

Document:-  
**A/CN.4/SR.584**

**Compte rendu analytique de la 584e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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>)*

à la première phrase du paragraphe 1 la rédaction suivante :

« Sous réserve des dispositions de tout accord en vigueur applicable en la matière, les consuls ont pour mission d'exercer, dans les limites de leur circonscription, les fonctions qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence. »

64. M. BARTOŠ estime que la proposition de M. Matine-Dařtary est acceptable.

65. Prenant la parole en qualité de membre de la Commission, le **PRESIDENT** déclare que la règle énoncée au paragraphe 1 a toujours été interprétée comme laissant à l'Etat d'envoi une faculté et non comme lui imposant une obligation. Cet Etat n'est pas tenu d'autoriser son consul à exercer toutes les fonctions spécifiées. La disposition en question signifie simplement que, dans le cadre indiqué, l'Etat d'envoi peut choisir les fonctions qu'il désire confier à son consul.

66. Pour l'Etat de résidence, la position est différente. La règle en question lui fait une obligation d'autoriser l'exercice des fonctions mentionnées.

67. Dans ces conditions, une disposition se bornant à stipuler que les consuls peuvent accomplir les fonctions dont les a investis l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence, n'aurait guère de valeur en tant que règle objective de droit international.

68. M. AMADO s'étonne que le Gouvernement finlandais ait indiqué dans ses observations que les termes du paragraphe 1 lui paraissent avoir une portée trop vaste. Ce paragraphe contient deux restrictions : premièrement, les fonctions doivent être celles dont le consul a été investi par l'Etat d'envoi; deuxièmement, il doit être possible d'exercer ces pouvoirs sans qu'il y ait violation du droit de l'Etat de résidence.

69. M. Amado répète que la définition des fonctions consulaires doit être énoncée en termes généraux et suivie de quelques exemples, en omettant ceux qui laisseraient supposer que le rôle du consul pourrait être par trop général et trop important, comme c'est le cas des exemples donnés dans les alinéas e) et f). Il fait observer que l'agent diplomatique exerce de larges fonctions sur tout le territoire de l'Etat de résidence, mais qu'un consul n'exerce que des fonctions limitées dans une circonscription restreinte.

La séance est levée à 13 h. 05.

## 584° SEANCE

Vendredi 5 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

### Souhais de bienvenue à un nouveau membre

1. Le **PRESIDENT** souhaite la bienvenue à M. André Gros, dont l'expérience et les connaissances seront, il en est certain, très utiles à la Commission dans ses travaux.

2. M. GROS remercie le Président des aimables paroles de bienvenue qu'il vient de lui adresser et dit que ce sera pour lui un grand honneur de participer aux travaux de la Commission, bien qu'il lui soit difficile d'imaginer qu'il puisse remplacer en aucune manière son éminent maître, le Professeur Georges Scelle. M<sup>me</sup> Scelle, informée de l'hommage que la Commission a rendu à la mémoire de son mari lors de la séance d'ouverture de la session, en a été profondément touchée.

3. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, annonce qu'il a reçu une lettre de M<sup>me</sup> Scelle en réponse au télégramme lui faisant part de l'hommage rendu par la Commission à la mémoire du regretté M. Scelle. M<sup>me</sup> Scelle remercie la Commission de son message et rappelle la longue et étroite collaboration de son mari aux travaux de la Commission.

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES (A/4425) (suite)

#### ARTICLE 4 (Fonctions consulaires) [suite]

4. Le **PRESIDENT** invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 4 du projet (A/4425).

5. M. YASSEEN dit que le fait d'énumérer en détail les fonctions consulaires dans une convention internationale créerait des obligations internationales entre les Parties. L'Etat de résidence aurait le devoir d'autoriser l'exercice de ces fonctions : il ne pourrait, par exemple, empêcher un consul de prêter assistance, conformément aux dispositions de la convention, aux nationaux de l'Etat d'envoi. L'Etat d'envoi, quant à lui, n'aurait pas le droit de confier au consul des fonctions non consulaires. Il aurait évidemment toute latitude de lui confier des fonctions consulaires autres que celles qui sont spécifiées, à la condition que lesdites fonctions puissent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence.

6. On peut donc distinguer deux catégories de fonctions : premièrement, celles à l'exercice desquelles l'Etat de résidence ne peut s'opposer; deuxièmement, celles qui ne peuvent être exercées que s'il n'y a pas conflit avec le droit de cet Etat. Il ne faut pas oublier enfin que l'énumération de fonctions consulaires dans une convention internationale n'impose pas à l'Etat d'envoi l'obligation de confier à son consul toutes les fonctions énumérées.

7. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle que, pour la première phrase du paragraphe 1 de l'article 4, la Commission est saisie de quatre versions différentes. En premier lieu, le texte de 1960 (A/4425); en second lieu, le texte qu'il a présenté dans son troisième rapport (A/CN.4/137); en troisième lieu, le texte proposé par le Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6) et enfin, le texte proposé par le Gouvernement néerlandais (A/CN.4/136/Add.4).

8. Le texte de 1960 n'est pas tout à fait clair. La deuxième phrase précise que les fonctions énumérées dans les alinéas a) à f) sont les principales fonctions norma-

lement exercées par les consuls. On peut interpréter cette phrase comme se rapportant non seulement à la première partie de la phrase précédente (« les fonctions mentionnées dans les présents articles et les accords en vigueur applicables en la matière ») mais aussi à la deuxième partie de cette phrase (où il est question des fonctions confiées au consul par l'Etat d'envoi). On pourrait en déduire que les fonctions mentionnées dans les alinéas a) à f) ne sont pas toutes reconnues comme étant des fonctions consulaires par le droit international moderne. C'est en effet la conclusion qui semble avoir été dégagée dans le commentaire des Philippines (A/CN.4/136), où l'on peut lire que le membre de phrase « les fonctions normalement exercées par les consuls consistent notamment à » constitue une simple déclaration et ne peut, dans le cas de pays qui n'ont pas conclu d'accords bilatéraux ou n'ont pas de législation interne traitant des fonctions consulaires, être une source de pouvoirs consulaires pouvant être revendiquée en vertu de la convention.

9. Dans son troisième rapport (A/CN.4/137), M. Žourek a répondu à cet argument en faisant observer que le paragraphe 1 mentionne non seulement les fonctions spécifiées dans les accords en vigueur applicables en la matière et celles qui sont confiées au consul par l'Etat d'envoi, mais encore les fonctions mentionnées « par les présents articles ». Si donc l'article 4 était adopté, il constituerait la source directe des droits et des obligations pour les Etats en matière de droit consulaire. L'article 4 ne peut, en aucun cas, être interprété comme signifiant que l'Etat de résidence peut, par exemple, empêcher un consul d'agir en qualité de fonctionnaire de l'état civil ou de prêter assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi.

10. C'est précisément afin d'éviter de telles erreurs d'interprétation sur le sens du paragraphe 1 que, dans le nouveau texte qu'il a proposé dans le troisième rapport, M. Žourek a supprimé dans la première phrase du paragraphe 1 les mots « celles qui leur sont confiées par l'Etat d'envoi et qui peuvent s'exercer sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence » et en a fait l'objet d'un nouveau paragraphe 2. De la sorte, il devient clair que les alinéas a) à f) énumèrent des fonctions reconnues par le droit international comme pouvant être exercées par les consuls.

11. La proposition de la Belgique est tirée du premier paragraphe de la deuxième variante qui figure dans le commentaire (11) sur l'article 4 du rapport de la Commission sur sa session de 1960. Cette proposition tend à reprendre dans la première phrase du paragraphe 1 la teneur des alinéas a) et b). Elle aurait également pour effet de faire un paragraphe distinct du membre de phrase concernant les fonctions consulaires confiées au consul par l'Etat d'envoi. Personnellement, M. Žourek n'a pas d'objection contre la proposition belge puisqu'elle se fonde sur sa proposition initiale, mais il craint qu'en supprimant les alinéas a) et b), elle ne s'écarte trop de la définition adoptée par la Commission.

12. Il ne peut pas accepter le texte proposé par les Pays-Bas, qui n'a d'ailleurs guère de chance de recueillir l'appui des gouvernements. Ce texte pourrait être interprété à tort comme laissant entendre que l'Etat de résidence a le droit d'empêcher l'exercice de certaines

fonctions consulaires reconnues par le droit international sous prétexte que sa législation n'en autorise pas l'exercice.

13. Le Gouvernement des Etats-Unis a suggéré (A/CN.4/136/Add.3) de ne pas limiter les fonctions qui peuvent être attribuées aux consuls à celles qui peuvent s'exercer sans conflit avec la législation de l'Etat de résidence et de comprendre aussi celles sur lesquelles la loi est muette et à l'exercice desquelles l'Etat de résidence ne s'oppose pas. M. Žourek estime, quant à lui, qu'une telle disposition serait trop vaste; en permettant à l'Etat de résidence d'autoriser les consuls de certains pays à exercer des fonctions dont d'autres ne sont pas autorisés à s'acquitter, elle ouvrirait la voie à l'arbitraire. Il est toujours loisible à l'Etat de résidence d'édicter des lois supplémentaires mettant certaines limites à l'exercice des fonctions consulaires par les consuls de tous les Etats, dans les cas visés.

14. M. PAL se prononce en faveur du texte proposé par les Pays-Bas, sous réserve que l'on y ajoute le mot « notamment » après le mot « exerce », afin de bien marquer que l'énumération des fonctions n'est pas exhaustive. Aux termes du paragraphe 2 de la nouvelle version présentée par le Rapporteur spécial ainsi que des divers autres textes similaires qui ont été proposés au cours du débat, l'Etat d'envoi pourrait demander à son consul de s'acquitter de tâches qui ne font nullement partie de la fonction consulaire proprement dite. Il est indispensable de préciser que la seule faculté dont dispose l'Etat d'envoi est de donner à son consul des pouvoirs plus ou moins étendus dans le cadre des fonctions consulaires reconnues par le droit international. Cette idée ressort très nettement du texte proposé par les Pays-Bas qui se termine par les mots « dans la mesure où l'Etat d'envoi l'en a investi... ».

15. M. SANDSTRÖM estime que le projet de 1960 n'est pas clair. Il énumère certaines fonctions consulaires et laisse entendre, par ailleurs, qu'il appartient à l'Etat d'envoi de choisir les fonctions qui seront confiées à son consul. L'orateur préfère le texte belge qui commence par poser nettement ce que sont les fonctions principales d'un consul. Toutefois, il ne s'opposera pas à l'adoption du texte des Pays-Bas comme variante à la formule proposée par la Belgique.

16. Résumant les débats, le **PRESIDENT** dit que la Commission est essentiellement d'accord sur les points suivants :

- 1) l'article 4 doit poser une règle objective de droit international qui énonce certaines fonctions consulaires, lesquelles constitueront le cadre dans lequel l'Etat d'envoi pourra donner à son consul des pouvoirs plus ou moins étendus;
  - 2) l'énumération donnée ne doit pas être considérée comme exhaustive;
  - 3) il y a lieu de mentionner d'autres fonctions confiées au consul par l'Etat d'envoi et qui peuvent être exercées sans conflit avec le droit de l'Etat de résidence;
  - 4) référence doit être faite à des accords en vigueur en la matière.
17. Le Président propose en conséquence de demander au Comité de rédaction d'élaborer un texte pour la

première phrase du paragraphe 1 de l'article 4, en tenant compte de l'accord auquel la Commission est parvenue sur ces points et en prenant en considération le texte de 1960, le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport et le texte proposé par les Pays-Bas. Il fait observer que ce dernier texte ne touche pas le fond de la question mais exprime en termes différents les idées sur lesquelles la Commission est d'accord. Si aucun membre de la Commission ne s'y oppose, il conclura que la Commission accepte la procédure qu'il vient de proposer.

*Il en est ainsi décidé.*

18. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'alinéa a) de l'article 4.

19. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle les observations qu'il a faites au cours de la 583<sup>e</sup> séance (par. 27) à propos de la suggestion de l'Indonésie demandant que l'expression « ressortissants de l'Etat d'envoi » ne s'applique qu'aux personnes physiques et non aux personnes morales, et aussi ses observations à propos de la proposition norvégienne selon laquelle cette expression devrait aussi comprendre les apatrides domiciliés dans l'Etat d'envoi.

20. La proposition belge, dont il a déjà parlé et qui demande la suppression de l'alinéa a), est la conséquence de la proposition du même gouvernement d'incorporer dans la phrase introductive du paragraphe 1 l'idée exprimée dans cet alinéa.

21. Le Gouvernement des Etats-Unis a proposé d'ajouter les mots « et ceux des Etats tiers auxquels il a été convenu qu'ils pouvaient accorder leur protection ». Il n'a pas d'objection à formuler contre la proposition des Etats-Unis, mais il pense que le terme « convenu » devrait être expliqué de façon à indiquer clairement que le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire, ainsi que le stipule l'article 7. Il signale, toutefois, qu'il s'agit là d'un cas spécial et pense qu'une référence précise à l'article 7 suffirait.

22. Dans le nouveau texte de l'alinéa a) qu'il a proposé dans son troisième rapport, M. Žourek a introduit aux alinéas aa), bb) et cc) un certain nombre d'exemples concrets de protection consulaire des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Il estime nécessaire d'introduire ces exemples, car, au cours de la discussion qui a eu lieu à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, on avait émis des opinions indiquant que cette question n'avait pas été bien comprise. La protection des ressortissants ne saurait jamais signifier que l'autorité du consul est substituée à celle des autorités locales. Il est donc nécessaire de spécifier par des exemples concrets que la protection envisagée à l'alinéa a) n'implique nullement une réapparition des procédés utilisés à l'époque des capitulations. Cette protection implique simplement le devoir du consul de sauvegarder les intérêts et les droits de ses nationaux dans le cadre de la législation interne de l'Etat de résidence et des conventions internationales applicables en la matière. Les exemples donnés dans les alinéas qu'il a introduits ne laissent aucun doute à ce sujet.

23. Les trois séries d'exemples qu'il s'est borné à donner se retrouvent dans un grand nombre de conventions

consulaires. On pourrait ajouter un quatrième exemple sur la base des observations présentées récemment par les gouvernements : le droit du consul de faire les démarches nécessaires pour protéger les intérêts des héritiers d'un ressortissant de l'Etat d'envoi décédé dans l'Etat de résidence.

24. M. MATINE-DAFTARY propose d'ajouter l'adjectif « légitimes » après le mot « intérêts ». Il aurait préféré une déclaration spécifiant que la tâche du consul est de protéger les droits des nationaux de l'Etat d'envoi plutôt que leurs intérêts. Toutefois, si l'on conserve le mot « intérêts », il faut expliquer clairement que seuls les intérêts légitimes méritent d'être protégés. Il faudrait tout au moins ajouter une explication dans le commentaire.

25. M. YASSEEN rappelle les termes de l'article 15 (1) de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « Tout individu a droit à une nationalité ». L'apatridie est une anomalie déplorable; elle nuit aux êtres humains qui en souffrent aussi bien qu'à l'ensemble de la société internationale. Une des conséquences malheureuses de l'apatridie est que la personne qui n'a pas de nationalité est privée de la protection consulaire. Ne serait-ce que pour des raisons humanitaires, il recommande donc que la Commission accorde une attention particulière à la proposition norvégienne (A/CN.4/136) qui vise à modifier les alinéas a) et b), de manière que le consul soit habilité à protéger non seulement les ressortissants de l'Etat d'envoi mais aussi les apatrides qui ont leur domicile dans cet Etat.

26. Il ne fait pas de doute que, dans l'état actuel du droit international, un consul ne peut protéger que les ressortissants de l'Etat d'envoi, mais la proposition norvégienne présente un aspect intéressant du développement progressif du droit international.

27. Cette proposition ne concerne pas la protection des apatrides en général, mais seulement des apatrides domiciliés dans l'Etat d'envoi. A cet égard, M. Yasseen souligne l'importance considérable que l'on attache au domicile dans la législation de nombreux Etats, dont beaucoup appliquent le droit du pays de domicile dans toutes les affaires de succession et toutes celles qui ont trait au droit familial. Il faut remarquer que la notion de « résidence permanente » a été introduite dans plusieurs dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13) et qu'elle reflète par conséquent une tendance à accorder à la résidence permanente une importance presque égale à celle que l'on accorde à la nationalité. Il n'y a donc rien de particulièrement révolutionnaire dans le fait de déclarer qu'en l'absence de nationalité, le domicile de la personne en cause peut lui donner droit à la protection consulaire.

28. M. FRANÇOIS estime que les dispositions supplémentaires proposées par le Rapporteur spécial prêtent à quelque critique. Le texte proposé pour l'alinéa aa) semble par exemple suggérer que l'Etat d'envoi peut entreprendre des démarches pour protéger les intérêts de ses ressortissants, même si ces derniers n'en ont pas fait la demande. En fait, c'est actuellement au ressortissant lui-même de décider s'il désire que ses intérêts soient protégés par son consul. Le texte proposé à

l'alinéa bb) prête à la même critique. Il semble indiquer que l'Etat d'envoi a le droit de protéger les droits et les intérêts de ses ressortissants sans tenir compte du désir de ces derniers. Cet alinéa a son origine dans un article supplémentaire proposé au commentaire (12) de l'article 4 qui aurait pour effet d'habiliter le consul à représenter les ressortissants de l'Etat d'envoi sans production de pouvoirs. Cet article a soulevé des objections au sein de la Commission et il n'a pas été adopté. En ce qui concerne le texte proposé pour l'alinéa cc), il rappelle que les questions de tutelle en droit international privé sont notablement complexes; dans chaque cas il s'est avéré nécessaire de conclure des conventions spéciales afin d'habiliter les consuls à agir. C'est pourquoi il doute fort qu'il soit sage d'introduire cet alinéa.

29. M. François recommande, par conséquent, de garder l'alinéa a) dans la forme adoptée en 1960, en omettant les additions proposées par le Rapporteur spécial.

30. M. AMADO renouvelle l'expression de sa forte opposition à l'énumération détaillée qui est proposée. Un consul est un fonctionnaire de l'Etat d'envoi établi dans une ville — habituellement un port — en vue d'exercer des fonctions principalement économiques. Le texte de 1960 semble insister sur le droit pour l'Etat d'envoi de définir les attributions dont son consul sera chargé. Au lieu de cela, le nouveau texte du Rapporteur spécial ne mentionne pas les fonctions confiées au consul par l'Etat d'envoi et s'ouvre par cette affirmation qu'un consul exerce, dans sa circonscription, les « fonctions mentionnées par les présents articles et les accords en vigueur applicables en la matière ». Avec cette formule, l'alinéa a) ne paraît pas nécessaire, puisque l'idée essentielle qu'il énonce est déjà contenue dans la phrase initiale. De plus, l'expression « protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi » est beaucoup trop vaste et trop vague; elle ne peut qu'affaiblir les termes plus précis de la phrase introductive du paragraphe premier.

31. En conclusion, M. Amado désire bien marquer qu'il voit des objections à la formule vague de l'alinéa a). Toutefois, si la majorité accepte cette formule, il se ralliera à son insertion au paragraphe premier de l'article 4.

32. M. VERDROSS appuie le nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial. Il s'associe aux remarques de M. Matine-Daftary sur le mot « intérêts » et il pense qu'il serait préférable de parler de droits plutôt que d'intérêts et même d'intérêts légitimes. On donnerait aux consuls des fonctions par trop vastes si on les autorisait à protéger non pas les droits, mais les intérêts de leurs compatriotes.

33. En ce qui concerne la proposition de la Norvège relative à la protection des apatrides domiciliés dans l'Etat d'envoi, M. Verdross ne s'associe pas à l'argument par analogie développé par M. Yasseen à partir de certaines dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Ces dispositions visent la situation des résidents permanents vis-à-vis des autorités locales de l'Etat de résidence. Dans la proposition norvégienne, ce qui est visé est la protection de l'apatride dans un pays autre que celui où il a sa résidence. M. Verdross ne pense pas que le droit international

permette de retenir l'idée que le consul peut protéger un étranger qui réside dans le pays du consul.

34. En réponse, M. YASSEEN déclare qu'il n'a pas voulu raisonner par analogie à partir de la Convention de Vienne, mais qu'il a dit simplement que certaines dispositions de cette Convention mettent en évidence l'importance accrue attachée, en droit international, à la notion de résidence permanente. Tout aussi important est le fait que, d'après les règles de conflits de lois applicables en droit international privé dans beaucoup de pays, c'est le domicile et non la nationalité qui est décisif dans les affaires de droit familial et de droit successoral.

35. Enfin, la proposition norvégienne ne signifie pas que tout étranger résidant dans l'Etat d'envoi puisse bénéficier de la protection des consuls de cet Etat à l'étranger; elle vise exclusivement les personnes sans nationalité domiciliées dans l'Etat d'envoi. M. Yasseen ne voit pas pourquoi, en cas d'apatridie, le fait d'être domicilié dans l'Etat d'envoi n'ouvrirait pas en faveur de l'intéressé un droit à la protection des consuls de cet Etat.

36. M. SANDSTRÖM est d'avis qu'un consul peut certainement intervenir pour protéger un ressortissant de l'Etat d'envoi, même avant qu'un intérêt puisse être considéré comme étant devenu un droit.

37. Il partage les avis de M. François et de M. Amado quant à la rédaction de l'alinéa a).

38. Selon lui, la question de la protection des apatrides ne devrait pas être traitée dans le projet. L'Assemblée générale n'a pas retenu un projet de convention élaborée par la Commission à sa sixième session (A/2693), au moment où elle étudiait l'apatridie, et selon laquelle ces personnes devraient être placées sous la protection de l'Etat du domicile. Elle s'est fondée sur l'argument que les apatrides sont sous la protection du Haut Commissaire pour les réfugiés.

39. M. BARTOŠ dit qu'il faudrait conserver l'alinéa a) dans sa forme actuelle, sans en restreindre la portée. Il faut souvent protéger des intérêts avant que ces intérêts ne prennent le caractère de droits au sens juridique. Par exemple, les nationaux de l'Etat d'envoi voyageant dans l'Etat de résidence devraient être protégés contre des atteintes à leurs droits de personnes humaines au cours des formalités qui leur sont appliquées dans l'Etat de résidence.

40. Dans le passé, le Gouvernement yougoslave a été parfois obligé d'adresser une requête spéciale à l'Etat de résidence à l'effet de permettre aux consuls yougoslaves d'exercer leurs fonctions dans des affaires où des citoyens yougoslaves avaient été dans l'incapacité de faire valoir leurs droits à la protection parce qu'ils n'avaient pas pu communiquer avec leurs consuls.

41. La Commission ne devrait certes pas négliger d'envisager la possibilité de prévoir la protection consulaire des apatrides par les consuls de l'Etat du domicile dans tous les pays, sauf le pays d'origine. On pourrait éventuellement suivre les précédents de certaines conventions internationales et consacrer à cette question un article distinct.

42. Il n'y a pas de principes généraux de droit international sur la question de la double nationalité, mais il y a divers accords et arrangements bilatéraux. Par exemple, en vertu de l'arrangement intervenu entre la Yougoslavie et les Etats-Unis d'Amérique, les Yougoslaves ayant la double nationalité qui vont aux Etats-Unis avec un passeport yougoslave sont considérés dans ce pays comme ressortissants yougoslaves et les citoyens des Etats-Unis ayant la double nationalité qui ont conservé leur nationalité yougoslave lors de leur retour en Yougoslavie mais sont encore porteurs d'un passeport américain, sont considérés par la Yougoslavie comme citoyens des Etats-Unis jusqu'à ce qu'ils aient établi leur résidence permanente en Yougoslavie. Toutefois, les problèmes de la protection consulaire des personnes ayant deux nationalités ne devront pas être traités dans l'article 4, qui devra être consacré aux catégories générales de fonctions remplies par les consuls.

43. M. Bartoš pense que l'alinéa a) devrait s'appliquer également aux personnes morales.

44. Prenant la parole en qualité de membre de la Commission, le **PRESIDENT** considère que la suggestion du Gouvernement des Etats-Unis, qui vise à élargir les fonctions consulaires pour y comprendre la protection des intérêts des nationaux d'Etats tiers, est une suggestion utile, mais devrait être prise en considération sous l'article 7.

45. Du fait que les explications données dans le commentaire ne figureront pas dans le texte de la convention multilatérale qui sera éventuellement adoptée, le Comité de rédaction devra se demander si le mot « ressortissants » englobe les « personnes morales » ou s'il est nécessaire de mentionner celles-ci plus explicitement.

46. Il n'approuverait pas une disposition visant la protection des apatrides, car celle-ci soulèverait de nombreux et épineux problèmes.

47. A propos de l'observation faite par M. Matine-Daftary, il suggère de suivre la rédaction de l'alinéa 1 b) de l'article 3 de la Convention de Vienne, car, à juger d'après les travaux de la Conférence de Vienne, la rédaction actuelle de l'alinéa a) risque d'ouvrir la porte à des objections.

48. Il a été étonné d'entendre les critiques que M. François a adressées à l'alinéa aa) nouveau proposé par le Rapporteur spécial. Ce texte ne fait qu'énoncer une règle de droit international concernant les relations entre Etats. Bien entendu, la mesure dans laquelle un consul est habilité à exercer son droit de protection est déterminée dans chaque cas par les lois de l'Etat d'envoi.

49. L'alinéa a) peut être accepté, bien qu'il reste dans les généralités, et les alinéas aa), bb) et cc) auraient une véritable utilité puisqu'ils énumèrent, sans en épuiser la liste, quelques-unes des fonctions ordinairement remplies par les consuls. Il n'y a pas de raison pour que le projet ne soit pas explicite lorsque c'est possible.

50. M. ERIM estime que, tel qu'il est rédigé, l'alinéa a) est en général satisfaisant et ne doit pas être développé par une énumération détaillée du genre de celle que propose le Rapporteur spécial, car elle ne

peut être exhaustive et n'est pas de nature à faciliter les relations entre le consul et l'Etat de résidence. En fait, elle pourrait même avoir l'effet contraire et créer des difficultés, étant donné notamment qu'il est impossible de prévoir le genre de fonctions que les consuls pourront avoir à exercer dans l'avenir.

51. Comme M. Matine-Daftary, il estime que la Commission doit mettre au point une formule stipulant expressément que les consuls ne doivent s'occuper que de protéger les intérêts « légitimes » des ressortissants de l'Etat d'envoi, malgré la garantie prévue dans l'article 53.

52. Pour des motifs d'ordre à la fois humanitaire et juridique, M. Erim est en sympathie avec la suggestion faite par M. Yasseen concernant la protection des apatrides. Si l'Etat de domicile accepte de protéger les apatrides, il faut s'en féliciter et il n'y a pas de raison pour que la Commission n'insère pas dans le projet une disposition spéciale à ce sujet. En agissant ainsi, elle irait dans le sens des efforts faits par l'Organisation des Nations Unies en d'autres occasions pour trouver un moyen d'assurer aux apatrides une protection, nationale ou internationale.

53. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense qu'à propos de ce point de la discussion on peut évoquer l'article 65 du projet élaboré par la Commission en 1960. Les membres de la Commission se rappelleront que la solution la plus radicale proposée pour l'article 65 portait de l'idée que les conventions bilatérales seraient automatiquement abrogées par la mise en vigueur d'une convention multilatérale portant sur le même sujet et mettraient les Etats dans l'impossibilité d'adopter ultérieurement des dispositions incompatibles avec ladite convention. La première et la deuxième variantes traduisent l'une comme l'autre l'opinion selon laquelle les conventions bilatérales existantes pourraient être maintenues en vigueur d'une façon ou d'une autre, la Convention multilatérale ne devant s'appliquer qu'aux seules questions qui ne sont pas réglées par les conventions bilatérales.

54. A la douzième session, le Secrétaire de la Commission a eu l'occasion de relever — et Sir Gerald Fitzmaurice s'est rallié à cette opinion — que le projet de la Commission était à certains égards trop détaillé tout en étant trop succinct à d'autres (560<sup>e</sup> séance, par. 29 à 33 et 43 à 49). On peut certainement adresser la même critique à l'article 4 : il est rédigé en termes très généraux si on le compare aux dispositions analogues des conventions bilatérales. Quant aux nouvelles rédactions proposées par le Rapporteur spécial, si elles développent le texte initial, elles risquent néanmoins de susciter aussi des difficultés. Ainsi, en introduisant dans le nouvel alinéa bb) la notion de sauvegarde des droits et des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, le Rapporteur spécial estime qu'un consul peut avoir le droit d'exercer la protection consulaire dans son sens plus général. Quant à l'alinéa cc), il est extraordinairement détaillé par rapport aux deux alinéas précédents.

55. En matière de relations consulaires, contrairement aux dispositions des conventions bilatérales, le droit international coutumier n'a pas donné naissance à quantité de règles détaillées et il ne suffirait sans doute pas

d'introduire dans le projet une affirmation du genre de celle que l'on trouve dans le dernier alinéa du préambule de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. C'est pourquoi M. Liang estime préférable le texte primitif de l'article 4.

56. La Convention relative au statut des apatrides<sup>1</sup> adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le statut des apatrides en 1954 n'apporte pas beaucoup de lumière dans le débat suscité par la proposition faite par M. Yasseen, car cette Convention ne contient pas de disposition concernant la protection des apatrides hors du territoire sur lequel ils résident.

57. M. MATINE-DAFTARY remercie M. Verdross et M. Erim d'avoir appuyé sa suggestion. Il rappelle à M. Sandström et à M. Bartoš la doctrine qui identifie le droit et l'action en justice conformément à la thèse selon laquelle un droit peut être statique ou dynamique; il devient dynamique lorsqu'il est contesté, mais il reste statique tant qu'il ne l'est pas. On pourrait donc lever les objections formulées par M. Sandström et par M. Bartoš en remplaçant le mot « intérêts » par le mot « droits ». Les attributions d'un consul ne sauraient dépasser celles d'un avocat; certains avocats refusent de plaider une cause qu'ils ne considèrent pas comme juste, mais si tous les avocats agissaient ainsi, il n'y aurait plus de justice en ce monde.

58. M. Matine-Daftary appuie la suggestion du Président selon laquelle il y a lieu de préciser que par ressortissants de l'Etat d'envoi, on entend aussi bien les personnes physiques que les personnes morales.

59. M. PADILLA NERVO estime que le texte de l'alinéa a) du paragraphe premier, tel que la Commission l'a approuvé lors de sa douzième session (A/4425) est pleinement satisfaisant, puisqu'il pose un principe général. Toutefois, il estime, comme le Secrétaire de la Commission, que si l'on adopte le premier texte présenté pour l'article 65, et si les conventions bilatérales existantes ne sont pas automatiquement maintenues en vigueur, il serait judicieux d'énoncer dans le projet d'articles certains des principes et certaines des fonctions consulaires énumérés dans les conventions bilatérales; en revanche, si c'est le deuxième texte d'article 65 qui est adopté, et si les conventions bilatérales déjà existantes sont maintenues en vigueur, il serait plus indiqué de n'énoncer dans l'article 4 que les principes fondamentaux du droit consulaire qui sont à la base des conventions bilatérales.

60. On a proposé de remplacer le mot « intérêts » par le mot « droits ». M. Padilla Nervo ne peut se rallier à cette suggestion. En effet, le terme « intérêts » a un sens plus large que le mot « droits »; de plus, d'après le contexte et les dispositions des autres articles, il est parfaitement clair que seuls les intérêts légitimes sont en cause, puisque le consul ne peut exercer de fonctions qui comportent une violation de la législation interne de l'Etat de résidence. La situation ressort nettement d'un certain nombre de conventions bilatérales. Par exemple, la Convention consulaire conclue entre le

Mexique et le Royaume-Uni<sup>2</sup> stipule en son article 18 que, dans les limites de sa circonscription, le consul a le droit d'assurer la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi ainsi que celle de leurs biens et intérêts. L'article énumère ensuite les moyens, au nombre de quatre, que le consul peut utiliser pour exercer cette protection; le consul peut notamment s'informer au sujet de tous incidents portant atteinte aux intérêts d'un de ces ressortissants et l'article se termine par une disposition prévoyant que tout ressortissant de l'Etat d'envoi a le droit de communiquer à tout moment avec le consul compétent et, sauf s'il se trouve légalement détenu, de lui rendre visite à son consulat. La Convention prévoit, en outre, aux termes d'un autre article, que tout consul peut, dans les limites de sa circonscription, soutenir les intérêts de l'Etat d'envoi en matière commerciale, économique et culturelle.

61. En ce qui concerne la situation des apatrides, M. Padilla Nervo estime qu'il s'agit là d'une question surtout d'ordre humanitaire et qui, par conséquent, doit être réglée par des conventions spéciales et non par des règles générales de droit international. Au surplus, le fait de mentionner le cas des apatrides dans la convention susciterait des différends de caractère politique lors de la conférence et amènerait les gouvernements à faire des réserves.

62. M. GROS fait observer que l'alinéa a) du paragraphe premier que la Commission a approuvé à sa douzième session, confirme l'interprétation généralement admise qui voit dans la protection consulaire la protection d'intérêts, avant même que se pose la question de savoir s'il y a eu violation d'un droit. Par suite, le fait de parler de droits pourrait avoir des effets restrictifs par rapport à la pratique actuelle, ce qu'aucun membre de la Commission ne voudrait certainement préconiser. M. Gros fait observer à M. Matine-Daftary que les activités d'un consul diffèrent de celles d'un avocat; un consul agit en qualité de fonctionnaire de l'Etat d'envoi dans l'exercice du droit de l'Etat à protéger ses ressortissants. Ainsi, il existe trois garanties contre les abus que M. Matine-Daftary semble craindre. En premier lieu, l'action des consuls n'est qu'un cas dans les relations normales entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence qui sont soumises au principe général de la bonne foi; on peut donc supposer que les intérêts protégés par les consuls sont légitimes. En second lieu, il est demandé aux consuls de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Enfin, d'après les dispositions de la Convention, ils sont tenus de se conformer aux règles du droit international.

63. M. FRANÇOIS approuve la plupart des observations formulées par le Président, sauf cette assertion que, suivant les règles du droit international, l'Etat d'envoi serait juge du point jusqu'où il peut aller dans la sauvegarde des intérêts de ses ressortissants. Cette thèse semble ne pas tenir compte du fait que, par l'intermédiaire du consul, c'est l'Etat d'envoi qui exerce sa compétence sur le territoire de l'Etat de résidence, lequel n'est pas sans avoir quelque chose à dire en la matière. Ainsi, à supposer que l'Etat d'envoi aille

<sup>1</sup> E/CONF.17/Rev. 1 (Publication des Nations Unies, n° de vente : 56.XIV.1).

<sup>2</sup> Nations Unies : *Recueil des Traités*, vol. 331, p. 86 et suivantes.

jusqu'à défendre, contre leur volonté, les intérêts de ses ressortissants devant les tribunaux de l'Etat de résidence, il faudrait tenir compte des dispositions de la législation de l'Etat de résidence.

64. M. EDMONDS croit préférable de conserver, à l'alinéa a) du paragraphe premier, le mot « intérêts », plutôt que de parler de droits et intérêts légitimes. Il arrive souvent que l'on ne sache pas ce qu'il en est de la validité de la position adoptée par un ressortissant de l'Etat d'envoi : on ne peut demander au consul de juger au départ — et avant que les tribunaux du pays de résidence se soient prononcés — si cette position est ou non justifiée. Du reste, la fonction du consul n'est pas de défendre des réclamations illégales ou irrégulières, mais bien de protéger le ressortissant de l'Etat d'envoi, du moins jusqu'au point où l'on peut déterminer que sa position est en harmonie avec la législation de l'Etat de résidence. Parler de « droits » serait à la fois conférer à la disposition une portée restrictive en ce qui concerne les relations entre le consul et le ressortissant de l'Etat d'envoi et s'écarter de la pratique actuelle en la matière.

65. M. AGO partage l'opinion des membres de la Commission qui croient que l'on ne doit pas employer l'expression « intérêts légitimes ». En premier lieu, cette expression a un sens précis dans la législation de certains pays, et son emploi dans une définition générale pourrait provoquer de la confusion. En deuxième lieu, ainsi que l'a fait observer M. Edmonds, ce n'est pas au consul, mais bien aux tribunaux de l'Etat de résidence de juger si les intérêts dont il s'agit sont ou non légitimes. En principe, le consul ne saurait, bien entendu, intervenir s'il s'agit manifestement d'intérêts qui ne sont pas légitimes. Toutefois, l'emploi de cette expression poserait une question délicate dans les cas où les intérêts du ressortissant ne seraient pas « légitimes » selon le droit de l'Etat de résidence, lorsque ce droit lui-même n'est pas en harmonie avec le droit international; la disposition pourrait avoir pour effet d'empêcher une juste intervention du consul en pareil cas. Pour ces raisons, M. Ago pense qu'il conviendrait de reprendre, à l'alinéa a) du paragraphe premier, l'expression « dans les limites admises par le droit international » qui figure à l'alinéa b) du paragraphe premier de l'article 3 de la Convention de Vienne.

66. En réponse aux observations formulées par certains membres de la Commission, M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle qu'il se propose de donner du mot « ressortissant » une définition précisant que ce mot désigne aussi bien les personnes morales que les personnes physiques. Il renvoie à ce sujet à son troisième rapport (A/CN.4/137).

67. Passant à la proposition de M. Yasseen, qui va dans le même sens que les observations formulées par le Gouvernement norvégien, le Rapporteur spécial ne croit pas opportun de mentionner les apatrides. Un problème de cette importance ne saurait être résolu dans le cadre d'une disposition qui traite de la protection consulaire; de plus, la majorité des Etats ne pourraient accepter pareille innovation en matière de droit positif. Du reste, il est dit au paragraphe 16 de l'Annexe à la Convention relative au Statut des apatrides que la

délivrance à un apatride du titre de voyage ne donne au titulaire aucun droit à la protection des représentants diplomatiques et consulaires du pays de délivrance, et ne confère pas *ipso facto* à ces représentants un droit de protection.

68. Au sujet de la proposition tendant à remplacer le mot « intérêts » par le mot « droits », le Rapporteur spécial rappelle le débat dont cette question a fait l'objet à la onzième session de la Commission, débat au cours duquel il a proposé d'employer l'expression « droits et intérêts » (517<sup>e</sup> séance, par. 1 et A/4169, p. 123, commentaire). Il a cependant été décidé d'adopter une rédaction conforme à celle du projet relatif aux relations diplomatiques (A/3859), où il est seulement question d'intérêts, et d'indiquer dans le commentaire que les intérêts comprennent les droits. Il semble qu'il y ait dans le fait que l'article 3 de la Convention de Vienne parle seulement d'intérêts une indication en faveur du maintien de cette expression dans l'article du projet en cours d'examen qui a trait aux fonctions consulaires.

69. Passant à la question de savoir s'il convient de donner des exemples de fonctions consulaires types, le Rapporteur spécial fait valoir qu'une définition par trop générale prêterait à des erreurs d'interprétation. En marquant sa préférence pour le texte du paragraphe premier de l'article 4 du projet de 1960, M. Erim voulait évidemment appeler l'attention sur les inconvénients d'une énumération. Les énumérations prétendument exhaustives présentent assurément des dangers; mais s'il est précisé que certaines fonctions ne sont citées qu'à titre d'exemple, ces inconvénients disparaissent. On ne saurait, non plus, soutenir que cette énumération serait de nature à créer, pour les consuls, des difficultés vis-à-vis de l'Etat de résidence. Si l'article devait être rédigé en termes généraux, un consul pourrait, par exemple, proposer aux autorités de l'Etat de résidence l'institution d'une curatelle dans l'intérêt d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, mesure que ces autorités pourraient refuser en arguant qu'elles ont des fonctions consulaires une interprétation plus restrictive. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a ajouté la mention de certaines fonctions caractéristiques que la Commission pourrait considérer comme étant dans l'intérêt du développement des relations consulaires, présentant des avantages pour chacun des Etats intéressés et de nature à faire disparaître des occasions de froissement entre ces derniers.

70. Le Rapporteur spécial ne peut, d'autre part, se rallier à la thèse selon laquelle le second texte proposé pour l'article 65 (celui qui maintient en vigueur les conventions consulaires bilatérales déjà existantes) suffirait à régler le problème. Une énumération détaillée de fonctions consulaires ne saurait en rien aller à l'encontre des conventions bilatérales existantes; de plus, on méconnaît généralement le fait que les accords bilatéraux ne régissent qu'une fraction minime des relations consulaires entre les Etats, surtout depuis la naissance d'un si grand nombre d'Etats nouveaux. Enfin, la Commission ne saurait délibérément perdre de vue que les gouvernements ont souvent demandé, dans leurs observations, que mention soit faite de fonctions particulières. Le Rapporteur spécial reconnaît que, comme l'a dit



M. François, cela pose des problèmes nombreux et complexes, mais il est convaincu que la Commission doit choisir, parmi les dispositions des conventions bilatérales, les éléments susceptibles d'être généralement acceptés. Il ne croit pas qu'il serait par trop difficile de trouver des exemples qui rendraient la convention plus acceptable pour les États qui ont demandé une définition éclairée par des exemples.

71. M. VERDROSS pense que tous les membres de la Commission, aussi bien ceux qui trouvent que le mot « intérêts » a un sens trop large que ceux qui trouvent que les mots « droits » ou « intérêts légitimes » ont une signification trop restreinte, accepteront que l'on se serve du libellé du paragraphe 1 b) de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

72. M. ERIM déclare que même si les explications du Rapporteur spécial ont répondu à ses objections les plus vives, il a encore des doutes sur l'opportunité d'inclure des exemples et il pense que les alinéas aa), bb) et cc) pourraient créer des difficultés à propos de conventions bilatérales en vigueur et de la législation nationale de l'Etat de résidence.

73. Par exemple, le verbe « veiller à ce que » à l'alinéa aa) est extrêmement vague et n'ajoute rien au verbe « protéger » à l'alinéa a). De même, l'idée d'assurer la sauvegarde des droits et des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, exprimée à l'alinéa bb), est déjà comprise dans le terme « protection », qui est une fonction consulaire reconnue par la pratique internationale. Ces additions ne manqueraient pas d'appeler des explications supplémentaires et de provoquer des disputes. Enfin, l'institution de la tutelle et de la curatelle, indiquée à l'alinéa cc), est réglée dans la plupart des pays par le code civil, les tuteurs et les curateurs étant nommés par le juge. On peut donc considérer que cette disposition introduit une nouvelle pratique qui n'est pas conforme à la législation existant dans les pays qui signeront peut-être la Convention.

74. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, n'est pas de l'avis de M. Erim. Il pense que le verbe « veiller à ce que » est plus précis que le verbe « protéger ». De plus le mot « protection » a acquis, par le passé, un sens quelque peu fâcheux. Bien qu'il n'insiste pas sur l'usage du terme « veiller à ce que », il croit préférable d'employer des mots aussi précis que possible. Il n'est pas non plus d'accord avec M. Erim lorsque celui-ci déclare que « assurer la sauvegarde » est un terme trop fort, cela d'autant plus que le consul doit bien entendu agir en accord avec la législation nationale de l'Etat de résidence. Par exemple, si l'Etat de résidence autorise un consul à comparaître devant les tribunaux, il peut le faire afin d'assurer la sauvegarde des droits et des intérêts d'un ressortissant de l'Etat d'envoi; sinon, il doit charger un avocat de ce soin. Des considérations analogues peuvent être émises à propos du rôle du consul dans la nomination de tuteurs et de curateurs [alinéa cc)]. Il est vrai que les tuteurs et les curateurs sont généralement nommés par le juge. Mais les fonctions du consul, telles qu'elles sont indiquées à l'alinéa cc), consistent très souvent simplement à proposer une personne pour une telle nomination. Le statut personnel des mineurs et des personnes incapables qui sont res-

tissants de l'Etat d'envoi est déterminé par la législation nationale de cet Etat; le consul est donc habilité à prendre des mesures provisoires pour leur protection. Même si la législation nationale de l'Etat de résidence ne prévoit pas cette éventualité, cet état de choses serait modifié par la convention multilatérale qui sera signée et qui prendra ainsi force de loi entre les Parties contractantes. L'insertion de ces exemples ne peut donc conduire qu'à l'avantage réciproque des Etats en question. M. Žourek estime aussi que l'alinéa a) du paragraphe premier devrait être élargi de façon à contenir une disposition concernant les fonctions du consul ayant trait à la succession de ressortissants de l'Etat d'envoi décédés dans l'Etat de résidence.

75. Le PRESIDENT demande à la Commission de se prononcer sur le type de définition qu'elle désire employer à l'article 4 et il propose de voter sur la proposition du Rapporteur spécial d'inclure, au paragraphe premier, quelques exemples de fonctions consulaires caractéristiques.

*Par 11 voix contre 4, la proposition du Rapporteur spécial est rejetée.*

76. Le PRESIDENT suggère que l'on recommande au Comité de rédaction, lorsqu'il préparera le nouveau texte du paragraphe 1 a) de l'article 4, de tenir compte du paragraphe 1 b) de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ainsi que des commentaires présentés durant le débat.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 h. 30

## 585<sup>e</sup> SEANCE

Lundi 8 mai 1961, à 15 h. 15

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

### Souhaits de bienvenue à un nouveau membre

1. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à Sir Humphrey Waldock, dont l'expérience et les connaissances seront, il en est certain, très précieuses à la Commission dans ses travaux.
2. Sir Humphrey WALDOCK remercie le Président des aimables paroles de bienvenue qu'il vient de lui adresser. Il félicite la Commission de ses dernières réalisations et la remercie de l'honneur qu'elle lui fait en l'invitant à participer à ses travaux.

### Relations et immunités consulaires (A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 10, A/CN.4/137) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

### PROJET D'ARTICLES (A/4425) (suite) ARTICLE 4 (Fonctions consulaires) (suite)

3. Le PRESIDENT rappelle à la Commission qu'elle a décidé de ne pas mentionner les cas cités à titre d'exemple dans l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 4 (584<sup>e</sup> séance,