Document:-

A/CN.4/SR.582

Compte rendu analytique de la 582e séance

sujet:

Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1961, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

de l'élection de Sir Gerald Fitzmaurice à la Cour internationale de Justice, M. André Gros au siège devenu vacant par suite du décès de M. Georges Scelle, et M. Senjin Tsuruoka au siège devenu vacant par suite de la démission de M. Kisaburo Yokota.

La séance est levée à 11 h. 45.

582e SEANCE

Mercredi 3 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Relations et immunités consulaires (A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 9, A/CN.4/137)

[Point 2 de l'ordre du jour]

DISCUSSION PRÉLIMINAIRE

PROJET D'ARTICLES (A/4425)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à aborder l'examen de la question des relations et immunités consulaires en tenant compte des observations envoyées par les gouvernements (A/CN.4/136 et Add.1 à 9) et du troisième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/137).

2. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, présente son troisième rapport et rappelle que, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a communiqué son projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires (A/4425) aux gouvernements pour observations. Ce projet avait été soumis à l'Assemblée générale lors de sa quinzième session pour information, mais il a donné lieu à un échange de vues général en Sixième Commission (557e, 660e et 662e séances). Il a été dans l'ensemble favorablement accueilli comme répondant à la pratique et aux besoins des Etats et plusieurs délégations ont félicité la Commission pour le travail qu'elle a accompli. En raison du fait que les articles avaient été communiqués aux gouvernements pour observations, les délégations à l'Assemblée générale se sont généralement abstenues de commenter le texte des articles. Toutefois, comme certaines délégations ont formulé leurs avis au sujet de quelques articles du projet, le Rapporteur spécial a résumé, dans son troisième rapport, les opinions exprimées à cette occasion.

3. Les délégations à la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont approuvé dans leur très grande majorité la décision prise par la Commission d'élaborer un projet qui servirait de base pour la conclusion d'une convention multilatérale en la matière.

4. Un certain nombre d'observations de gouvernements sont parvenues à la Commission; il en parviendra probablement d'autres au cours de la session. De plus, le Gouvernement du Niger a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations à présenter et le Gouvernement du Tchad a indiqué qu'il n'était pas en mesure d'en soumettre à la Commission.

5. Dans l'ensemble, les gouvernements ont considéré le projet d'articles comme une base acceptable aux fins de la conclusion d'une convention multilatérale. Le Gouvernement du Guatemala s'est déclaré prêt à l'accepter tel qu'il est; les autres gouvernements ont fait un certain nombre de commentaires sur les divers articles. Dans son rapport (Introduction, paragraphe 5), le Rapporteur spécial les a subdivisés en quatre groupes : i) les propositions tendant à supprimer certains articles; ii) les amendements ou additions proposés; iii) les propositions d'articles nouveaux; et iv) les observations contenant des renseignements que la Commission a demandés.

6. A la lumière des commentaires des gouvernements, il a présenté des propositions nouvelles afin de faciliter le travail de la Commission. Il s'est abstenu de prendre position sur les propositions des gouvernements visant à la suppression de certains articles et s'est borné à reproduire les arguments avancés par ces derniers; cependant il ne manquera pas de donner son avis sur ces propositions lorsque les articles qu'elles concernent viendront en discussion.

7. On peut dégager des observations reçues la conclusion générale suivante : la Commission peut considérer le projet comme constituant la base d'une convention multilatérale, ce qui confirme la décision qu'elle a prise à sa douzième session (*ibid*, par. 24).

8. En ce qui concerne la méthode de travail, le Rapporteur spécial suggère de différer l'examen de l'article premier jusqu'à ce que les autres articles aient reçu leur rédaction définitive. En effet, premièrement, certaines observations sur cet article sont parvenues tout récemment et d'autres parviendront certainement au cours de la discussion; deuxièmement, la Commission est bien au courant des termes définis à l'article premier; il lui sera donc commode de continuer pour le moment à les utiliser; troisièmement, c'est seulement lorsque l'examen des autres articles sera terminé qu'il sera possible d'arrêter les définitions les plus appropriées.

9. Une autre question de procédure se pose également en ce qui concerne les propositions tendant à supprimer certains articles. Il serait peut-être logique de régler le sort de ces propositions avant de commencer l'étude du projet article par article, car la suppression d'un article donné pourra avoir des répercussions non seulement sur les articles qui suivent, mais aussi sur certains de ceux qui précèdent. Mais si la Commission estime qu'il serait plus indiqué d'examiner les articles l'un après l'autre, M. Žourek n'a aucune objection contre cette procédure.

10. Enfin, le Rapporteur spécial précise qu'il n'a eu connaissance du texte de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13) qu'après avoir établi son troisième rapport. Il considère que la Commission devrait, dans toute la mesure où cela lui paraît fondé, prendre en considération les dispositions de cette Convention. Bien entendu, à cause des différences entre le statut des agents diplomatiques et celui des consuls, le texte de la Convention de Vienne ne devra pas toujours inspirer le libellé des articles correspondants concernant les consuls, mais, pour ce qui est de l'exemption fiscale et de l'exemption douanière notamment, une grande partie de l'œuvre de Vienne sera

précieuse pour la Commission, car elle montre bien jusqu'où les gouvernements sont disposés à aller.

11. Le PRESIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte de différer l'examen de l'article premier jusqu'à ce que les autres articles du projet aient été adoptés.

Il en est ainsi décidé.

12. Le PRESIDENT demande l'avis de la Commission sur le point suivant : devrait-elle examiner les propositions tendant à supprimer certains articles avant d'aborder l'étude du projet article par article ?

13. M. SANDSTRÖM préférerait passer immédiatement à l'examen du projet article par article.

14. M. EDMONDS reconnaît que la méthode consistant à s'occuper d'abord des suppressions ne serait pas sans mérites. Lorsque la Commission aura déterminé les articles qu'elle désire supprimer, elle pourra s'occuper de l'ensemble des articles maintenus et des suggestions et propositions les concernant.

15. M. VERDROSS croit plus logique d'étudier les articles dans leur ordre naturel.

16. M. AGO craint qu'un examen immédiat des propositions de suppression n'induise la Commission à prendre des décisions hâtives sans avoir étudié attentivement les questions qui s'y rapportent.

17. M. BARTOŠ estime que toute la structure du projet pourrait se trouver affectée par une décision initiale portant suppression d'articles déterminés. La méthode la plus constructive consiste à examiner les différentes propositions de suppression d'article au moment où l'on étudie cet article. Même si la Commission est amenée, au cours de l'examen du projet article par article, à décider la suppression d'un article quelconque, elle devra encore se demander si telle ou telle idée contenue dans cet article ne doit être introduite en un autre endroit du projet.

18. Le PRESIDENT constate que les membres de la Commission sont pour la plupart d'avis de ne pas étudier la question des suppressions en premier lieu. S'il n'y a pas d'objections, il considérera donc que la Commission désire examiner le projet article par article en commençant par l'article 2.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 2 (Etablissement de relations consulaires)

19. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, signale que l'article 2 a fait l'objet de deux catégories d'observations. D'une part, les observations sur le texte actuel de l'article; d'autre part, les observations relatives au paragraphe 2 qui a été proposé et sur lequel la Commission a réservé sa décision (576e séance, par. 44) [1]. Il propose d'étudier séparément la question du paragraphe 2 et de ne considérer, pour le moment, que les observations concernant le paragraphe 1er.

20. Le Gouvernement norvégien (A/CN.4/136/Corr.1) propose la suppression de l'article 2, essentiellement parce qu'il critique l'emploi de l'expression « relations consulaires » qui, à son avis, n'a pas de signification précise en droit international; selon ce Gouvernement, les rapports juridiques naissent du consentement unilatéral ou mutuel à l'établissement d'un ou de plusieurs consulats. Le Gouvernement norvégien a en outre proposé d'éliminer l'expression « relations consulaires » de tous les articles où elle se rencontre aussi.

21. Or, l'expression « relations consulaires » est courante dans la pratique des Etats et dans les ouvrages de doctrine. Elle vise les rapports qui naissent entre Etats du fait que des fonctions consulaires sont exercées par des organes de l'Etat d'envoi sur le territoire de l'Etat de résidence. Il renvoie au passage de son rapport (A/CN.4/137, section II, par. 1 et 2) qui traite de ce point. Il est d'avis qu'il faudrait maintenir l'article 2 tel qu'il est.

22. Pour M. SANDSTRÖM, les arguments du Gouvernement norvégien ne sont pas très convaincants. Toutefois, peut-être a-t-on trop insisté sur la nécessité d'un accord mutuel et n'a-t-on pas pris suffisamment conscience du fait que ce consentement mutuel peut être purement tacite et résulter de l'établissement d'un consulat.

23. M. YASSEEN dit que l'article 2 doit subsister. L'expression « relations consulaires » définit de façon adéquate les rapports entre Etats en cette matière. Pour sa part, il ne saurait accepter, comme on l'a suggéré, que ces relations puissent s'établir par une initiative unilatérale; l'accord au moins tacite des Etats est indispensable pour établir ces relations, comme le consentement de l'Etat de résidence est indispensable avant que l'Etat d'envoi puisse établir un consulat.

24. M. PAL déclare qu'en plus de la proposition norvégienne tendant à supprimer l'article 2 à laquelle il ne saurait, quant à lui, se rallier, le paragraphe 2 proposé du même article a appelé des observations de la part de certains gouvernements. La Tchécoslovaquie (A/CN.4/136) et l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CN.4/136/Add.2) se sont prononcées en faveur de l'insertion de cette disposition; d'autre part, les Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) se sont prononcés en sens contraire. M. Pal ne pense pas, quant à lui, que l'addition proposée soit pleinement justifiée; il estime qu'il convient d'y renoncer.

25. M. AMADO pense que, dans le texte français, le mot « mutuel » est superflu dans l'expression « accord mutuel ». Toutefois, il est indiscutable que le consentement des Etats intéressés est un élément essentiel pour l'établissement de relations consulaires. Le fait étant reconnu par le Gouvernement norvégien, la suggestion de celui-ci est donc en grande partie d'ordre rédactionnel. M. Amado considère, quant à lui, que l'expression « relations consulaires » est consacrée par l'usage.

26. M. BARTOŠ signale que l'observation norvégienne, qui semble impliquer que des relations consulaires pourraient être établies soit par initiative unilatérale — c'est-à-dire par l'établissement d'un consulat en vertu de la

[1] Pour les comptes rendus analytiques de la douzième session (526e à 579e séances), voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. 1 (Publication des Nations Unies, n° de vente : 60, V. 1, vol. 1).

décision de l'Etat d'envoi —, soit par le consentement des Etats, en d'autres termes sur une base contractuelle ou par voie d'autorité unilatérale, est contraire, à son avis, aux principes reconnus du droit international existant, selon lesquels ces relations ne peuvent être établies que sur une base contractuelle, quelle que soit la forme du consentement. La Commission a eu pleinement raison de spécifier que l'accord mutuel (ou l'accord tout court, ou consentement) des Etats intéressés est nécessaire pour l'établissement de relations consulaires.

27. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, déclare qu'au cours d'un échange de vues qui a été aussi utile que nécessaire, on s'est peut-être mépris sur les termes de l'observation norvégienne. Le Gouvernement norvégien n'a jamais suggéré qu'un consulat puisse être établi par une initiative unilatérale de l'Etat d'envoi.

28. Il rappelle qu'à la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques, des propositions ont été présentées à l'effet de supprimer le mot « mutuel », jugé superflu, dans l'expression « consentement mutuel » qui figure à l'article 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pourtant, on a maintenu l'expression telle qu'elle était. Le jargon juridique, même s'il est dépourvu de substance, a la vie dure. En ce qui concerne cette expression, on peut souligner que tout au moins dans les manuels anglais et américains de droit des contrats, on rencontre souvent l'expression « *mutuality of consent* ».

29. Un gouvernement peut fort bien consentir à l'établissement de consulats par un autre pays sans exiger de celui-ci qu'il consente par voie de réciprocité à ce que des consulats de ce pays soient ouverts sur son territoire. En théorie et en pratique, l'engagement d'établir des relations consulaires qui figure dans un traité et l'établissement effectif de consulats ne coïncident pas dans le temps. Il y a là une certaine analogie avec le droit privé qui, par exemple, reconnaît deux types distincts de contrats : l'engagement de vendre et le contrat de vente. M. Liang considère que le texte de l'article 2 est pleinement satisfaisant, particulièrement avec l'emploi de l'expression « relations consulaires ». Il ajoute que des conséquences juridiques pourraient découler et découleraient effectivement de l'engagement d'établir des relations consulaires sans qu'il soit nécessaire qu'un consulat soit effectivement établi.

30. M. YASSEEN dit que si l'expression « *mutual consent* » est satisfaisante en anglais, en français le mot « mutuel » est superflu dans l'expression « accord mutuel ».

31. M. AGO pense que le Comité de rédaction devrait être prié d'examiner minutieusement les textes anglais et français de l'article 2 en vue de les mettre en harmonie avec les textes correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Dans le texte français de l'article 2 de cette Convention, l'expression employée est « consentement mutuel » et non « accord mutuel ».

32. Le PRESIDENT a l'impression que la Commission souhaite unanimement maintenir l'article 2. En l'absence d'objections, il considérera donc le paragraphe premier de l'article comme adopté.

Il en est ainsi décidé.

33. Le PRESIDENT invite les membres de la Commission à procéder à l'examen du paragraphe 2 qui a été proposé.

34. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle que lors de sa onzième session (498e séance, par. 37) la Commission n'a pas eu le temps de prendre une décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2. A sa douzième session, elle a pour la même raison, réservé sa décision (576e séance, par. 44).

35. Au cours des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, et dans leurs observations écrites, certains gouvernements ont approuvé le paragraphe proposé, alors que d'autres l'ont rejeté. L'Indonésie, la République socialiste soviétique d'Ukraine[2], l'Union des Républiques socialistes soviétiques (A/CN.4/136/Add.2), la Tchécoslovaquie (A/CN.4/136) et la Belgique (A/CN.4/136/Add.6) se sont prononcées en faveur de l'inclusion du paragraphe 2. Les Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) ne sont pas favorables à cette inclusion mais n'ont pas donné de raisons spécifiques expliquant leur attitude; les Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) ont rejeté le paragraphe 2 parce qu'ils considèrent que l'établissement de relations diplomatiques ne comprend pas automatiquement l'établissement de relations consulaires.

36. A ce propos, M. Žourek attire l'attention de la Commission sur le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques : « 2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique. »

37. La Conférence de Vienne ayant ainsi reconnu qu'une mission diplomatique peut exercer des fonctions consulaires, il conviendrait que le projet en discussion stipule que l'établissement de relations diplomatiques comprend de plein droit l'établissement de relations consulaires. Il faudrait, à ce propos, faire une distinction nette entre les fonctions d'un consul d'une part, et, d'autre part, les moyens par lesquels ces fonctions sont exercées.

38. La règle proposée au paragraphe 2 n'implique en aucune manière que l'Etat d'envoi ait le droit d'établir des consulats sans le consentement de l'Etat de résidence. Une telle interprétation serait en complète contradiction avec les dispositions du paragraphe 1 de l'article 3, où il est dit explicitement : « Aucun consulat ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence sans le consentement de ce dernier. » Le paragraphe 2 tel qu'il est proposé ne signifie pas non plus qu'une mission diplomatique soit autorisée *ipso facto* à traiter directement avec les autorités locales. Il est évident que si une mission diplomatique exerce des fonctions consulaires elle doit se conformer à la législation et aux usages locaux. Certains pays admettent la possibilité qu'une mission ait des rapports directs avec les autorités locales, tandis que d'autres ne l'admettent pas. De plus, il existe une règle de droit international, reconnue par les écrits d'éminents juristes et par la pratique des Etats, selon laquelle la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires. La

[2] 657e et 660e séances de la Sixième Commission, citées dans A/CN.4/137, sous article 2.

Commission a confirmé cette règle en adoptant l'article 26 du projet (572e séance, par. 31). S'il n'y a pas accord sur le fait que l'établissement de relations diplomatiques comprend celui de relations consulaires, il est difficile de concevoir comment ces dernières peuvent survivre aux premières. Enfin, M. Žourek déclare qu'au cours de deux années d'études sur le sujet, il n'a pas relevé dans la pratique des Etats un seul cas dont on puisse tirer argument contre les termes du paragraphe 2 tel qu'il a été proposé.

39. M. VERDROSS rappelle qu'à la onzième session il avait émis des doutes à l'égard du paragraphe 2 (497e séance, par. 17). Toutefois, depuis l'adoption du paragraphe 2 de l'article 3, dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, il pense que la situation a sensiblement changé.

40. En principe, l'établissement de relations diplomatiques implique la possibilité d'exercer certaines fonctions consulaires. Mais cela ne signifie pas que toutes les fonctions consulaires puissent être exercées sans une autorisation spéciale de l'Etat de résidence. Il considère donc que le paragraphe 2 est acceptable sous réserve de l'inclusion éventuelle d'une clause conditionnelle sauvegardant toute disposition de la législation locale qui exigerait une permission spéciale pour l'accomplissement de certaines fonctions consulaires.

41. M. AGO explique qu'à la Conférence de Vienne il s'est opposé à l'adoption du paragraphe 2 de l'article 3 en raison de son ambiguïté. Ce paragraphe stipule uniquement qu'aucune disposition de la Convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique. Or, la Commission est appelée à décider expressément si le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire pour l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

42. En pratique, il est généralement admis que les ambassadeurs exercent certaines fonctions consulaires. On pourrait toutefois aussi considérer ces fonctions comme des fonctions diplomatiques et, en fait, tous les exemples cités à l'appui du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne appartiennent à cette catégorie. Il est aussi généralement admis qu'il existe certaines fonctions consulaires, comme la délivrance d'actes de mariage, qu'un ambassadeur ne pourrait assumer sans le consentement exprès de l'Etat de résidence. Ce serait une solution de facilité que d'adopter une formule analogue à celle adoptée à la Conférence de Vienne et qui, en fait, laisse la question ouverte. Il serait néanmoins préférable que la Commission adopte un texte définissant clairement la situation réelle, à savoir que certaines fonctions consulaires, mais non pas toutes, peuvent être exercées après l'établissement de relations diplomatiques.

43. M. Ago pense que l'argument tiré de l'article 26 n'est pas très convaincant, puisque la règle qui y est concrétisée — à savoir que la rupture des relations diplomatiques n'implique pas nécessairement celle des relations consulaires — montre en fait que les deux sortes de relations sont indépendantes l'une de l'autre.

44. En conclusion, M. Ago ne croit pas indiqué que la Commission prenne une décision sur la base du texte actuel, qui ne donne pas satisfaction à un certain nombre de ses membres. Ce serait aussi une erreur de n'inclure aucune disposition à ce sujet. Il propose donc que l'on prenne le temps d'élaborer une formule meilleure susceptible de recueillir plus de suffrages.

45. M. AMADO déclare que rien ne peut le convaincre que l'établissement de relations diplomatiques implique nécessairement l'établissement de relations consulaires. En fait, c'est le contraire qui s'est souvent produit. L'établissement de relations consulaires précède souvent l'établissement de relations diplomatiques et leur prépare le terrain. Il admet cependant que selon les tendances modernes, l'établissement de relations diplomatiques entraîne souvent l'établissement de relations consulaires et que l'on crée fréquemment des sections consulaires dans les ambassades. Il partage donc l'opinion de M. Ago et recommande que l'on recherche une formule plus satisfaisante reflétant exactement la situation actuelle. Enfin, il déclare qu'au paragraphe 1 l'expression « consentement mutuel » (« *mutual consent* ») est indispensable.

46. M. BARTOŠ rappelle qu'à la douzième session il s'est prononcé contre l'adoption du paragraphe 2 (576e séance, par. 33-37); il estime que le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne ne modifie pas sensiblement la situation. En fait, la formule élaborée par le Comité de rédaction de la Conférence de Vienne est une formule neutre, conçue pour réunir une majorité, compte tenu de l'opposition qu'avait soulevée la proposition de la délégation espagnole tendant à mentionner les fonctions consulaires parmi les fonctions normales d'une mission diplomatique.

47. Néanmoins, il deviendrait peut-être possible d'adopter le texte du Rapporteur spécial si l'on ajoutait au projet une disposition relative à la situation juridique des sections consulaires des missions diplomatiques, puisque la tendance générale est de créer des sections consulaires dans le cadre des ambassades. Les règles appliquées à ces sections consulaires varient d'un Etat de résidence à l'autre : certains exigent que le chef de la section ait reçu l'exequatur; pour d'autres, il suffit, au contraire, que le nom du chef de la section soit communiqué au ministère des affaires étrangères.

48. M. Bartoš reconnaît qu'il faudrait encore donner un certain temps à la réflexion et que la Commission devrait s'armer de prudence pour décider si elle doit ou non suivre la tendance actuelle dans l'accomplissement de sa tâche de développement progressif du droit international.

49. M. FRANÇOIS n'a que peu de chose à ajouter aux arguments exposés par MM. Ago et Amado. Si la thèse du Rapporteur spécial est exacte, c'est dans la Convention de Vienne qu'aurait dû trouver place la disposition qui fait l'objet du paragraphe 2 : mais cette solution a été explicitement rejetée par la Conférence de Vienne. On ne saurait assurément trouver un argument en faveur de la thèse du Rapporteur spécial dans le texte, du reste malheureux, du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne, puisqu'il revient à dire que rien n'interdit aux Etats de conclure un accord autorisant leurs missions diplomatiques respectives à exercer des fonctions consulaires. On n'a jamais voulu donner à

entendre que les fonctions diplomatiques comprenaient automatiquement les fonctions consulaires. M. François ne peut suivre le raisonnement de M. Verdross, d'après lequel certaines fonctions consulaires feraient implicitement partie des fonctions diplomatiques; il ne peut donc se rallier à la conclusion que M. Verdross tire de cette prémisse, savoir que l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires. Il est exact que certaines fonctions consulaires peuvent être remplies par les missions diplomatiques sans le consentement exprès de l'Etat de résidence, parce que ces fonctions relèvent également du domaine diplomatique, mais il en est d'autres qui sont exclusivement exercées par des consuls ou des fonctionnaires consulaires.

50. De même, M. François ne peut considérer comme bien fondé l'argument que le Rapporteur spécial pense tirer du cas où il y a rupture des relations diplomatiques en faveur du principe énoncé dans son projet de paragraphe 2. Selon M. François, le simple fait que la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas nécessairement la rupture des relations consulaires ne suffit pas à prouver que les fonctions consulaires font partie intégrante des fonctions diplomatiques.

51. M. MATINE-DAFTARY indique qu'à la Conférence de Vienne, après avoir éprouvé de sérieux doutes sur l'opportunité du texte adopté en fin de débat pour constituer le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention sur les relations diplomatiques, il a finalement voté ce texte parce que celui-ci n'affirmait pas que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires, mais stipulait simplement que les fonctions consulaires peuvent être exercées par une mission diplomatique, en d'autres termes, il permettait le cumul des deux fonctions. Cet énoncé est en harmonie avec la pratique, suivie par de nombreux pays, qui consiste à créer une section consulaire dans le cadre de la mission diplomatique, cela surtout pour diminuer les frais.

52. A la onzième session de la Commission (497e séance, par. 20), M. Matine-Daftary a marqué qu'il doutait de l'utilité du paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial; or il ne s'est rien produit depuis ce moment qui ait été de nature à écarter ce doute de son esprit. A quoi servirait une disposition de cet ordre ? Plus précisément, que signifie le mot « comporte » ? S'il signifie que l'établissement de relations diplomatiques implique l'établissement de relations consulaires, on pourrait interpréter cette disposition comme signifiant que des consulats pourraient être établis en quelque endroit que ce soit du territoire de l'Etat de résidence, ce qui est manifestement faux, puisque le consentement explicite de l'Etat de résidence est requis pour l'établissement de chaque consulat, comme il est stipulé dans l'article suivant du projet.

53. Comme M. François, M. Matine-Daftary interprète l'article 26 du projet dans un sens opposé à celui que lui donne le Rapporteur spécial. Relations diplomatiques et relations consulaires sont entièrement distinctes les unes des autres. Si l'on admettait que le principe énoncé dans le projet de paragraphe 2 du Rapporteur spécial est exact, il s'ensuivrait que la rupture des relations diplomatiques entraîne nécessairement celle des relations consulaires. M. Matine-Daftary demande à la Commission de ne prendre de décision sur la question qu'après mûre réflexion.

54. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, explique que l'on est parvenu au texte du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne à la suite d'un compromis. L'on a considéré la question de l'exercice des fonctions consulaires par une mission diplomatique comme réglée par le droit coutumier et chacun a admis que telle est la pratique générale. Nombreux sont les cas où les Etats ne créent aucun consulat. Par exemple, il n'y a pas de consulats à Moscou et beaucoup de pays n'en ont pas établi ailleurs sur le territoire de l'Union soviétique, mais il a été créé des sections consulaires dans les missions diplomatiques. Admettre la théorie selon laquelle les missions diplomatiques ne peuvent exercer de fonctions consulaires qu'avec le consentement exprès de l'Etat de résidence, ce serait créer un obstacle inutile à l'exercice desdites fonctions. Si M. Tounkine ne connaît pas de cas où l'on se soit opposé à ce que des missions diplomatiques exercent des fonctions consulaires, il se rend évidemment fort bien compte que la manière dont ces fonctions sont accomplies varie de pays à pays.

55. En fait, l'établissement de relations consulaires ne pose de problème que dans les cas où il n'existe pas de relations diplomatiques entre les deux Etats intéressés; en pareil cas, des accords spéciaux sont évidemment nécessaires, mais même eux ne donnent pas d'office à l'Etat d'envoi le droit d'établir des consulats sur le territoire de l'Etat de résidence. A vrai dire, beaucoup d'accords bilatéraux prévoyant l'établissement de relations consulaires stipulent expressément que le consentement de l'Etat de résidence est indispensable pour la création de consulats.

56. Il semble donc que, selon la pratique moderne, l'établissement de relations diplomatiques, qui sont beaucoup plus étendues, comprend l'établissement de relations consulaires. Si la Commission veut faciliter le développement progressif du droit international, elle doit par conséquent adopter le paragraphe 2 dans la rédaction proposée par le Rapporteur spécial. Néanmoins, comme il existe encore certaines divergences de vues, M. Tounkine est prêt à se rallier à la suggestion de M. Ago (par. 44 ci-dessus), tendant à renvoyer à une date ultérieure la décision sur le paragraphe supplémentaire de façon à donner aux membres de la Commission le temps de réfléchir encore et de s'entretenir officieusement à ce sujet.

57. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, dit qu'au cours du débat il n'a pas été cité un seul exemple où la pratique s'écarte de la règle posée dans le paragraphe 2 qu'il a proposé. Au cours des recherches approfondies qu'il a pu faire, il n'a trouvé aucun cas où le consentement spécial de l'Etat de résidence soit indispensable pour permettre à une mission diplomatique d'exercer des fonctions consulaires. Dans certains Etats, il est vrai, le chef d'une section consulaire ou un fonctionnaire d'une mission diplomatique chargé de l'exercice de fonctions consulaires ne peut s'adresser aux autorités locales que s'il est en possession d'un exequatur (A/CN.4/137, *ad* article 2, par. 6).

58. Comme exemple de la pratique moderne, M. Žourek cite le cas de Paris où quatre-vingt-une missions diplomatiques et consulats exercent des fonctions consulaires. Sur ce nombre, 32 sont des missions diplomatiques qui exercent des fonctions consulaires dans le cadre normal de leurs activités, 22 des consulats dirigés par un chef de poste ou par un fonctionnaire qui est également un fonctionnaire diplomatique figurant sur la liste diplomatique, et 37 des consulats dirigés par un consul. Au Brésil, il est de règle que les missions diplomatiques exercent des fonctions consulaires et elles sont autorisées à s'adresser directement aux autorités locales, mais toutefois pas aux tribunaux (avec lesquels elles doivent se mettre en rapport par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères). En Italie, le consentement exprès de l'Etat de résidence n'est indispensable que si un agent diplomatique étranger exerçant des fonctions consulaires veut se mettre en rapport avec les autorités locales. A Prague, toutes les missions diplomatiques exercent des fonctions consulaires sans avoir à solliciter le consentement spécial du Gouvernement tchécoslovaque et il n'y a qu'un Etat qui ait créé seulement un consulat et ne soit pas représenté par une mission diplomatique. Il est exact que certains Etats de résidence exigent que notification soit donnée au ministère des affaires étrangères si la section consulaire d'une mission diplomatique exerce des fonctions consulaires, mais c'est là une question de procédure qui ne touche en rien le principe sur lequel repose le paragraphe 2. Ces exemples éclairent la tendance actuelle. Or la Commission devrait dûment la prendre en considération si elle veut que son projet contribue au développement progressif du droit international. Le fait que, dans certains cas, les missions diplomatiques n'exercent pas toutes les fonctions consulaires n'est pas un argument suffisant pour rejeter le paragraphe 2. Du reste, s'il n'existe pas de relations diplomatiques entre deux Etats, il arrive que des consulats n'exercent pas toutes les fonctions consulaires, mais même dans ces cas-là, il est indéniable qu'il existe des relations consulaires. La Commission ne doit pas confondre l'établissement des relations consulaires avec l'étendue des fonctions consulaires.

59. M. Žourek aimerait savoir quels sont les cas que M. François avait présents à l'esprit lorsqu'il a dit que certaines fonctions consulaires spéciales ne pouvaient être exercées en droit que par des consuls, et jamais par une mission diplomatique; pour sa part, M. Žourek n'en connaît pas.

60. Répondant à M. Matine-Daftary qui a demandé quel était l'objet du paragraphe 2, M. Žourek dit qu'il est important de l'insérer dans le projet pour des raisons d'ordre à la fois théorique et pratique car, sans cette clause, le projet serait trop restreint en ce sens qu'il s'appliquerait alors uniquement à l'activité des consuls proprement dits, et non à celle des sections consulaires des missions diplomatiques.

61. M. Žourek, qui a soutenu que les dispositions de l'article 26 concernant la rupture des relations diplomatiques constituaient un argument en faveur de l'insertion du paragraphe 2, ne pense pas que sa thèse ait été valablement réfutée. Si, par exemple, l'Etat A a établi dans l'Etat B une mission diplomatique exerçant des fonctions consulaires et si l'Etat B a établi dans l'Etat A à la fois une mission diplomatique et un consulat, alors, en cas de rupture des relations diplomatiques entre les deux Etats, pourrait-on vraiment soutenir que l'Etat B continuerait à exercer ses activités consulaires alors que l'Etat A, dont la mission aura été fermée, devrait les cesser ? Les problèmes que pose une telle éventualité méritent qu'on s'y arrête. Une solution respectant l'égalité des Etats semble s'imposer dans le cas envisagé.

62. Passant à la suggestion de M. Verdross (par. 40 ci-dessus), M. Žourek dit qu'une telle restriction est déjà énoncée dans l'article 4 et qu'il suffirait d'en faire mention dans le commentaire de l'article 2.

63. M. PAL estime qu'une disposition énoncée dans des termes aussi catégoriques que ceux actuellement proposés par le Rapporteur spécial pour constituer le paragraphe 2 de l'article 2 eût été mieux à sa place dans la Convention de Vienne. On ne saurait invoquer à l'appui de ce paragraphe, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne, car celles-ci ne peuvent en aucun cas et quelle que soit la manière dont on les lise, être interprétées dans ce sens. Si, toutefois, une disposition analogue à celle qui est contenue au paragraphe 2 de l'article 3 de cette Convention était acceptable, une disposition identique pourrait peut-être être insérée dans l'article 4 du projet. M. Pal estime, lui aussi, que la Commission ne doit pas prendre de décision hâtive.

64. M. ERIM déclare que la nécessité du paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial ne lui est pas encore apparue et il demande des explications complémentaires quant à l'objet précis de cette disposition. Il note que le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne se rapporte à l'exercice des fonctions consulaires, alors que le paragraphe 2 du texte du Rapporteur spécial se rapporte à l'établissement de relations consulaires.

65. Dans les cas où il n'existe entre deux Etats ni relations diplomatiques ni relations consulaires, l'établissement des premières n'entraîne certes pas nécessairement l'établissement des secondes. Si le paragraphe 2 signifie que les missions diplomatiques peuvent parfois exercer des fonctions consulaires, M. Erim pense qu'il serait superflu de le stipuler, vu que cela n'a jamais été contesté. Toutefois, du point de vue juridique, il existe une grande différence entre l'exercice de fonctions consulaires lorsque les relations consulaires existent déjà et l'établissement desdites relations, qui nécessite un accord particulier et distinct entre les deux Etats.

La séance est levée à 13 heures.