

Document:-
A/CN.4/SR.562

Compte rendu analytique de la 562e 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>)*

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^e 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^e séance.

les règles dispositives ou supplétives. Dans ces conditions, la Commission pourrait préciser quels sont les articles qui contiennent des principes fondamentaux de caractère impératif auxquels les parties ne doivent pas déroger par des accords bilatéraux.

3. On peut se demander s'il est possible d'établir des règles impératives par voie de convention multilatérale. A ce propos, M. Yasseen appelle l'attention des membres sur l'Article 103 de la Charte des Nations Unies, instrument qui, malgré son caractère très spécial, n'est techniquement pas autre chose qu'une convention multilatérale.

4. A son avis, une convention multilatérale devrait avoir une plus grande force qu'un accord bilatéral ; c'est un des cas où la forme peut influencer sur le fond. Pour ces raisons, il estime que la Commission devrait pouvoir indiquer quelles sont les règles qu'elle considère comme impératives.

5. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) en réponse aux observations présentées par M. Ago (voir 561^e séance, par. 23) déclare que le projet d'articles ne perdrait rien de sa valeur si l'article 59 était maintenu sous sa forme actuelle.

Les conventions bilatérales en vigueur ne régissent qu'une faible partie des relations consulaires dans le monde. L'instrument multilatéral proposé réglementerait les relations consulaires entre des groupes de deux Etats qui ne sont actuellement liés par aucun traité bilatéral, c'est-à-dire la plus grande partie des relations inter-étatiques. Pour s'en convaincre il suffit d'avoir présent à l'esprit qu'il y a plus de 90 Etats à l'heure actuelle et que bientôt leur nombre dépassera la centaine. Or, si l'on considère un Etat quelconque on constate que ses relations consulaires n'ont été réglementées par la voie conventionnelle qu'avec une faible fraction du nombre total des Etats. De plus, il ne faut pas oublier que la convention multilatérale doit s'appliquer même lorsque les Etats sont liés par une convention antérieure, mais dans ce cas, son application serait limitée aux questions qui ne sont pas réglées par l'accord bilatéral.

6. Se référant à la suggestion de M. Yasseen, il fait remarquer que les articles 27 et 29 énoncent des règles de droit international coutumier universellement reconnues. Même les Etats qui refuseraient d'adopter le projet devraient continuer, comme par le passé, à observer ces règles.

7. Il serait peu souhaitable d'établir des règles rigides empêchant les Etats de déroger aux dispositions du projet d'articles. Les Etats doivent être libres d'accorder non seulement des privilèges plus étendus mais également des privilèges moindres que ceux qui sont prévus dans le projet, pour autant que l'accord conclu ne vise que leurs rapports réciproques. C'est ainsi que deux Etats peuvent vouloir s'entendre pour n'octroyer à leurs consuls respectifs que des franchises douanières plus restreintes que celles qui sont prévues dans le projet. Toutefois, il est tout à fait improbable que deux Etats aient le désir, dans leurs relations réciproques, de déroger à des règles

telles que l'inviolabilité des archives consulaires. 8. M. AGO fait observer que le rapporteur spécial a présumé que les dispositions bilatérales concernant les relations consulaires figureraient toutes dans les conventions consulaires. Or on trouve aussi des dispositions de cet ordre dans un grand nombre de traités divers, dont certains sont très anciens et qui ont trait à d'autres matières ; les traités d'établissement d'amitié, de commerce et de navigation contiennent souvent des dispositions relatives aux relations et immunités consulaires.

9. Aux termes du projet d'article 59 présenté par le Rapporteur spécial, toutes les dispositions antérieures relatives aux relations consulaires subsisteront, à moins évidemment que les parties n'en décident autrement. De l'avis de M. Ago, ce système ne contribuerait pas à moderniser ce domaine du droit international. C'est pour cette raison qu'il a proposé (560^e séance, par. 25) que les dispositions bilatérales restent en vigueur entre des Etats qui auront tous les deux accepté le projet, seulement dans le cas où ils se mettront d'accord à cette fin. Si ce système était adopté, il y a tout lieu de croire que la préférence irait aux articles du projet plutôt qu'aux dispositions déjà existantes, comme l'a dit le Rapporteur spécial.

10. Au sujet de la question posée par M. Yasseen, M. Ago est d'avis qu'elle appelle la réponse suivante : « il est très difficile de trouver dans une convention multilatérale internationale, des règles impératives qui ne puissent être modifiées par un traité bilatéral.

11. En fait, même si certaines règles énoncées dans le projet d'articles devaient être considérées comme impératives, il serait très difficile d'empêcher deux Etats d'adopter des règles différentes dans leurs relations réciproques. A son avis, toutefois, les craintes exprimées à ce sujet sont sans fondement pour ce qui est des règles fondamentales du droit consulaire. Il est inconcevable, par exemple, que deux Etats puissent décider, aux termes d'un accord, que leurs archives consulaires respectives ne seront pas inviolables.

12. En conclusion, M. Ago propose que la Commission soit invitée à se prononcer sur le principe de l'insertion d'une clause reconnaissant aux Etats la faculté de maintenir en vigueur par un accord réciproque les conventions déjà existantes et d'en conclure de nouvelles. Lorsque la Commission aura pris une décision sur cette question de principe, le Comité de rédaction pourra préparer un texte approprié.

13. M. YOKOTA se déclare en faveur du principe énoncé dans la proposition de M. Ago (561^e séance, par. 1) qui constitue un minimum. Les Etats ont le droit incontestable de maintenir en vigueur, dans leurs rapports mutuels, les conventions bilatérales existantes concernant les relations et immunités consulaires. Leur droit de conclure de telles conventions à l'avenir ne saurait davantage être mis en doute. De nombreux points de détail réglés dans les conventions bila-

térales ou qui pourront l'être à l'avenir dans des conventions de cette nature, ne sont pas couverts par le projet.

14. En ce qui concerne le problème d'un conflit éventuel entre les dispositions du projet et celles de traités bilatéraux, M. Yokota estime que le texte proposé par M. Scelle (561^e séance, par. 19) va trop loin; cette clause imposerait aux Etats des obligations qu'ils ne seraient pas disposés à accepter. D'autre part, si les Etats étaient entièrement libres de déroger à tous égards aux dispositions du projet, celui-ci se trouverait sapé à la base. La solution la plus sage consiste donc à ne pas insérer de disposition explicite dans le projet et à s'en rapporter aux règles normales de l'interprétation pour résoudre les conflits de cet ordre.

15. Sir Gerald FITZMAURICE estime que ce serait faire preuve d'une certaine ingratitude que de préconiser l'annulation de toutes les dispositions existantes en matière consulaire lors de l'adoption du projet d'articles élaboré par la Commission. Il ne faut pas oublier que la Commission s'est largement inspirée des conventions consulaires bilatérales en vigueur ainsi que des clauses figurant dans les traités de commerce et d'établissement. Il n'y aurait assurément aucun inconvénient majeur à ce que les dispositions actuelles soient maintenues en vigueur aussi longtemps que les parties le voudraient.

16. Si la Commission entendait que l'instrument multilatéral proposé remplace toutes les conventions consulaires bilatérales en vigueur, elle aurait dû alors, pour être tout à fait logique, élaborer un projet qui traite de la question des relations et immunités consulaires dans son intégralité. On ne peut s'attendre à voir les Etats parties aux conventions bilatérales existantes mettre fin à ces dernières pour adopter un instrument multilatéral, que si cet instrument traite de tous les détails qui sont réglés par les conventions bilatérales.

17. En fait, il n'était pas dans l'intention de la Commission d'élaborer un texte destiné à remplacer purement et simplement les conventions consulaires existantes. Le but qu'elle s'est proposé était d'énoncer le droit fondamental en matière de relations consulaires. Deux pays qui ne sont pas liés par une convention bilatérale peuvent s'épargner la peine d'élaborer une telle convention en appliquant tout simplement le projet d'articles de la Commission; mais ils pourraient juger nécessaire de le compléter sur certains points.

18. A ce propos, Sir Gerald fait observer que la question relevant du droit consulaire n'intéressent pas toutes au même degré tous les pays. Dans le cas d'un pays où résident un grand nombre d'étrangers, il est normal que les conventions consulaires bilatérales entre ce pays et les autres Etats contiennent des dispositions détaillées sur des questions telles que l'administration de la succession de ressortissants étrangers qui viennent à décéder. D'autre part, un pays qui a des intérêts importants dans le domaine des transports

maritimes cherchera à insérer, dans les conventions consulaires qu'il conclut avec d'autres pays, principalement des clauses traitant de questions maritimes.

19. Le texte élaboré par la Commission contient un ensemble de règles fondamentales ou nécessaires mais ne règle pas tous les détails sur des questions telles que l'administration des successions et la navigation maritime. Il est donc essentiel de préciser que, suivant les intentions de la Commission, son projet ne doit pas entraver l'application des conventions existantes, si les parties désirent qu'elles soient maintenues en vigueur, ni empêcher la conclusion de nouvelles conventions bilatérales.

20. Pour ce qui est de savoir si les Etats seraient libres de déroger, par voie d'accords bilatéraux, aux règles stipulées dans le projet d'articles, sir Gerald dit qu'à son avis, aucune des dispositions du projet n'a un caractère impératif. Toute dérogation à l'une d'elles n'affecterait que les relations entre les deux pays intéressés et sir Gerald ne voit pas de raison d'exclure cette possibilité.

21. Certes, il existe des règles, comme celle relative à la liberté de communication, qui constituent les principes fondamentaux du droit consulaire et il est presque inconcevable que deux pays insèrent délibérément dans un traité bilatéral des clauses excluant l'application de ces règles dans leurs relations réciproques. Mais même si ce cas extraordinaire se produisait, par exemple si des pays étroitement unis d'amitié convenaient de restreindre certains privilèges essentiels — peut-être pour déférer à une opinion publique insuffisamment éclairée — rien ne s'opposerait à ce que ces deux pays soient autorisés à adopter de telles mesures dans leurs relations bilatérales. L'accord qu'ils concluraient sur ce point ne modifierait en rien les obligations qu'ils auraient assumées vis-à-vis d'autres pays en vertu de l'instrument multilatéral.

22. Sir Gerald Fitzmaurice approuve l'idée qui inspire la proposition de M. Ago, et qui est de ne pas encourager les pays à maintenir en vigueur les dispositions bilatérales existantes. Dans la pratique, toutefois, la méthode préconisée par M. Ago — consistant à énumérer, dans une déclaration spéciale, les conventions bilatérales qui ne seraient pas affectées par l'instrument multilatéral — donnerait lieu à certaines difficultés. Avant de signer l'instrument multilatéral, un gouvernement serait obligé de passer en revue tous ses traités bilatéraux et non pas seulement les conventions consulaires, en vue de déterminer quelles sont les dispositions relatives au droit consulaire qu'il désire voir maintenir en vigueur. De plus, ce gouvernement serait obligé de se mettre en rapport avec celui de l'autre partie afin d'arrêter avec lui une politique concertée en la matière. Faute de quoi, il pourrait arriver qu'une partie déclare son intention de maintenir tel traité bilatéral, alors que l'autre partie à ce traité ne ferait pas de déclaration dans ce sens.

23. Pour toutes ces raisons, la Commission devrait se prononcer sur la question de principe

suivante : le projet doit-il contenir une disposition concernant le maintien en vigueur des conventions bilatérales existantes et la conclusion de pareilles conventions à l'avenir ? Si la Commission estime, comme sir Gerald, qu'une telle disposition est nécessaire, on pourra facilement mettre au point la formule qui convient.

24. M. VERDROSS appelle l'attention de la Commission sur l'article 33 du projet de Harvard qui contient la même idée que celle de l'article 59 présenté par le rapporteur spécial.

25. Les arguments avancés par M. Ago (561^e séance, par. 24) et M. François (*ibid.*, par. 33) l'ont convaincu que l'uniformité n'est pas essentielle en matière de droit consulaire. Il est donc nécessaire de donner aux Etats toute liberté, non seulement d'élargir mais aussi de restreindre, par voie de conventions bilatérales, les privilèges énumérés dans le projet d'articles. Il serait peut-être utile de préciser dans le commentaire que la liberté de l'Etat de conclure ces conventions bilatérales a pour limites les règles générales du droit international en matière de relations consulaires.

26. Cette méthode ne réduirait pas simplement le projet à un ensemble de règles type. Le projet d'articles s'appliquerait toutes les fois que deux Etats n'en auraient pas disposé autrement par convention bilatérale. Le fait qu'une règle n'ait pas un caractère impératif ne signifie pas qu'elle ne lie par les parties. La règle s'appliquerait en l'absence de dispositions contractuelles différentes.

27. La Commission devrait donc se prononcer sur les trois points suivants : les conventions bilatérales préexistantes concernant les relations et immunités consulaires demeureront-elles en vigueur après l'acceptation de l'instrument multilatéral ? Les Etats pourront-ils conclure à l'avenir de nouvelles conventions bilatérales dans ce domaine ? La liberté des parties en la matière est-elle, comme l'a suggéré M. Scelle, subordonnée à l'observation des principes généraux du droit consulaire ?

28. M. MATINE-DAFTARY dit qu'en principe, il partage les vues qui ont été exprimées (561^e séance, par. 18 et suivants) par M. Scelle et M. Bartoš (*ibid.*, par. 10 et suiv.) mais il estime que tant le texte proposé par M. Scelle que celui du rapporteur spécial comportent un certain danger.

29. Si la Commission adoptait le texte de M. Scelle, les Etats qui sont actuellement liés par des conventions bilatérales s'opposeraient au projet. Or, il faudrait faire en sorte que le projet d'articles soit accepté, précisément par les Etats qui entretiennent des relations consulaires avec un très grand nombre de pays et qui ont, pour cette raison, conclu dans le passé un grand nombre de traités en cette matière.

30. Le texte proposé par le rapporteur spécial n'est pas non plus exempt de dangers. Si, comme il le prévoit implicitement, l'adoption du projet ne

change pas sensiblement la situation existante, le projet d'articles n'intéresserait les Etats que dans une faible mesure.

31. Enfin, M. Matine-Daftary ne peut pas accepter la proposition de M. Edmonds (561^e séance, par. 30), car celle-ci encouragerait les tendances particularistes. La Commission ne saurait adopter une telle proposition sans renoncer au rôle même qui lui est assigné d'organe chargé par l'Assemblée générale, aux termes de l'article 13 de la Charte, de la tâche importante d'encourager le développement progressif du droit international et sa codification.

32. Pour conclure, M. Matine-Daftary pense, comme M. García Amador (560^e séance, par. 64), que la question qui fait l'objet de l'article 59 a été soulevée prématurément. Il serait préférable de commencer par soumettre le texte des articles aux gouvernements. Si ces derniers désirent soulever la question des rapports entre le projet et les traités préexistants, ils peuvent le faire dans leurs observations. En fait, ils peuvent même soulever la question à un stade beaucoup plus avancé, lors d'une conférence internationale. M. Matine-Daftary fait observer, à ce propos, que l'article 25 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, qui prévoit que les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux conventions déjà en vigueur dans les rapports entre les Etats parties auxdites conventions, n'a pas été rédigé par la Commission, mais a été introduit dans la Convention au cours de la Conférence sur le droit de la mer. De même, l'article 30 de la Convention de 1958 sur la haute mer a été inséré lors de la Conférence. De l'avis de M. Matine-Daftary, l'insertion de ces dispositions a réduit l'utilité des deux Conventions et explique, dans une certaine mesure, pourquoi celles-ci n'ont recueilli qu'un si petit nombre de ratifications.

33. Pour toutes ces raisons, M. Matine-Daftary estime que la Commission ne devrait pas se prononcer, au stade actuel, sur la question de l'insertion dans le projet d'une disposition analogue à celle qui figure dans l'article 59.

34. M. SCELLE déclare que M. Yasseen et M. Verdross ont admirablement fait ressortir le problème central que soulève l'article 59 : le droit international admet-il la juxtaposition de règles facultatives et de règles impératives ? Si l'on procède par analogie, on peut constater, en droit privé, que les règles relatives au contrat de mariage fournissent un exemple de règles facultatives. Si la Commission est en train de préparer un projet de convention multilatérale — et M. Bartoš estime que tel est le cas — il y aurait contradiction dans les termes à envisager une convention ne comportant pas de règles obligatoires. Naturellement, cette convention peut également contenir des règles dispositives, qui serviraient à orienter les parties, mais que celles-ci ne seraient pas obligées de suivre.

35. Il n'a jamais été proposé que le projet actuel remplace toutes les conventions bilatérales exis-

tantes ; le texte qu'a proposé M. Scelle, et à l'égard duquel il ne nourrit aucun amour-propre d'auteur, souligne que les conventions bilatérales antérieures resteront en vigueur et que d'autres pourront être conclues après ratification de la convention multilatérale.

36. M. Scelle ne pense pas que l'on ait pu interpréter les observations de M. Ago comme signifiant que dans les conventions bilatérales, les Etats sont libres de déroger aux principes du droit international coutumier ; ces principes sont obligatoires. Sans doute est-il parfois difficile de déterminer si une convention crée une règle nouvelle qui deviendra une règle de droit coutumier ou si elle est en conflit avec une règle existante du droit coutumier. En cas d'incompatibilité, c'est la règle la plus ancienne qui l'emportera. Toutefois, la Commission a fait figurer dans le projet un certain nombre de règles de droit coutumier qui ont un caractère nettement impératif.

37. Comme toute convention multilatérale doit contenir certaines règles impératives, auxquelles les signataires ne peuvent déroger au moyen de conventions spéciales, M. Scelle s'est efforcé, dans sa proposition, d'indiquer en termes généraux tous les cas où les signataires peuvent conclure des conventions bilatérales spéciales. M. Scelle a été surpris des critiques que M. François (561^e séance, par. 33) a formulées à l'égard des termes employés, mais il est tout disposé à remplacer son texte par une formule plus générale, semblable à celle que M. Sandström aurait l'intention de proposer. Il lui importe simplement qu'aucune des futures conventions bilatérales conclues entre les signataires de l'instrument multilatéral ne puissent être considérées comme valables, si elles s'écartent des dispositions obligatoires de ce dernier instrument. M. Yasseen a déjà donné des exemples de dispositions à caractère impératif.

38. Le texte proposé par M. Ago est certainement préférable à celui du rapporteur spécial, mais il n'assure pas le règlement des différends concernant l'incompatibilité entre les dispositions d'une convention donnée et les dispositions obligatoires d'une convention multilatérale. Le rapporteur spécial n'a pas encore indiqué s'il a l'intention de faire figurer dans le projet une disposition générale relative au règlement des différends. M. Scelle a essayé de réparer cette omission au paragraphe 2 de son propre texte et, comme il est douteux que les Etats soient disposés à recourir à l'arbitrage, il a également envisagé la conciliation qui, n'étant pas obligatoire, pourrait être plus acceptable. Il veut espérer, en même temps, que les quelques Etats qui sont disposés à se soumettre aux règles du droit international plutôt qu'à les utiliser à leurs propres fins auront recours à l'arbitrage pour le règlement des différends.

39. M. ERIM pense qu'après les observations de M. Scelle, l'on peut dire qu'un point de vue commun commence à se dégager du débat. M. Scelle accepte maintenant de faire une distinction entre clauses impératives et clauses dispositives. La veille (561^e séance, par. 19), il affirmait catégori-

quement que les accords bilatéraux ne pouvaient déroger aux conventions multilatérales. Or, il vient de dire (voir plus haut, par. 37) que les seules clauses d'une convention multilatérale auxquelles ne puissent déroger les accords bilatéraux conclus après sa ratification sont les règles impératives stipulées dans la convention. Cela est vrai dans l'absolu, mais, même sur ce plan, les signataires de la convention multilatérale peuvent accepter, aux termes d'une disposition expresse, le droit de déroger à tous les articles de ladite convention. Il convient donc d'examiner s'il se trouve dans le projet des clauses ayant droit à la qualification d'impératives. M. Erim ne peut admettre que même des dispositions telles que celles qu'énoncent les articles 27 et 32 du projet soient considérées comme des règles impératives, car il est concevable, par hypothèse, que deux Etats conviennent entre eux qu'il n'est pas nécessaire de garantir l'inviolabilité des archives consulaires, ni d'accorder aux consuls une protection spéciale allant au-delà de celle dont jouissent les étrangers en général. Un accord de cette nature n'aurait pas la moindre incidence sur les intérêts d'un Etat tiers et serait donc parfaitement acceptable. L'article 6 contient la seule disposition du projet actuel que l'on pourrait peut-être considérer comme ne pouvant faire l'objet d'une dérogation au moyen d'un traité bilatéral, car cela pourrait avoir des incidences sur des Etats tiers. D'autre part, il ne faut pas pousser trop loin la comparaison entre le projet actuel et le droit civil. Ce projet n'est pas un code et ne s'étend nullement à toutes les questions qui ont trait aux relations et immunités consulaires. Le sujet n'est pas épuisé. Aussi n'y aurait-il nul danger à permettre aux Etats de conclure des accords bilatéraux de portée plus grande que le projet ou restreignant son champ d'application. Cette possibilité contribuerait au développement du droit international. Le projet ne met pas un point final au problème ; il n'apporte qu'une solution de compromis.

40. M. SANDSTRÖM déclare qu'à un stade antérieur de la discussion, il penchait pour le texte proposé par M. Scelle, mais que les points de vue exprimés ultérieurement par M. François et M. Yasseen l'ont convaincu que ce texte allait trop loin. Il estime donc que les mots « où elles confirmeront, compléteront, étendront ou expliciteront ses dispositions », dans le texte de M. Scelle, doivent être remplacés par les mots « où elles ne s'écartent pas des principes fondamentaux de la présente convention ». C'est là une formule plus souple et qui, bien qu'elle soit un peu imprécise, garantira mieux le respect des principes fondamentaux du projet actuel. Une disposition de ce genre est particulièrement importante si l'on veut éviter que des Etats puissants ne forcent les Etats plus petits à accepter des conditions indûment onéreuses.

41. M. Sandström se propose de voter pour le texte de M. Scelle, si son amendement n'est pas accepté, sinon il se prononcera en faveur du texte de M. Ago.

42. M. Sandström est opposé à la proposition de

M. Garcia Amador, parce qu'il importe d'obtenir l'avis des Gouvernements sur l'article 59.

43. M. AGO estime que la discussion a permis de cantonner le désaccord dans un domaine plus restreint. Les difficultés pratiques qui, de l'avis de certains membres, et notamment de sir Gerald Fitzmaurice, résulteraient de sa proposition, sont plus apparentes que réelles. Dans le cadre du système préconisé par sa proposition, si l'un seulement des signataires d'une convention bilatérale ratifie l'instrument multilatéral, la convention bilatérale restera automatiquement en vigueur entre les deux Etats. Au contraire, si les deux signent l'instrument multilatéral, cet instrument remplacera automatiquement la convention bilatérale primitive, aussitôt qu'il aura été ratifié par le deuxième Etat, à moins que les deux parties à la convention bilatérale ne décident que celle-ci restera en vigueur, bien qu'elles aient accepté l'instrument multilatéral. La conséquence pratique serait que, si l'instrument multilatéral entre en vigueur, les dispositions concernant les relations consulaires dans les anciens traités bilatéraux de toute sorte tomberont probablement en désuétude, mais les dispositions détaillées des conventions consulaires plus récentes que les Etats jugeraient nécessaires et pratiques resteront sans doute en vigueur par suite d'une décision prise d'un commun accord entre les parties. Si la Commission maintient le système proposé par le rapporteur spécial à l'article 59, les Etats devront conclure un accord exprès pour dénoncer les conventions antérieures sinon l'incertitude pourrait régner et des difficultés pourraient se produire lorsque surgiraient des cas contestés.

44. M. Ago ne s'oppose pas à l'idée de M. Scelle, que les conventions multilatérales peuvent contenir certaines dispositions impératives, mais il estime que, dans le cas présent, la plupart, sinon toutes les règles contenues dans le projet peuvent être considérées comme des règles dispositives. Après tout, deux Etats ne sont même pas obligés d'instituer entre eux des relations consulaires et M. Ago pense, comme M. Erim, qu'il n'existe pas, *a priori*, de raison pour laquelle deux Etats voisins et qui entretiennent des relations amicales devraient être empêchés de tomber d'accord, par exemple, pour stipuler que leurs consuls respectifs n'auraient pas besoin d'une protection spéciale, dépassant celle qui est accordée à tout étranger.

45. Répondant à la critique formulée par M. Scelle qui a reproché à son texte de ne pas mentionner la procédure de règlement des différends, M. Ago déclare que, s'il est en faveur d'une disposition relative au règlement des différends par conciliation ou par arbitrage, il estime qu'il y aurait lieu de prévoir dans le projet une clause générale à ce sujet, plutôt qu'une clause applicable exclusivement aux différends concernant les rapports entre les articles du projet et les conventions antérieures.

46. M. EDMONDS constate que les membres semblent s'accorder à penser que, si deux Etats ratifient une convention multilatérale, il n'en résulte pas *ipso facto* que soit annulée toute conven-

tion bilatérale antérieure à laquelle ils seraient parties ni qu'il leur soit interdit de conclure de nouvelles conventions bilatérales réglant avec plus de détails que l'instrument multilatéral des questions d'un intérêt particulier.

47. Sa seule objection importante contre la proposition de M. Ago est qu'elle n'indique pas clairement quelle serait la situation si les parties à l'instrument multilatéral désiraient, par la suite, conclure une convention bilatérale distincte.

48. Se référant à l'article 33 du projet de Harvard, il dit savoir par expérience qu'il n'est pas toujours aisé de décider si les dispositions d'un accord sont ou non compatibles avec les dispositions d'un autre accord; pour surmonter cette difficulté, il suffirait de dire dans le projet qu'aucune disposition de la convention multilatérale ne portera atteinte aux conventions bilatérales ultérieures, à moins que les parties n'aient expressément accepté la première disposition.

49. M. Edmonds ne veut pas imposer sa propre version et il serait entièrement satisfait si la mise au point en était confiée au Comité de rédaction. Toutefois, il insiste pour que la Commission prenne une décision touchant l'effet qu'aura ledit projet sur les conventions existantes et touchant les conditions dans lesquelles les parties contractantes pourront, ultérieurement, conclure des conventions bilatérales.

50. M. TOUNKINE, commentant certaines propositions soumises au sujet de l'article 59, déclare que le texte de M. Scelle n'est pas applicable dans la pratique, qu'il complique inutilement toute la question et que, s'il était retenu, l'ensemble du projet deviendrait inacceptable pour plusieurs Etats.

51. Les textes présentés par M. Ago et le rapporteur spécial, pour l'article 59, visent, l'un et l'autre, à laisser les signataires de l'instrument multilatéral libres de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes ou d'en conclure de nouvelles si tel est leur désir. Il n'en reste pas moins que le texte de M. Ago aurait également pour effet de compliquer la situation. En premier lieu, si la proposition de M. Ago était adoptée, les Etats désireux de signer l'instrument multilatéral seraient dans l'obligation de le faire en ignorant complètement le sort réservé aux conventions bilatérales existantes, étant donné que les autres parties à ces conventions pourraient avoir des points de vue différents en ce qui concerne leur maintien ou leur annulation. En second lieu, la proposition de M. Ago aurait pour effet de contraindre tout Etat qui a l'intention de ratifier l'instrument multilatéral à revoir la totalité des conventions consulaires bilatérales auxquelles il est partie et à entamer de nouvelles négociations avec toutes les autres parties intéressées; il est tout à fait possible qu'un grand nombre de conventions bilatérales devraient alors être négociées et ratifiées pour conserver de façon expresse leur validité aux conventions existantes.

52. A son avis, la meilleure solution pour la Commission consisterait à renvoyer le texte du

rapporteur spécial et la proposition de M. Ago au Comité de rédaction pour que celui-ci fonde les deux textes en un seul. Ce nouvel article devrait, en particulier, stipuler que l'adhésion à l'instrument multilatéral n'aura pas pour effet d'annuler automatiquement les conventions consulaires et que les Etats demeureront libres de conclure de nouveaux accords bilatéraux.

53. M. HSU propose d'ajouter, à la fin du texte soumis par M. Ago, le membre de phrase suivant : « dans la mesure où celles-ci ne sont pas en conflit avec les principes généraux des présents articles ». Bien que ce membre de phrase puisse sembler évident en soi, il touche, à son avis, un principe de base. Tandis que le premier point que M. Ago fait ressortir dans sa proposition est acceptable et nécessaire, et que sa suppression ferait croire, à tort, que l'adhésion à l'instrument multilatéral entraîne automatiquement l'annulation de toutes les conventions consulaires bilatérales, il estime que le second point donnerait aux Etats une latitude excessive pour conclure de nouveaux accords. Le but recherché en établissant un instrument multilatéral est d'empêcher que les pratiques consulaires continuent d'être réglées par les seules conventions bilatérales. Aussi semble-t-il peu souhaitable d'encourager les Etats à conclure de nouvelles conventions bilatérales, à moins que des circonstances exceptionnelles ne l'exigent.

54. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) en réponse aux observations faites au cours du débat, signale qu'il n'est pas rigoureusement exact d'affirmer que peu d'Etats ont conclu des conventions consulaires bilatérales. En réalité ces conventions sont nombreuses ; ce que l'on pourrait dire, en revanche, c'est que par rapport au grand nombre d'Etats souverains dans le monde, ces conventions ne lient qu'un nombre relativement faible de pays. Ainsi, quoique en théorie un pays puisse conclure des conventions consulaires avec plus de 90 Etats, la Tchécoslovaquie n'en a guère signé que six. En conséquence, bien que certains Etats soient parties à un grand nombre de conventions bilatérales, on ne peut affirmer pour autant que ces Etats ne signeraient pas l'instrument multilatéral si l'article 59 était inséré, car du point de vue géographique, un grand nombre de relations consulaires entre Etats restent encore en dehors du champ d'application de ces conventions.

55. Le rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit possible de suivre la suggestion de M. Matine-Daftary qui est de ne pas trancher à la présente session le problème qui fait l'objet de l'article 59. Une clause précise portant sur le rapport entre le projet et les conventions existantes devrait être soumise aux gouvernements pour qu'ils puissent prendre une décision à l'égard du projet.

56. En réponse à la question posée par M. Scelle qui demande si le rapporteur spécial a l'intention de mentionner le règlement des différends internationaux dans l'article, il fait observer qu'une telle mention est inutile étant donné que la question tout entière du règlement des différends constitue un problème distinct et qui se trouve

réglé par de nombreux accords internationaux. Une disposition de cet ordre serait en outre d'autant plus inutile dans un instrument concernant les relations et immunités consulaires qu'en cette matière les Etats ont toujours le plus vif désir de régler tout différend par voie de négociation ; quoi qu'il en soit il ressort clairement du recueil des décisions rassemblées par Stowell¹ que, si des questions touchant la condition juridique des fonctionnaires consulaires ont fait assez souvent l'objet de décisions des tribunaux nationaux, il n'y a presque pas de décisions des instances internationales dans ce domaine. Cela prouve que les différends relatifs aux prérogatives des consuls sont généralement tranchés par la voie diplomatique. En cas de différends particulièrement graves les Etats ont un grand choix de procédures : négociations, conciliation, commissions paritaires, commissions d'enquête, arbitrage et en dernier lieu recours à la Cour internationale de Justice.

57. La majorité des membres de la Commission semble être en faveur de l'insertion dans le projet d'une clause prévoyant le maintien en vigueur des conventions bilatérales existantes et de la possibilité d'en conclure de nouvelles à l'avenir. Les opinions ne paraissent diverger que sur le point de savoir si la liberté des Etats en la matière doit être limitée et, dans l'affirmative, à quel degré. M. Žourek pense personnellement qu'il serait peu sage de restreindre cette liberté d'une façon excessive, mais M. Scelle et M. Ago se montrent partisans de limitations plus ou moins sévères. La proposition de M. Ago, bien qu'elle ne soit pas fondamentalement différente de celle du rapporteur spécial, est critiquable du point de vue pratique en ce qu'elle obligerait pour ainsi dire les parties aux accords bilatéraux à réviser, avant la ratification de la convention multilatérale, tout le système de leurs conventions consulaires et à entamer de nouvelles négociations avec tous les Etats avec lesquels elles ont conclu une convention consulaire. Bien qu'une telle procédure soit en principe souhaitable, de nombreux Etats hésiteraient en fait à se charger d'une telle tâche. La meilleure solution consisterait à laisser intact le réseau actuel des conventions consulaires bilatérales afin que l'entrée en vigueur de l'instrument multilatéral ne se trouve pas retardée.

58. La Commission peut, bien entendu, renvoyer au Comité de rédaction l'article 59 et toutes les propositions et amendements y relatifs, mais le rapporteur spécial continue à croire que les règles qu'il a proposées dans l'article 59 sont les seules qui soient possibles. Son point de vue est étayé également par le seul instrument multilatéral existant en la matière, à savoir la Convention sur les agents consulaires adoptée à La Havane en 1928 dans laquelle il est stipulé à l'article 24 que « la présente Convention n'affecte pas les engagements acquis antérieurement par les parties

¹ Ellery C. Stowell, *Consular Cases and Opinions*, Washington, John Byrne, 1909.

contractantes en vertu d'un accord international ». Du reste, l'article 26 de la Convention de la Havane sur les fonctionnaires diplomatiques contient la même disposition ².

59. M. AGO précise que si la proposition de M. Hsu ne donne lieu à aucune objection majeure, il ne pense pas que l'adjonction qu'il suggère soit tout à fait appropriée. En premier lieu, il est peu vraisemblable que de nombreuses conventions consulaires bilatérales soient vraiment en contradiction avec les principes généraux de l'instrument multilatéral. En second lieu, cette adjonction aurait pour effet d'ouvrir un débat sur le caractère réel des principes généraux contenus dans les articles de la Commission. En troisième lieu, si ces principes généraux ne constituent pas du *jus cogens*, il ne voit pourquoi il serait nécessaire de stipuler que les Etats ne doivent pas s'écarter de ces principes.

60. Le PRÉSIDENT déclare que la discussion sur l'article 59 est close. Il pense que la Commission devrait d'abord décider par un vote s'il convient d'insérer un article concernant le rapport entre le projet et les conventions antérieures.

61. M. GARCÍA AMADOR demande si cette décision s'appliquerait à la fois au projet provisoire et au projet définitif.

62. Le PRÉSIDENT indique qu'aucune décision ne peut être prise en ce qui concerne ce dernier projet tant que les gouvernements n'auront pas présenté leurs observations.

63. Il met aux voix la question de savoir s'il convient d'insérer un article traitant du rapport entre le projet de la Commission et les conventions antérieures.

Par 13 voix contre 5, avec 1 abstention, il est décidé qu'un article de cet ordre doit être inséré dans le projet.

64. Le PRÉSIDENT fait observer qu'au stade actuel il serait difficile que la Commission examine dans le détail chaque proposition et amendement ayant trait à l'article 59. La procédure pourrait se trouver simplifiée au cas où la Commission se prononcerait sur la question générale de savoir si la ratification de l'instrument multilatéral affecterait automatiquement le maintien en vigueur des conventions consulaires bilatérales existantes.

65. M. AGO pense que la question sur laquelle le Président désire procéder à un vote n'est pas entièrement claire. Par exemple, si la proposition doit être entendue dans le sens que les conventions bilatérales existantes deviennent automatiquement caduques du fait de la ratification de l'instrument multilatéral par les deux parties, à moins que ces dernières n'en conviennent autrement, il voterait pour la proposition. Par contre, son vote serait différent, si la proposition voulait dire que les accords bilatéraux existants demeurent en vigueur

à moins d'être expressément dénoncés au moment de la ratification de l'instrument multilatéral.

66. M. YOKOTA croit que l'on pourrait diviser en deux groupes les quatre propositions principales dont la Commission est saisie. Le texte proposé pour l'article 59 par le rapporteur spécial ainsi que la proposition de M. Ago, qui ne diffèrent pas véritablement l'un de l'autre, pourraient constituer un premier groupe, l'autre groupe se composant des propositions de M. Scelle et de M. Edmonds. La Commission devrait choisir dans ces deux groupes le principe à adopter et le renvoyer alors au Comité de rédaction.

67. M. AMADO n'est pas d'avis qu'il y ait peu de différence entre le texte du rapporteur spécial et la proposition de M. Ago. Il était partisan de la suppression complète de l'article 59 mais, étant donné la décision prise par la Commission d'inclure un article de cette nature dans le projet, le texte devrait en être aussi clair que possible. Il faudrait donc renvoyer au Comité de rédaction toutes les propositions et amendements qui s'y rapportent.

68. M. EDMONDS dit que le Comité de rédaction devrait recevoir des instructions précises. La Commission devrait se prononcer par un vote sur les deux questions suivantes : 1. L'acceptation d'un instrument multilatéral mettra-t-elle fin *ipso facto* aux conventions consulaires bilatérales existantes ? 2. Les Etats qui auront ratifié l'instrument multilatéral seront-ils libres de conclure ultérieurement des conventions bilatérales ?

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) considère que la seule question à trancher par un vote doit être de savoir si la ratification de l'instrument multilatéral abroge *ipso facto* les conventions consulaires bilatérales existantes : tel est l'unique point de droit essentiel en jeu.

70. Selon M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, la meilleure méthode serait de renvoyer toutes les propositions et amendements au Comité de rédaction. Néanmoins, si la Commission désire prendre une décision générale, il lui faudrait tout d'abord voter sur le principe, qui se trouve à la fois dans le texte du rapporteur spécial et dans la proposition de M. Ago, suivant lequel l'acceptation du projet n'empêcherait en aucune manière le maintien en vigueur de conventions consulaires bilatérales existantes. Si la Commission approuve ce principe, elle pourra passer ensuite au vote sur son mode d'application pour lequel elle aura le choix entre les solutions proposées par le rapporteur spécial et par M. Ago.

71. M. SANDSTRÖM, appuyé par M. Scelle, craint que les nuances d'opinions de certains membres de la Commission ne soient perdues lors d'un vote sur la question générale de principe. La différence existant entre ces opinions n'est pas aussi grande qu'elle pourrait paraître au premier abord et il vaudrait mieux renvoyer l'article, les propositions et les amendements au Comité de rédaction.

² Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. CLV, p. 289 et 259.

72. Le PRÉSIDENT indique qu'il avait suggéré initialement de procéder à un vote parce que certains membres désiraient donner des instructions au Comité de rédaction pour rédiger cet article. Il n'a pas été en mesure d'énoncer la proposition aussi clairement que M. Ago l'aurait voulu, car la Commission aurait alors été amenée à voter sur le fond de la question. En se prononçant sur le point de savoir si toutes les propositions doivent être renvoyées au Comité de rédaction, accompagnées du compte rendu des opinions formulées par les membres, la Commission va éclaircir la situation. Si cette suggestion est rejetée, un vote pourra intervenir, sous quelque forme que ce soit, sur les instructions à donner au Comité de rédaction.

73. M. MATINE-DAFTARY ne juge pas souhaitable de renvoyer toutes les propositions au Comité de rédaction. Les deux opinions différentes qui se sont fait jour au cours du débat sont les suivantes : d'une part, toutes les conventions consulaires bilatérales existantes doivent demeurer en vigueur purement et simplement ; d'autre part, ces conventions doivent demeurer en vigueur, mais avec certaines réserves. On ne peut laisser le soin de décider au Comité de rédaction et la Commission doit se prononcer par un vote sur ce point.

74. M. GARCÍA AMADOR considère que la Commission ou le Comité de rédaction devrait également examiner la proposition concrète qu'il a faite au début du débat, à savoir d'appeler l'attention des gouvernements, soit dans le rapport de la Commission, soit dans le commentaire, sur la question traitée à l'article 59, afin qu'ils puissent faire connaître leurs vues sur le rapport entre le projet et les conventions bilatérales existantes. Il s'agit d'une question plus politique que technique pour laquelle il faut donc obtenir l'avis des gouvernements. La Commission ne saurait se substituer à eux pour trancher cette question.

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que si la Commission désire donner des instructions au Comité de rédaction, elle pourrait suivre la procédure de vote suggérée par M. Jiménez de Aréchaga.

76. Le PRÉSIDENT ne croit pas que ce soit la méthode la plus efficace de résoudre le problème. Il invite la Commission à se prononcer sur la question de savoir si le projet d'article 59 présenté par le rapporteur spécial ainsi que les propositions et amendements y relatifs doivent être renvoyés au Comité de rédaction.

Par 9 voix contre 6, avec 2 abstentions, il est décidé de renvoyer au Comité de rédaction l'article ainsi que les propositions et amendements y relatifs.

77. M. BARTOŠ et M. EDMONDS déclarent avoir voté contre la proposition car, d'après eux, il n'appartient pas au Comité de rédaction de trancher une différence d'opinions aussi profonde sur une question de principe.

La séance est levée à 13 h. 10.

563^e SÉANCE

Jeudi 16 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 60 (ACCEPTATION COMPLÈTE OU PARTIELLE)

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant l'article 60, expose que celui-ci offre aux Etats qui refusent de nommer ou d'accepter des consuls honoraires la possibilité de ratifier l'instrument à l'exclusion du chapitre II où se trouvent réunies les dispositions concernant les consuls honoraires. Le projet vise à l'universalité et est conçu comme une convention générale portant codification de règles générales de droit international. Toutefois, on ne saurait attendre des Etats qui refusent de nommer ou d'accepter des consuls honoraires qu'ils adhèrent à l'instrument ou le ratifient dans toutes ses parties y compris le chapitre II, ou encore qu'ils acceptent, comme règles de droit international général, les règles énoncées dans le projet concernant les consuls honoraires. La méthode de l'acceptation partielle présenterait le grand avantage d'assurer l'universalité de l'instrument sans porter atteinte à la pratique actuelle des Etats. M. Žourek estime que son texte de l'article 60, qui prévoit la possibilité d'une acceptation partielle, est une heureuse solution technique du problème et permettra d'éviter un grand nombre de réserves. En effet, si un article de cette nature n'était pas incorporé dans le projet, les Etats qui n'admettent pas l'institution des consuls honoraires, n'auraient d'autre moyen que de formuler, en acceptant la convention, une réserve concernant les dispositions relatives aux consuls honoraires. Or, si les réserves sont parfois nécessaires, elles sont en général peu souhaitables, car elles tendent à affaiblir la portée d'un instrument ; une réserve formulée par l'une des parties pourrait irrémédiablement porter atteinte à l'utilité de l'instrument tout entier dans les relations entre l'Etat qui formule la réserve et les Etats qui n'accepteraient pas cette réserve. Un autre avantage de la méthode de la ratification ou de l'adhésion partielle réside dans le fait que les Etats qui exercent l'option peuvent ultérieurement ratifier l'ensemble de l'instrument ou y adhérer s'ils viennent à changer d'avis ou si, pour des raisons d'ordre pratique, ils jugent nécessaire de nommer ou d'accepter des consuls honoraires.

2. La méthode envisagée n'est pas nouvelle ; elle a été adoptée dans le cas de l'Acte général pour le règlement pacifique des différends inter-