligés, avant de ratifier la convention multilatérale ou d'y adhérer, d'engager des pourparlers avec tous les autres Etats avec lesquels ils ont conclu des conventions réglant des questions consulaires, ce qui retarderait l'entrée en vigueur de la convention que la Commission est en train d'élaborer.

8. Quant au paragraphe 2 de l'article 59, le Rapporteur spécial expose que l'on ne peut exclure l'éventualité que les Etats signataires de l'instrument multilatéral souhaitent ultérieurement conclure des conventions bilatérales plus détaillées ou même des conventions qui s'écartent sur certains points de la convention multilatérale. Ne pas tenir compte de cette éventualité serait nier la possibilité du développement du droit international. Il est donc indispensable que le projet contienne une disposition analogue à celle qui figure dans ce paragraphe.

9. Pour toutes ces raisons, le Rapporteur spécial considère comme sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 49) qu'il est essentiel de maintenir l'article 59; la rédaction même de cet article pourra naturellement être confiée au Comité de rédaction.

10. M. BARTOŠ pense que la question soulevée par l'article 59 est de la plus haute importance et ne saurait être éludée, étant donné notamment qu'il existe de nettes divergences d'opinions parmi les membres de la Commission. Celle-ci doit examiner la question en se plaçant dans la perspective de sa propre tâche, qui consiste à aider l'Assemblée générale à atteindre les objectifs fixés par l'Article 13 de la Charte des Nations

Unies, en encourageant les Etats Membres à codifier et à développer le droit international sans les empêcher de régler des questions de détail par des accords bilatéraux.

11. A la différence de certains membres, M. Bartoš estime qu'il existe une hiérarchie entre les règles de droit international telles qu'elles se trouvent incorporées dans les instruments contractuels. Toutes les conventions multilatérales contiennent certaines clauses obligatoires mais laissent une grande latitude aux Etats signataires pour remédier à toute insuffisance par le moyen d'accords bilatéraux.

12. En acceptant une convention générale, un Etat assume certaines obligations juridiques. C'est pourquoi un projet du genre de celui qui est en discussion apporte une contribution positive au développement du droit international; mais le texte proposé contient également un élément négatif du fait que les Etats continuent à pouvoir régler certaines questions par voie bilatérale même contrairement au traité multilatéral. On a eu un exemple patent de cette difficulté lorsqu'à l'Assemblée mondiale de la Santé, l'accord relatif aux règlements sanitaires de frontière conclu entre la Grèce, la Yougoslavie et la Bulgarie, dont les dispositions allaient beaucoup plus loin que le Règlement sanitaire international, a fait l'objet de sévères critiques en raison du problème qu'il risquait de susciter pour les autres Etats. Il se pose une question analogue lorsqu'on accorde un traitement préférentiel à certaines catégories de consuls par voie de convention bilatérale, ce qui pourrait être considéré comme une mesure discriminatoire envers les Etats tiers.

13. Dans son désir de garantir les conditions permettant l'exercice des fonctions consulaires, la Commission a décidé d'élaborer une convention et de limiter son projet de manière à atteindre l'objectif qu'elle se propose; mais si les Etats demeurent libres de ne pas tenir compte de certains principes énoncés dans le projet ou de conclure des conventions qui vont à l'encontre de ces principes, la Commission n'aura réussi ni à codifier le droit international ni à en favoriser le développement progressif. Il s'agit là non pas d'une considération technique mais d'une question de fond. Bien entendu, la Commission est libre de rédiger des règles types comme elle l'a fait dans le cas de la procédure arbitrale, mais la tâche actuelle de la Commission ne consiste pas à élaborer des règles types, car celles-ci font rarement l'objet d'une application pratique.

14. En ce qui concerne la question du rapport entre les conventions générales et les conventions bilatérales, M. Bartoš est d'avis que les premières ne peuvent jamais empêcher la conclusion des secondes, sous cette réserve cependant qu'une convention bilatérale ne doit pas porter atteinte aux principes et aux buts d'une convention générale portant sur le même sujet. M. François s'est montré très prudent dans l'exposé qu'il a fait de la doctrine sur ce point (*ibid.*, par. 56). La Commission ne peut assurément pas traiter toutes les questions touchant les relations et

<sup>1</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels, vol. II. *Séances plénières* (publication des Nations Unies, n° de vente : 58. V. 4, vol. II). Document A/CONF.13/4.52, p. 153.

<sup>2</sup> *Ibid.* Document A/CONF.13/4.53, p. 156.

<sup>3</sup> Comité juridique interaméricain, *Deuxième projet de convention sur l'extradition*, Union panaméricaine (Washington, D.C.), p. 24.

immunités consulaires ; mais elle ne peut davantage accepter l'idée que les Etats sont libres de conclure des conventions bilatérales qui renverseraient ou compromettraient l'ensemble du système établi par le projet. C'est déjà faire une concession importante que d'accepter des dispositions transitoires en vertu desquelles les Etats auront le droit de décider quelles sont les conventions bilatérales demeurant en vigueur. Il faut, en même temps, affirmer sans ambages que les Etats qui se sont solennellement engagés à respecter les principes d'une convention générale ne sauraient ultérieurement conclure des conventions bilatérales fondées sur des principes qui s'écartent de cette convention générale.

15. M. TOUNKINE déclare que, de l'avis général, la Commission a pour tâche de formuler des règles de droit international que les Etats puissent accepter, et il ne faut pas exagérer la divergence d'opinions quant aux moyens permettant d'arriver à cette fin. Le rapporteur spécial a écarté l'argument selon lequel une disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 affaiblirait beaucoup la valeur de l'ensemble du projet. La pratique des Etats en matière de relations consulaires est extrêmement variable, et tout effort pour imposer l'uniformité absolue par le moyen d'une convention multilatérale qui abrogerait les conventions bilatérales en vigueur ne pourrait que retarder la ratification du projet en discussion. Par ailleurs, si l'on parvient à rendre ce projet acceptable pour tous les Etats ou du moins pour une grande majorité d'entre eux, il est probable que ses effets se feront rapidement sentir dans le sens de l'uniformisation et, lorsque la convention aura acquis plus de poids, il se pourrait que les conventions bilatérales deviennent peu à peu caduques.

16. Le principe énoncé dans la proposition de M. Ago va de soi : les Etats auront le droit de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes après la mise en application de la convention multilatérale ; mais la suggestion faite par M. Ago au cours de la précédente séance, selon laquelle il faudrait une déclaration expresse à cet effet pour que les conventions bilatérales ne soient pas considérées comme caduques, compromettrait les chances de ratification du projet, car les gouvernements ne seraient guère disposés à énumérer dans une déclaration spéciale toutes les conventions bilatérales auxquelles l'instrument multilatéral ne porterait pas atteinte.

17. Pour ces raisons d'ordre pratique, M. Tounkine pense qu'il faut approuver l'article 59 dans la forme proposée par le rapporteur spécial.

18. M. SCELLE déclare que M. Bartoš a exposé le problème de façon parfaite. Il a souligné avec raison que tout dépend de ce que la Commission entend faire. Si l'on considère ce projet comme un instrument multilatéral de portée générale, M. Bartoš a exposé très clairement la doctrine juridique sur les rapports du présent projet avec les conventions antérieurement conclues. Quant à lui, M. Scelle souhaite vivement que la Commission n'approuve pas l'article 59 dans sa forme

actuelle, car ce serait, croit-il, une hérésie juridique, en contradiction avec cette doctrine incontestable.

19. Il s'agit d'éviter des conflits entre deux conventions successives. Il est évident que les parties à une convention générale ne peuvent conclure une convention particulière contraire à la première, à moins de la dénoncer. La Commission devrait avoir pour but d'assurer le maintien des conventions bilatérales existantes et de permettre à l'avenir la conclusion de nouvelles conventions qui perfectionnent le présent projet, étant bien entendu qu'elles ne doivent pas être en contradiction avec ses dispositions. Il faut donc modifier en ce sens l'article 59, de manière à poser un principe qui est l'évidence même, et M. Scelle soumet en conséquence le texte suivant :

« 1. Les signataires de la présente convention multilatérale conviennent que les conventions consulaires bilatérales passées entre eux antérieurement ou postérieurement au présent acte conserveront ou acquerront pleine et entière validité, dans toute la mesure où elles confirmeront, compléteront, étendront ou expliqueront ses dispositions.

« 2. En cas de différend sur l'un de ces points, ils conviennent d'instituer entre eux une procédure de conciliation ou d'arbitrage. »

20. M. Scelle aurait pu se rallier à la proposition de M. Ago, si elle avait contenu la clause essentielle disposant que les conventions bilatérales anciennes ou futures ne doivent pas porter atteinte aux principes énoncés dans l'instrument multilatéral.

21. De toute évidence, il faut prévoir le règlement des différends portant sur la concordance des dispositions de deux conventions. Le sort du projet de la Commission sur la procédure arbitrale montre à quel point les gouvernements sont peu favorables à l'arbitrage. C'est pourquoi, dans le paragraphe 2 du texte qu'il propose, M. Scelle se réfère, outre l'arbitrage, à la procédure de conciliation mentionnée à l'article 33 de la Charte des Nations Unies. L'avantage de cette procédure est que, dès qu'elle a été mise en œuvre, l'application de l'accord bilatéral en question est suspendue. Ainsi ferait-on également progresser le droit international.

22. M. VERDROSS rappelle que le Rapporteur spécial a soulevé deux questions dans sa dernière intervention. La première concerne le rapport entre l'instrument multilatéral envisagé et les conventions bilatérales préexistantes. La seconde a trait au rapport entre l'instrument multilatéral et les conventions bilatérales postérieures. Pour des raisons d'ordre pratique, il semble que la majorité de la Commission soit disposée à accepter, quant au fond, le paragraphe 1 du projet d'article 59 proposé par le Rapporteur spécial au sujet des conventions bilatérales antérieures à l'instrument multilatéral. S'agissant de la seconde question, le Rapporteur spécial a dit que les Etats doivent rester libres de compléter les dispositions de l'instrument multilatéral et de développer le droit international au moyen d'accords bilatéraux. La question essentielle qui demeure est celle de savoir si un Etat qui a ratifié l'instrument multilatéral

peut conclure une convention bilatérale restreignant la portée des règles de cet instrument. Cette question est si importante que, de l'avis de M. Verdross, elle mérite de faire l'objet d'un vote de la Commission. On peut formuler cette idée d'une autre manière : les règles posées dans l'instrument multilatéral ne sont-elles applicables à un Etat signataire qu'en absence de conventions bilatérales ? M. Verdross estime que les développements présentés oralement par le Rapporteur spécial sont en contradiction avec l'énoncé de l'article 59. Le Rapporteur spécial ne pourrait-il éliminer cette contradiction en acceptant d'ajouter à la fin du paragraphe 2 de l'article 59 les mots « pour compléter et développer les règles posées dans les présents articles » ?

23. M. AGO déclare que les exemples cités par le Rapporteur Spécial et le Secrétaire de la Commission dans le domaine de la codification du droit de la mer à propos des rapports entre conventions multilatérales et conventions bilatérales, sont en partie sans relation avec la question dont débat présentement la Commission. Dans le domaine des relations et immunités consulaires, la Commission est en présence, non pas de quelques conventions bilatérales isolées relatives à certains points précis, comme dans le domaine du droit de la mer, mais d'un vaste réseau de conventions bilatérales couvrant fréquemment toute la matière des relations consulaires. La Commission doit unifier ces dispositions. C'est pourquoi M. Ago est surpris que le Rapporteur spécial ait affirmé que son système simplifierait la tâche de la Commission. Bien au contraire, ce système aboutirait à rendre pratiquement nulle l'œuvre de codification de la Commission si toutes les conventions consulaires bilatérales existantes devaient demeurer automatiquement en vigueur. L'unique objet du nouvel instrument serait de remplir les quelques lacunes laissées par les conventions bilatérales.

24. Tout en admettant que l'instrument envisagé ne doit pas être simplement un ensemble de règles types, M. Ago ne saurait, comme le font certains membres de la Commission, aller jusqu'à l'extrême opposé. Si l'on soutient que cet instrument pourrait supplanter entièrement toutes les règles très diverses énoncées dans des conventions consulaires bilatérales, son acceptation entraînerait nécessairement la suppression de toutes ces conventions bilatérales, sans que les parties aient la possibilité de les maintenir en vigueur, même par une action positive. Certains Etats éprouveraient de grandes difficultés à accepter cela, d'autant plus que certaines conventions bilatérales sont extrêmement détaillées et très libérales. En vérité, quelques-unes d'entre elles ont fourni certains éléments du projet de la Commission. Les Etats intéressés n'auraient aucune raison de ne pas maintenir en vigueur ces conventions bilatérales, mais il faudrait rédiger l'article 59 de manière à indiquer que ce serait l'exception et non la règle et que les Etats devraient convenir expressément entre eux que telles ou telles conventions bilatérales resteront en vigueur. Une réserve similaire devrait être ajoutée à propos des conven-

tions bilatérales futures dont la portée pourrait dépasser celle des dispositions de l'instrument multilatéral. S'il peut être, en pratique, moins important de prévoir la possibilité de conclure de nouvelles conventions bilatérales, il ne faut pas oublier que l'on ne peut empêcher les Etats de le faire.

25. M. Ago ne peut partager entièrement l'opinion de M. Scelle qui pense que le nouvel instrument représentera le *jus cogens* et qu'aucune convention consulaire bilatérale, existante ou à venir, ne peut s'écarter des principes posés dans cet instrument, encore que la convention bilatérale puisse confirmer, compléter, étendre ou expliquer les dispositions de l'instrument multilatéral. Dans une matière comme celle des relations et immunités consulaires, il n'est évidemment pas nécessaire de poser un trop grand nombre de règles impératives. Au surplus, deux Etats peuvent convenir d'accorder à leurs fonctionnaires consulaires respectifs des privilèges plus étendus que ceux qui sont prévus dans les articles rédigés par la Commission. Par exemple, la Commission a décidé de ne pas étendre le bénéfice de certains privilèges et de certaines immunités aux consuls honoraires ; or, une convention bilatérale peut rendre ces avantages applicables à ces consuls. En outre, certains Etats pourraient convenir d'accorder aux fonctionnaires consulaires certaines exemptions plus larges que celles qui sont prévues par le projet. Le projet de la Commission ne saurait donc guère stipuler qu'aucune convention bilatérale ne pourra déroger aux dispositions de l'instrument multilatéral. M. Ago ne pense pas d'ailleurs que l'absence d'une telle stipulation ait une grande importance, car il paraît certain qu'un Etat qui est disposé à ratifier le nouvel instrument multilatéral ne dérogera pas aux principes fondamentaux dans une convention bilatérale.

26. En résumé, M. Ago ne peut accepter le système proposé par le Rapporteur spécial. Il estime plutôt que la Commission peut tout au plus rédiger l'article 59 en des termes qui permettront aux Etats de maintenir en vigueur certaines conventions bilatérales, sans qu'il soit toutefois précisé que tous ces accords demeureront automatiquement en vigueur. La Commission devrait prendre garde à ne pas poser en cette matière une règle trop catégorique.

27. M. HSU est déçu par les textes proposés pour remplacer l'article 59 tel que l'avait rédigé le Rapporteur spécial. La proposition de M. Ago est une amélioration du point de vue de la forme, et la première phrase de ce texte est plus acceptable que le paragraphe 1 du texte du Rapporteur spécial. Dans la seconde partie, cependant, M. Ago paraît avoir accepté la conception du Rapporteur spécial. De l'avis de M. Hsu, une telle disposition n'est pas nécessaire et ne servirait qu'à réduire à néant l'œuvre de la Commission.

28. Si une proposition analogue à l'article 59 du Rapporteur spécial ou au texte de M. Ago était présentée à la conférence de plénipotentiaires sur les relations et immunités consulaires, M. Hsu

pourrait se voir contraint de voter en faveur de ce texte à la seule fin de faciliter un accord. Il n'en reste pas moins que la Commission a le devoir de s'efforcer de poser des règles de droit international acceptables pour la communauté des nations. Il faut faire abstraction des intérêts des Etats pris séparément et laisser aux diplomates le soin de tenir compte des considérations d'ordre purement politique qui entrent en jeu. En conséquence, M. Hsu estime qu'il convient d'omettre l'article 59, à moins que les difficultés qui ont été soulevées ne puissent être réglées de manière satisfaisante.

29. M. EDMONDS pense que la Commission devrait approuver un article concernant le rapport entre le projet sur les relations consulaires et les conventions bilatérales, mais il ne trouve pas satisfaisant l'énoncé proposé pour l'article 59 par le rapporteur spécial. A son avis, la question de codification ne se pose pas. L'article a trait à la mesure dans laquelle les dispositions du projet auront des incidences sur les accords bilatéraux existants ou à venir. Les gouvernements qui envisageront de signer le nouvel instrument multilatéral se préoccupent avant tout de ses effets à l'égard des conventions bilatérales existantes et de la liberté qui leur est donnée de conclure de tels accords. La plupart des conventions bilatérales actuellement en vigueur vont beaucoup plus loin et sont beaucoup plus détaillées que les articles de la Commission ; il n'est donc pas raisonnable de supposer qu'un gouvernement qui approuve le projet de la Commission sera disposé à abandonner des conventions bilatérales conclues après de longues négociations et traitant des problèmes particuliers que posent les relations consulaires entre les parties à ces conventions.

30. La principale critique que M. Edmonds fasse au projet du Rapporteur spécial a trait à la deuxième phrase du paragraphe 1. Il est extrêmement difficile de savoir quelles sont les questions qui ne sont pas régies par les conventions antérieures. L'on pourrait même dire que la plupart des articles de la Commission s'appliquent, jusqu'à un certain point, aux dispositions de toutes les conventions consulaires bilatérales en vigueur. Afin d'écartier toute incertitude sur ce point, il propose de rédiger cet article comme suit :

« Les dispositions des présents articles ne portent atteinte à aucune convention bilatérale en vigueur concernant les relations et immunités consulaires. Tout Etat qui accepte ces articles est libre de conclure toute convention bilatérale en matière de relations et immunités consulaires. Ladite convention régit seule les relations entre les parties contractantes, sauf dans la mesure où elles ont expressément adopté les dispositions des présents articles, en totalité ou en partie. »

31. La première phrase de cette proposition réserve expressément la validité des conventions consulaires bilatérales existantes. Si les parties estiment que le nouvel instrument multilatéral constitue une amélioration par rapport à ces conventions, elles seront libres de les dénoncer, mais ne seront pas tenues de le faire et la validité

de toutes dispositions qu'elles ont acceptées en vue de résoudre un problème donné n'en est pas compromise. Aux termes du reste de la proposition, les Etats seront libres de conclure des conventions bilatérales dans l'avenir, étant bien entendu que le fait pour eux d'accepter les articles rédigés par la Commission ne les empêche pas d'accepter des conventions bilatérales qui seraient particulièrement bien adaptées à leurs besoins. De cette manière, les dispositions progressives des conventions bilatérales existantes ne seraient pas automatiquement abrogées par l'acceptation de l'instrument multilatéral, et si les Etats considéraient telle ou telle disposition de l'instrument multilatéral comme une amélioration par rapport à ces conventions bilatérales, ils pourraient s'en prévaloir. M. Edmonds ne peut admettre la thèse selon laquelle toutes les conventions existantes doivent être rendues caduques par le projet de la Commission ni que ce projet doive empêcher la conclusion, dans l'avenir, de conventions bilatérales plus détaillées et plus libérales.

32. M. FRANÇOIS pense, comme M. Scelle, qu'il serait inadmissible que la Commission approuve un texte aux termes duquel, en violation des principes établis du droit international, un Etat pourrait à la fois souscrire à un instrument multilatéral et être libre de conclure des conventions bilatérales contenant des dispositions qui enfreindraient celles de l'instrument multilatéral. Néanmoins, il ne trouve pas que les observations de M. Scelle s'appliquent de manière très pertinente au projet de la Commission ; elles vaudraient davantage pour des matières telles que la responsabilité des Etats, les droits de l'homme et le droit de la mer. Au cours des semaines passées, la Commission a surtout cherché à élaborer des dispositions de compromis concernant les droits, les privilèges et les immunités devant être conférés aux consuls ; il est donc difficile de savoir quels sont effectivement les principes du droit international en la matière. Selon M. François, on ne saurait guère dire qu'un Etat qui n'exonère pas les consuls du droit de timbre ou qui leur refuse le droit d'arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transports qu'ils utilisent, commet, ce faisant, une violation des règles du droit international.

33. Toute œuvre de codification présente le danger de créer un droit exagérément rigide et de ne pas tenir compte des opinions divergentes. L'instrument multilatéral envisagé devrait prendre en considération la pratique des Etats telle qu'elle s'exprime dans les conventions bilatérales, lesquelles ne régissent que leurs relations mutuelles. Si les parties à ces conventions entendent aller plus loin que ne le fait le projet de la Commission, ou moins loin, elles hésiteront à signer un instrument contenant une disposition qui les empêche de le faire. M. François se prononce donc en faveur du maintien du texte proposé par le Rapporteur spécial, sous réserve, peut-être, de quelques améliorations de forme ; il ne peut appuyer la proposition de M. Scelle. S'agissant de cette dernière proposition, il serait, à son avis, extrêmement dif-

ficile de savoir dans quelle mesure des conventions consulaires bilatérales confirment, complètent, étendent ou expliquent les dispositions de l'instrument multilatéral ; de plus, bien qu'il soit en principe partisan de l'arbitrage comme méthode de règlement des différends, M. François ne croit pas que cette procédure soit à recommander dans les circonstances visées par la proposition de M. Scelle. A son avis, étant donné que les dispositions adoptées par la Commission portent sur la pratique plutôt que sur les principes, les Etats devraient avoir la faculté de s'écarter des dispositions de la convention multilatérale aussi bien dans les conventions bilatérales existantes que dans les conventions à venir.

34. M. AMADO estime que la Commission ne devrait pas se préoccuper exagérément de la réaction des gouvernements au projet d'instrument qu'elle prépare. Ces réactions se manifesteront lors de la conférence de plénipotentiaires et, en outre, les gouvernements auront l'occasion de présenter leurs observations sur ce texte dans un proche avenir. La Commission a pour tâche de codifier le droit international et d'en favoriser le développement progressif ; M. Amado a donc été surpris d'entendre M. François exprimer une opinion qui revient à nier cette tâche.

35. M. Amado n'accepte pas non plus le point de vue de M. Tounkine, selon lequel le projet d'article 59 proposé par le Rapporteur spécial devrait être maintenu, parce que son adoption hâterait l'unification des règles de droit international dans le domaine des relations consulaires. Il appartient à la Commission d'énoncer sous la forme qu'elle juge la plus souhaitable, les principes dont doit procéder cette unification, et de soumettre cet instrument à la Conférence. L'existence même de cet instrument constituerait un point de ralliement pour les Etats, qui, peu à peu, en viendraient à le ratifier. Mais si l'instrument est ouvert à la signature avec une clause échappatoire qui laisse à tous les signataires la liberté de ne pas en observer les dispositions, l'unification des règles de droit international dans le domaine des relations et immunités consulaires s'en trouvera retardée dans la pratique. M. Amado croit donc qu'il faut supprimer l'article 59 et adresser le projet aux gouvernements, pour observations, sans aucune disposition de ce genre.

36. M. PAL estime qu'il faut garder une disposition analogue à l'article 59. Il ne pense pas que, même en l'absence d'une telle disposition, les règles normales d'interprétation conduisent toujours aux résultats prévus dans le projet du Rapporteur spécial. Les règles dont divers orateurs ont parlé ne pourraient s'appliquer que si les deux séries de normes se trouvaient sur le même plan juridique. Des règles adoptées de commun accord par certaines des parties ne sauraient suffire à modifier des normes impératives, à moins que la série de ces normes elle-même ne les soumette à pareille modification.

37. Si la Commission entend donner aux dispositions du projet valeur de loi, il est légitime de

prévoir que les futures conventions bilatérales seront rendues conformes à ces dispositions. S'il existe des lacunes dans les dispositions du projet, on pourrait, à bon droit, permettre que ces lacunes soient comblées par voie d'accords bilatéraux. C'est ainsi que la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 contient des dispositions détaillées touchant la navigation dont ne traite pas du tout le projet de la Commission. De l'avis de M. Pal, si le Royaume-Uni et la Suède acceptent un instrument général du genre de celui qu'élabore la Commission, les dispositions en matière de navigation figurant dans le traité bilatéral signé par ces pays demeureront en vigueur entre eux. Il pense également que les Etats demeureraient libres de conclure ultérieurement des conventions bilatérales également pour combler les lacunes de ce genre qui pourraient exister dans le projet d'articles de la Commission.

38. On a émis l'idée qu'une disposition comme celle qui est contenue dans l'article 59 réduirait à néant la valeur du projet dans son ensemble. M. Pal ne partage pas cette opinion extrême. Là encore, tout dépend de ce que la Commission veut faire en présentant ce projet d'article. Si elle a l'intention de laisser le champ libre aux accords entre les parties, les normes en cours d'élaboration ne devant jouer qu'en l'absence desdits accords, il n'y aurait rien à redire à la disposition en cause. Les parties ne pourraient déclarer l'ensemble du projet opérant que si elles n'ont pas conclu d'accord entre elles. Il est parfaitement courant, en droit interne, particulièrement en certaines matières telles que les sociétés de personnes, de stipuler que certaines dispositions s'appliquent à défaut de convention entre les parties. Les dispositions de ce genre sont destinées à combler toute lacune que les parties pourraient avoir laissé subsister dans un accord. C'est pourquoi rien ne s'opposerait à l'adoption d'une formule analogue lorsqu'il s'agit de codifier certaines dispositions du droit international, si l'intention est la même. Or, M. Pal se rend compte que l'objet de la Commission est tout différent. Le Rapporteur spécial lui-même a proclamé le rôle unificateur de ces règles. D'autres ont affirmé qu'elles formulent les normes d'un droit qui, sans doute, n'est pas le droit existant, mais qui répond aux nécessités du développement progressif dans ce domaine. Si c'est là le but visé, une disposition de portée aussi large ne convient absolument pas.

39. Le problème est de savoir jusqu'à quel point la Commission souhaite imposer des dispositions uniformes, en particulier pour empêcher les pratiques discriminatoires. Il semble à M. Pal que l'intention de la Commission est d'énoncer les règles minimales dans le domaine des relations et des immunités consulaires. Cela étant, la Commission pourrait prévoir qu'il ne sera pas porté atteinte aux conventions bilatérales déjà existantes, pour autant que leurs dispositions ne soient pas inférieures à ce minimum, tout en soulignant que les accords bilatéraux postérieurs ne devront pas enfreindre ces règles minimales, en vertu d'un principe analogue à celui sur lequel se fonde la

clause de la nation la plus favorisée en matière commerciale. M. Pal ne peut pas, cependant, aller aussi loin que M. Scelle, qui, en fait, voudrait rendre obligatoires tous les articles du projet. En outre, comme il est dit dans le projet que les relations consulaires elles-mêmes sont fondées sur l'accord des parties, il n'y aurait aucun inconvénient à appliquer ici le principe contenu dans l'adage *Volenti non fit injuria*.

40. En conclusion, M. Pal estime que la formule proposée par M. Ago pourrait aider à rédiger une disposition à cet effet.

#### Organisation des travaux de la Commission

41. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) suggère que, conformément à la méthode suivie lors de sessions antérieures, la Commission consacre deux séances, par exemple, celles du 20 et du 21 juin 1960, à l'examen de la question de la responsabilité des Etats (point 3 de l'ordre du jour). Il est souhaitable que cet examen ait lieu pendant la présence, à Genève, de l'observateur du Comité juridique interaméricain. M. Liang rappelle que la question figure à l'ordre du jour de la Commission du droit international aussi bien qu'à celui du Conseil interaméricain de juristes. L'observateur du Comité juridique interaméricain qui a effectué le travail préparatoire pour le Conseil interaméricain de juristes, serait heureux de suivre les débats de la Commission sur la responsabilité des Etats, mais il n'est pas en mesure de rester à Genève jusqu'à la fin de la session.

42. M. Liang signale que le Professeur Sohn, de la Faculté de droit de Harvard, est actuellement à Genève. En raison de l'étude que cette Faculté poursuit sur la responsabilité des Etats, il est souhaitable que M. Sohn également puisse assister aux débats de la Commission sur cette question.

43. M. Liang pense que l'adoption de sa suggestion ne gênerait pas le travail de la Commission car, pendant que le Comité de rédaction prépare le texte final du projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires, la Commission devra examiner les autres points de son ordre du jour. Sous réserve des vues que pourront exprimer les rapporteurs spéciaux pour la question des relations consulaires et la question de la responsabilité des Etats, il se permet donc de suggérer que la Commission consacre au début de la semaine suivante deux séances à la responsabilité des Etats.

44. M. SANDSTRÖM ne peut approuver la proposition du secrétaire. La Commission doit donner priorité à la question de la diplomatie *ad hoc* (point 5 de l'ordre du jour). Il importe beaucoup qu'elle examine cette question avant la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques. Il est regrettable que la Commission ne puisse préparer qu'un projet préliminaire sur la question de la diplomatie *ad hoc* et qu'elle n'ait pas le temps d'obtenir les observations des gouvernements sur ce projet, comme le voudrait la procédure normale, mais elle devrait à tout le moins

préparer un projet préliminaire pour la Conférence de Vienne.

45. M. SCELLE est du même avis ; la Commission dispose à peine du temps nécessaire pour achever l'examen du projet sur les relations et immunités consulaires, et il est indispensable qu'elle examine aussi la question de la diplomatie *ad hoc*. En outre, M. Scelle ne pense pas que de brèves discussions générales sur des questions auxquelles la Commission ne peut consacrer plus d'une ou deux séances par session puissent servir à quoi que ce soit.

46. M. YOKOTA partage les craintes exprimées par les orateurs précédents au sujet du temps dont dispose la Commission. Parlant en qualité de Président du Comité de rédaction, il ajoute que, si la Commission le demandait, le Comité pourrait, afin d'accélérer les travaux de la Commission, lui présenter dès maintenant certains articles du projet sur les relations consulaires en attendant que les autres soient prêts.

47. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer qu'il n'a pas proposé de donner priorité à la question de la responsabilité des Etats, mais qu'il s'est borné à suggérer que la Commission suive sa méthode habituelle, qui consiste à consacrer à cette question, lors de chacune de ses sessions, une partie du temps dont elle dispose. Il a simplement dit que la Commission pourrait réserver deux séances à l'examen de la question de la responsabilité des Etats. A son avis, si la Commission n'examinait pas cette question le 20 juin, elle devrait quand même le faire ultérieurement, à une date où l'observateur du Comité juridique interaméricain et M. Sohn ne seraient plus là.

48. M. GARCÍA-AMADOR se déclare surpris par la résistance que rencontre la proposition du secrétaire. Il rappelle avoir accepté (527<sup>e</sup> séance, par. 13) que l'on donne priorité à la question de la diplomatie *ad hoc*, en raison de la Conférence qui doit se réunir à Vienne. Il fait observer toutefois que, conformément à une décision expresse de l'Assemblée générale, la Commission doit donner priorité à la question de la responsabilité des Etats.

49. Pour sa part, M. Garcia-Amador n'éprouve pas beaucoup d'intérêt pour une très brève discussion, qui serait limitée à une ou deux journées, mais il estime qu'une telle discussion aurait au moins l'avantage de montrer que la Commission est sensible à l'intérêt que le Comité juridique interaméricain et la Faculté de droit de Harvard portent aux travaux qu'elle consacre à la question de la responsabilité des Etats.

50. M. HSU dit qu'en raison du manque de temps, il semble inopportun de consacrer deux séances à l'examen de la question de la responsabilité des Etats. Toutefois, la Commission pourrait juger bon de réserver une séance, voire une demi-séance, pour entendre le Rapporteur spécial et le Professeur Sohn de la Faculté de Droit de Harvard présenter leurs rapports sur l'étude de ce sujet.



51. M. AGO pense qu'il conviendrait de prévoir une séance spéciale, au cours de laquelle la Commission entendrait le Rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats, M. Sohn, professeur à la Faculté de droit de Harvard, et l'observateur du Comité juridique interaméricain. Il ne pense pas, toutefois, qu'une discussion très brève, qui serait limitée à deux séances, permette de prêter toute l'attention qu'elle mérite à la question de la responsabilité des Etats. Il est souhaitable que la Commission se consacre à cette question lors d'une de ses prochaines sessions.

52. M. GARCÍA-AMADOR déclare que son point de vue sur la question de la responsabilité des Etats est exposé dans les divers rapports qu'il a préparés en sa qualité de Rapporteur spécial (A/CN.4/96, 106, 111, 119 et 125). Dans ces conditions, il ne lui paraît pas particulièrement important de prendre la parole sur ce sujet devant la Commission. Par contre, il écouterait avec beaucoup d'intérêt l'opinion des membres de la Commission. Malgré leur brièveté, les débats qui ont eu lieu lors des sessions antérieures lui ont fourni des renseignements précieux pour la préparation de ses rapports. Il est assez probable que l'observateur du Comité juridique interaméricain et M. Sohn se trouvent à peu près dans la même situation et qu'ils attachent bien plus d'intérêt à entendre les membres de la Commission qu'à prendre eux-mêmes la parole.

53. M. EDMONDS propose que la discussion soit limitée à certains aspects précis de la question de la responsabilité des Etats.

54. Sir Gerald FITZMAURICE déclare que, pour sa part, il est tout disposé à assister à une ou deux séances supplémentaires qui seraient consacrées à la responsabilité des Etats, si la Commission estime que ses séances ordinaires seront entièrement prises par les relations consulaires et la diplomatie *ad hoc*.

55. Sir Gerald rappelle qu'à sa dernière session, la Commission a brièvement examiné un projet relatif à la responsabilité des Etats, préparé par la Faculté de droit de Harvard. Depuis lors, celle-ci a préparé un nouveau projet, qui tient compte des observations formulées par les membres de la Commission à sa onzième session. Sir Gerald propose d'inviter M. Sohn à expliquer la différence qui existe entre le dernier projet et celui qui l'a précédé. Les membres de la Commission auront ainsi l'occasion de présenter des observations sur tout point qui leur paraîtra intéressant à la suite de cet exposé. Sir Gerald propose que la Commission réserve la séance du 20 juin 1960 pour entendre M. Sohn et discuter son exposé. La Commission sera alors en mesure de décider s'il y a lieu de consacrer une deuxième séance à ce sujet.

56. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission a décidé de consacrer sa séance du 20 juin 1960 à la question de la responsabilité des Etats et qu'elle entendra, au cours de cette séance, M. Sohn, professeur à la Faculté de droit de Harvard

En outre, la Commission pourrait entendre l'observateur du Comité juridique interaméricain, s'il désirait prendre la parole sur cette question.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 heures.

## 562<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 15 juin 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 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES) [suite\*]

1. M. YASSEEN croit que les divergences d'opinions à l'égard de cet article reflètent le souci, d'une part, de faire accepter le projet de convention par un grand nombre d'Etats et d'autre part, de sauvegarder la valeur du projet une fois qu'il aura été adopté. En effet, certains membres ont soutenu que la convention ne doit pas prévaloir sur les accords bilatéraux antérieurs et ne doit aucunement empêcher les parties à l'instrument multilatéral de conclure des accords bilatéraux qui dérogent à ses dispositions. D'autres, par contre, ont affirmé la primauté de la convention, une fois celle-ci adoptée, estimant que cette convention multilatérale, qui a pour but d'unifier le droit international en matière de relations consulaires, doit l'emporter sur les accords bilatéraux pré-existants et ôter aux parties le droit de déroger à ses dispositions par des accords internationaux. Ils jugent peu opportun de permettre aux Etats, qui auront accepté le projet, de considérer cette acceptation comme une simple formalité et de s'estimer entièrement libres de s'en écarter.

2. M. Yasseen fait observer que ce dernier raisonnement, juste en principe, ne s'applique pas avec une force égale à toutes les dispositions du projet. En effet, certaines de ses clauses sont fondamentales : tel est le cas, par exemple, de l'article 27 (*Inviolabilité des archives et des documents*) et de l'article 29 (*Liberté de communication*), tandis que d'autres dispositions du projet pourraient être qualifiées de « supplétives » ou « dispositives ». Les principes fondamentaux doivent prédominer mais ce n'est pas le cas pour

\* Reprise des débats de la 561<sup>e</sup> séance.