Document:-

A/CN.4/SR.586

Compte rendu analytique de la 586e 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

586e SEANCE

Mardi 9 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

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 (Les fonctions consulaires) *(suite)*

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du paragraphe 2 de l'article 4, dans le texte que le Rapporteur spécial a proposé dans son troisième rapport (A/CN.4/137).

2. Selon M. MATINE-DAFTARY, on peut concevoir que l'Etat d'envoi autorise ses consuls à exercer d'« autres » fonctions qui, sans être formellement exclues par les lois de l'Etat de résidence, peuvent n'être pas conformes aux intérêts économiques ou politiques de ce dernier; dans ce cas, la réserve inscrite au paragraphe 2 ne serait pas suffisante. M. Matine-Daftary pense que, si l'on disait au paragraphe premier que la liste des fonctions énumérées dans ce paragraphe n'est pas exhaustive, le paragraphe 2 deviendrait superflu.

3. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, juge fondée l'opinion exprimée par le Gouvernement de la Norvège selon laquelle il convient d'inscrire à l'article 4 (A/CN.4/136) la disposition qui fait l'objet du débat.

4. La suggestion faite par M. Bartoš (585e séance, par. 34) tendant à subordonner l'exercice d'autres fonctions à la condition qu'elles ne soulèvent pas d'objection de la part de l'Etat de résidence, paraît raisonnable à première vue, mais permettrait à l'Etat de résidence d'user d'arbitraire en faisant des objections à l'exercice de certaines fonctions dans un cas donné, sans faire les mêmes objections à l'égard d'autres consuls. La Commission a toujours estimé que les mesures prises par l'Etat de résidence en ce qui concerne les consuls étrangers sur son territoire doivent s'appliquer à tous les consuls sur son territoire sans exception. M. Žourek rappelle à ce propos, à titre d'exemple, les deux dernières phrases du paragraphe 3 du commentaire de l'article 46 (A/4425) qui a trait à l'exemption douanière. Il demande à M. Bartoš de réfléchir encore aux conséquences de sa suggestion.

5. On a soutenu que le mot « *law* » qui figure dans le texte anglais de la première phrase de l'article 4, selon la rédaction approuvée à la douzième session, pourrait être interprété dans le sens étroit où il s'appliquerait strictement aux textes promulgués en forme de lois. Pour assurer l'entière protection des intérêts de l'Etat de résidence, il suffirait peut-être de remplacer le mot « droit » (« *law* ») par les mots « lois et règlements » « *laws and regulations* », sans qu'il soit nécessaire d'introduire dans l'article une clause supplémentaire de sauvegarde comme le suggère M. Bartoš.

6. M. AMADO espère que le Comité de rédaction examinera attentivement la rédaction de l'article 4, qui à certains égards laisse beaucoup à désirer. Il relève, par exemple, à l'alinéa c) du paragraphe premier, l'expression « agir en qualité de notaire », qui n'est pas le terme exact dans ce contexte; il serait préférable de dire que le consul exerce des fonctions notariales.

7. M. PAL fait observer que le paragraphe 2 du nouveau texte proposé par le Rapporteur spécial a été rendu nécessaire par les modifications apportées au début du paragraphe premier. Pour autant qu'il s'en souvienne, la Commission n'a pas accepté le nouveau texte pendant le débat en cours, mais elle a approuvé, sous réserve de quelques modifications de rédaction, le début du paragraphe premier dans sa rédaction de 1960, car il était plus complet et offrait une sorte de définition. Le sort du nouveau paragraphe dépendra des modifications rédactionnelles apportées au paragraphe introductif. Si l'on conservait ce texte sous sa forme adoptée à la douzième session, le nouveau paragraphe 2 du Rapporteur spécial ne serait plus nécessaire et risquerait d'induire en erreur. Il est bien évident que les « autres fonctions » dont il est question dans ce paragraphe sont nécessairement consulaires, fonctions dont le paragraphe premier donne seulement quelques exemples. Tel qu'il est actuellement rédigé, le nouveau paragraphe 2 serait si large qu'il pourrait englober également d'autres tâches consulaires.

8. Le PRESIDENT fait observer que la Commission n'a pas pris de décision sur le maintien, pour le paragraphe premier, du texte de 1960, mais s'est bornée à dire que l'article 4 énumérerait les principales fonctions consulaires et indiquerait que d'autres fonctions pourraient être exercées, pourvu qu'elles ne soient pas en conflit avec le droit de l'Etat de résidence. Cette réserve peut figurer au paragraphe premier ou faire l'objet d'un paragraphe distinct; le libellé exact pourra être fixé par le Comité de rédaction.

9. M. BARTOŠ assure le Rapporteur spécial qu'avant de présenter sa proposition, il a mûrement réfléchi à ses conséquences possibles : en fait, il a discuté de la question avec des juristes yougoslaves qui ont une vaste expérience. Ce qui a inspiré sa proposition, c'est qu'il n'est pas rare de voir les consuls soit chercher à échapper à la législation de l'Etat de résidence, soit exercer des fonctions qui ne sont pas prévues par cette législation. D'ailleurs, il arrive rarement que l'Etat de résidence édicte des mesures législatives réglementant les activités des consuls. L'Etat de résidence est très souvent pris au dépourvu par ces activités, car il ne peut édicter des mesures visant à empêcher les agissements indésirables des consuls qu'une fois ces agissements commencés. L'Etat d'envoi n'est pas tenu de notifier à l'Etat de résidence les fonctions qu'il confie à ses consuls : certaines fonctions peuvent donc leur être attribuées par des instructions confidentielles et il peut s'écouler un certain temps avant que les autorités locales s'aperçoivent qu'ils les exercent et soient en mesure de prendre, en réponse,

les mesures nécessaires. Il s'agit là de cas que l'on ne peut comparer à ceux où l'Etat d'envoi s'efforce d'intervenir pour la défense des droits de l'homme. Si, comme il arrive souvent, des motifs politiques inspirent certaines activités du consul, l'Etat de résidence doit avoir le droit d'élever une objection, laquelle prend habituellement la forme d'un avertissement semi-officiel, adressé au consul et l'invitant à s'abstenir de ces activités, ou d'une protestation officielle, adressée au gouvernement de l'Etat d'envoi. Bien entendu, l'exercice de ce droit de faire des objections ne doit pas comporter de discrimination.

10. M. Bartoš ne croit pas valable la comparaison que le Rapporteur spécial établit avec l'exemption douanière, car les questions fiscales diffèrent par nature de la question de la compétence du consul, laquelle est, par essence, d'ordre politique. Rien ne sert de dire que l'Etat de résidence peut se fonder sur les règles générales qu'il a posées pour élever une objection contre telle ou telle activité de la part du consul, car l'activité qui prête à objection aura probablement son origine dans des instructions confidentielles et pourra même être clandestine. Il s'agit là d'affaires qui sont en réalité politiques. Il faut reconnaître à l'Etat de résidence un pouvoir discrétionnaire, mais non discriminatoire, pour mettre fin aux activités qu'il juge indésirables.

11. M. Bartoš n'a pas été convaincu par les arguments que le Rapporteur spécial a fait valoir contre sa proposition.

12. M. AGO partage certaines des craintes exprimées par M. Bartoš. Le début du paragraphe premier, dans le texte approuvé à la douzième session, fait de la clause relative aux « autres fonctions » (« ainsi que celles... ») un simple complément de ce qui est dit de l'exercice des fonctions consulaires normales, et donne donc à la question moins de relief qu'elle n'en aurait si la Commission approuvait le nouveau paragraphe 2 du Rapporteur spécial. Lorsqu'il s'agira de fonctions que la loi n'interdit pas expressément — et une telle interdiction paraît être bien rare — la question de savoir ce qu'il en est du point de vue juridique pourra donner lieu aux contestations les plus regrettables entre les consuls et l'Etat de résidence. La solution se trouve peut-être dans une formule négative, du genre de celle qu'a proposée M. Bartoš.

13. Le PRESIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, dit que le nouveau paragraphe 2 lui laisse quelques doutes. L'exercice de fonctions autres que les fonctions énumérées est soumis à l'accord, exprès ou tacite, des deux Etats intéressés; or, le nouveau paragraphe 2 va beaucoup au-delà de cette assertion.

14. M. AGO reconnaît que les fonctions consulaires sont toutes exercées, comme l'a dit le Président, en vertu d'un accord entre les Etats intéressés, mais estime qu'une clause portant que seules peuvent être exercées, en dehors des fonctions énumérées, les fonctions expressément prévues par un « accord applicable en vigueur » serait par trop restrictive. Après tout, les consuls peuvent être appelés à exercer, dans l'avenir, de nouvelles et utiles fonctions qui n'auront été expressément prévues ni dans une convention multilatérale du genre de celle qui est à l'étude, ni dans les conventions bilatérales alors en vigueur. Il devrait être possible d'élaborer un texte tenant compte de cette possibilité, comme aussi d'autres questions posées au cours du débat.

15. M. MATINE-DAFTARY déclare que les observations du Président l'ont confirmé dans son opinion que le nouveau paragraphe 2 est inutile; l'objet en serait rempli si l'on disait au paragraphe premier que la liste des fonctions énumérées n'est pas exhaustive. Or, M. Matine-Daftary reconnaît que l'exercice d'autres fonctions, déterminées par l'Etat d'envoi, doit être soumis à la condition qu'il n'y ait pas d'objection de la part de l'Etat de résidence : il faut certainement inscrire dans le texte une disposition qui le dise expressément.

16. Comme le Président, M. BARTOŠ reconnaît que les fonctions consulaires sont toutes exercées en vertu d'un accord entre les Etats intéressés, mais il croit aussi, comme M. Ago, que pour des raisons d'ordre pratique il faut permettre aux consuls d'exercer d'autres fonctions, et notamment des fonctions de caractère spécial, s'il n'y a pas d'objection de la part de l'Etat de résidence. Le Gouvernement de la Yougoslavie, par exemple, ne s'est pas opposé à ce que les consuls du Royaume-Uni choisissent à un moment donné, parmi les réfugiés se trouvant en Yougoslavie, des candidats en vue de la réinstallation dans les pays du Commonwealth britannique, qui ne sont pas représentés à Belgrade par des missions diplomatiques, et cela bien que toutes les affaires concernant les réfugiés relèvent normalement du mandat du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Le Gouvernement de la Yougoslavie n'a pas vu la nécessité d'un nouvel accord spécial avec le Royaume-Uni, qui aurait eu trait à l'exercice de ces fonctions et il a jugé suffisante une simple notification. Par contre, le Gouvernement yougoslave s'est opposé aux agissements de certains consulats qui s'étaient transformés en caisses de dépôt et de consignations au profit de certains réémigrés qui tentaient d'éviter le transfert normal de leurs fonds, alors même qu'il n'existe pas en la matière des règlements directement communiqués aux consuls.

17. M. GROS approuve l'opinion émise par M. Bartoš, selon laquelle il serait conforme à la pratique actuelle et aux exigences de la vie internationale moderne que les consuls puissent se charger de fonctions supplémentaires, éventuellement de caractère spécial et temporaire, pourvu qu'il n'y ait pas d'objection de la part de l'Etat de résidence. En dernier ressort, l'exercice de ces fonctions supplémentaires, tout comme celui des fonctions ordinaires du consul, dépend d'un accord entre les deux Etats.

18. Sir Humphrey WALDOCK se déclare d'accord, dans l'ensemble, avec M. Bartoš, mais ne peut se rallier à l'opinion émise par M. Pal. Si M. Ago a raison de souligner qu'il faut prévoir le cas où les consuls seraient amenés, dans l'avenir, à se charger de fonctions nouvelles, Sir Humphrey croit qu'il suffit pour cela de préciser que l'énumération faite au paragraphe premier n'est pas exhaustive. Le paragraphe premier, sous la forme que l'on envisage de lui donner, ne met nullement obstacle au développement des fonctions consulaires dans des directions nouvelles. Par contre, il serait peu logique d'ajouter à ce paragraphe une disposition analogue à

celle qui figure dans le nouveau paragraphe 2, c'est-à-dire permettant aux consuls de se livrer à des activités qui, par définition, ne relèvent pas des fonctions consulaires proprement dites. Si des activités du genre de celles qu'a mentionnées M. Bartoš dans l'exemple qu'il a donné devraient être généralement assumées par les consuls, elles seraient, après un certain laps de temps, assimilées aux fonctions consulaires normales.

19. Comme M. Ago, M. VERDROSS verrait certains inconvénients à l'insertion d'une disposition permettant aux consuls d'exercer certaines fonctions évidemment utiles qui n'auraient pas été prévues lors de la conclusion de la convention bilatérale. Il aurait, quant à lui, pensé que l'on pourrait tenir compte de toutes les observations faites en insérant un texte approprié dans la partie introductive du paragraphe premier. Cette solution vaudrait mieux qu'une clause distincte visant les « autres fonctions ».

20. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, fait observer que les fonctions consulaires énumérées en termes généraux, tant dans le projet de 1960 que dans le nouveau texte, ont beau n'être pas limitatives, elles sont apparemment destinées à servir de base à une convention internationale prévoyant leur exercice. Malgré la limitation apportée par la deuxième phrase, la première phrase du paragraphe premier, si on la rapproche du paragraphe 2 nouveau, pourrait se révéler trop restrictive dans ses effets. La première phrase du paragraphe premier vise les accords en vigueur applicables en la matière, mais si le projet d'articles finit par devenir une convention multilatérale générale, quelle sera la situation de deux Etats qui y adhéreraient mais qui n'auraient pas conclu de convention consulaire bilatérale entre eux ?

21. Bien entendu, il serait difficile de prétendre que le projet d'articles ou les conventions bilatérales existantes couvrent toute la série des fonctions consulaires possibles. Il y a une autre source de fonctions qui est le droit international coutumier. Le fait est rappelé, dans un contexte similaire, au préambule de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13). Il serait peut-être indiqué de modifier le paragraphe 2 nouveau pour y mentionner, non pas la législation de l'Etat de résidence, mais le droit international coutumier puisque, pour autant qu'il le sache, il n'y a pas de dispositions législatives interdisant l'exercice de certaines fonctions consulaires.

22. M. SANDSTRÖM est quelque peu inquiet qu'aucune référence ne soit faite aux instructions émanant de l'Etat d'envoi, compte tenu des accords en vigueur et des objections éventuelles de l'Etat de résidence. Toutefois, il n'ira pas jusqu'à proposer un amendement sur ce point.

23. M. PADILLA NERVO considère que la difficulté à laquelle la Commission se heurte n'est pas due au paragraphe 2 nouveau lui-même. Dans le cas d'accords bilatéraux énonçant en détail les fonctions consulaires, un tel paragraphe répondrait à un réel besoin en ouvrant la possibilité pour les consuls d'exercer des fonctions temporaires ou additionnelles. D'après certaines conventions bilatérales, les consuls peuvent exercer des fonctions additionnelles sous réserve que celles-ci soient conformes aux règles existantes du droit international ou de la pratique internationale. En outre, ces fonctions doivent ne pas être contraires à la législation de l'Etat de résidence et les autorités de l'Etat de résidence ne doivent pas s'opposer à leur exercice. Bien entendu, ces conditions s'appliquent uniquement aux fonctions additionnelles et non à celles qui sont énumérées expressément à l'article 4 ou dans des conventions bilatérales.

24. La difficulté provient de ce que l'énumération donnée dans cet article n'est pas limitative, mais ne pose que des principes assez généraux précisés par quelques exemples; c'est pourquoi il a paru nécessaire d'indiquer les sources des fonctions consulaires dans la partie introductive du paragraphe premier. Si ce passage avait été suivi d'une énumération exhaustive des fonctions consulaires ordinaires, toute référence à d'autres fonctions non définies et additionnelles aurait dû être limitée par une disposition subordonnant leur exercice aux principes généraux de loi internationale, à la coutume, à la loi locale et à l'absence d'objections de la part de l'Etat de résidence. Or, dans leur état actuel, les termes généraux de la disposition ne sauraient être considérés comme suffisants pour viser l'exercice de fonctions additionnelles non spécifiées; c'est pourquoi M. Padilla Nervo estime, avec M. Bartoš, qu'il faut une disposition visant le consentement de l'Etat de résidence à l'exercice des autres fonctions.

25. A cet égard, il invoque l'article 34 de la Convention consulaire entre le Mexique et le Royaume-Uni [1], dont les articles 18 à 32 relatifs aux fonctions que les agents consulaires peuvent exercer ont été déclarés non limitatifs, et en vertu de laquelle l'agent consulaire est également autorisé à exercer d'autres fonctions à condition a) que ces fonctions soient conformes au droit des gens ou à la pratique internationale reconnue en matière consulaire dans le territoire, b) qu'elles ne soient pas en conflit avec la législation du territoire, et c) ne soulèvent pas d'objection de la part des autorités du territoire. Ces dispositions sont applicables aux fonctions additionnelles non spécifiées dans l'accord bilatéral qui ont un caractère occasionnel et qui pourraient être exercées, pourvu que les trois conditions stipulées soient remplies.

26. M. AGO dit que la Commission est, en quelque sorte, en contradiction avec elle-même. Si elle avait entendu donner à l'énumération des alinéas 1 a) à f) un caractère exhaustif, il aurait été logique qu'elle ajoute une clause concernant les autres fonctions, mais comme elle reconnaît que cette énumération n'apporte que des exemples, il ne semble pas nécessaire de prévoir une disposition comme celle du paragraphe 2 nouveau. De plus, le paragraphe premier indique comme sources de la définition des fonctions consulaires les articles de la convention et les accords en vigueur applicables en la matière; il ne mentionne pas, parmi ces sources, les règles du droit international coutumier. En réalité, il n'y a aucune nécessité de mentionner ces sources. La meilleure solution pourrait être de se rapprocher davan-

[1] Nations Unies : *Recueil des traités*, vol. 331, p. 86 et suivantes.

tage de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; la Commission éviterait la contradiction en stipulant que les fonctions consulaires comprennent, entre autres, celles données comme fonctions principales dans le texte de 1960.

27. M. VERDROSS fait observer que, s'il n'y a pas de législation nationale interdisant expressément telle ou telle fonction consulaire, il y a, en revanche, des cas nombreux où la loi interne de l'Etat de résidence autorise expressément des fonctions consulaires.

28. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, partage l'avis de M. Verdross, mais il signale que les mots qui limitent la portée du paragraphe 2 (« pourvu que... pas interdit... ») s'appliquent aux seules « autres fonctions » et non à celles données en exemple au paragraphe premier. La difficulté provient de ce que la Commission avait décidé, à sa douzième session, de parler des fonctions, dont le consul est investi par l'Etat d'envoi, qui peuvent être exercées sans violation de la législation de l'Etat de résidence. Si on éclaircissait ce point, on progresserait vers un accord sur un texte acceptable par le plus grand nombre. M. Žourek pense que la solution proposée par M. Ago est la meilleure.

29. Le PRESIDENT constate que la Commission semble sur le point d'aboutir à un accord. Le texte sur lequel l'accord semble devoir se faire sera probablement plus facile à accepter par la prochaine conférence internationale. En conséquence, le Comité de rédaction pourrait être chargé de préparer un texte inspiré de l'article 3 de la Convention de Vienne et d'y introduire les dispositions que la Commission a approuvées. Vu l'existence de l'article 65 il semble inutile de faire allusion aux conventions bilatérales et les consuls exerceront certainement d'autres fonctions avec le consentement de l'Etat de résidence, que ces fonctions aient été ou non mentionnées dans la convention. Par conséquent, la suppression du paragraphe 2 ne jetterait l'exclusive sur aucune règle de droit; elle ne ferait que simplifier sensiblement le problème.

30. M. MATINE-DAFTARY se rallie, en principe, à la proposition de M. Ago mais il signale au Comité de rédaction qu'il y a, en droit, une différence sensible, entre une mission diplomatique et une mission consulaire. On pourra suivre le texte de l'article 3 de la Convention de Vienne, mais il faudra se souvenir qu'un consul est, non pas le représentant de l'Etat d'envoi, mais un fonctionnaire de cet Etat d'où il résulte que ses fonctions sont subordonnées au consentement de l'Etat de résidence.

31. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, ne partage pas l'avis de M. Matine-Daftary car il estime que les différences entre la situation des agents diplomatiques et celle des agents consulaires tiennent au degré et à l'importance de leurs fonctions respectives, mais non à leur caractère représentatif ou non. Les consuls étant nommés dans la plupart des cas par le Chef de l'Etat ou le ministre des affaires étrangères, on ne saurait nier qu'ils représentent l'Etat d'envoi dans la circonscription consulaire chargée de protéger les droits et les intérêts de cet Etat et de ses ressortissants. Il est depuis longtemps reconnu que les consulats sont des organes des Etats dans le domaine des relations extérieures. De toute manière, le Comité de rédaction ne manquera pas d'examiner les remarques de M. Matine-Daftary.

32. M. BARTOŠ fait sien l'avis de M. Matine-Daftary selon lequel un consul n'est pas le représentant de l'Etat d'envoi mais est chargé de protéger certains intérêts de cet Etat. Telle est la conception générale courante en matière de fonction consulaire.

33. Le PRESIDENT fait observer que le problème a déjà été examiné maintes fois. Comme M. Matine-Daftary n'a pas fait une proposition expresse, il est d'avis que le Comité de rédaction pourrait être chargé de préparer un texte d'article 4 qui s'inspirerait de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, en tenant compte des propositions sur les divers alinéas approuvés par la Commission au cours du débat.

Il en ainsi décidé.

L'article 4 est renvoyé au Comité de rédaction pour qu'il le remanie en tenant compte du débat.

ARTICLE 5 (Obligations de l'Etat de résidence dans certains cas spéciaux)

34. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, se référant au passage relatif à l'article 5 de son troisième Rapport (A/CN.4/137), attire l'attention de la Commission sur les observations que les gouvernements ont présentées à propos de cet article. Il estime que la proposition du Gouvernement japonais (A/CN.4/136/Add.9) simplifierait le libellé de l'alinéa a) et serait donc probablement acceptable pour la plupart des membres de la Commission.

35. En ce qui concerne les observations du Gouvernement des Etats-Unis, qui pense que, lorsque des mineurs ou des incapables se trouvent en difficultés, il suffirait que les autorités locales recherchent les parents les plus proches (A/CN.4/136/Add.3, *ad* article 5), il fait remarquer que les cas en question sont toujours urgents et exigent que l'on prenne des mesures de protection en conséquence. Comme la recherche des parents les plus proches peut prendre un temps assez long, il serait préférable de s'en tenir au texte de la Commission.

36. Les Gouvernements de la Yougoslavie, de l'Union Soviétique et des Pays-Bas (A/CN.4/136 et Add. 2 et 4) proposent d'étendre les dispositions de l'alinéa c) aux aéronefs de l'Etat d'envoi; M. Žourek estime qu'il faut donner suite à cette proposition.

37. C'est le point soulevé par le Gouvernement belge qui prête le plus à controverse; il s'agit de l'insertion d'un nouvel alinéa (A/CN.4/136/Add.6) qui étend l'obligation d'information de l'Etat de résidence. M. Žourek ne s'oppose pas à cette modification, car il la considère comme très utile afin d'assurer la protection des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, mais il doute que cet alinéa complémentaire soit acceptable pour la majorité des participants à la conférence des plénipotentiaires.

38. M. ERIM estime que la proposition du Gouvernement belge donnerait lieu à des difficultés pratiques considérables. Comment les autorités de l'Etat de résidence peuvent-elles savoir, au moment de l'homologation

d'un testament d'un de leurs ressortissants, si un ressortissant de l'Etat d'envoi en est bénéficiaire ? Le notaire ou le tribunal qui s'en occupent peuvent le savoir, mais il est peu probable que les autorités gouvernementales aient connaissance de tous les cas de ce genre. Lors de la douzième session, M. Edmonds avait critiqué l'alinéa a) parce qu'il imposait une charge trop lourde aux autorités de l'Etat de résidence (545e séance, par. 49); l'alinéa proposé par le Gouvernement belge présenterait naturellement des difficultés d'exécution encore plus considérables. M. Erim ne pense donc pas qu'il convienne d'insérer à l'article 5 le nouvel alinéa proposé par ce Gouvernement.

39. M. SANDSTRÖM partage cette opinion. Il se produirait inévitablement des difficultés si l'Etat de résidence devait informer le consulat chaque fois qu'il se présente un cas analogue à celui qui est mentionné dans l'amendement du Gouvernement belge. Des cas semblables se produisent assurément, mais il n'est pas indiqué d'en traiter à l'article 5.

40. En ce qui concerne la place de l'article 5, M. Sandström est d'accord avec les remarques présentées par les Pays-Bas; l'article 5 (Obligations de l'Etat de résidence dans certains cas spéciaux) et l'article 6 (Communications avec les ressortissants de l'Etat d'envoi) ne sont pas à leur place dans la section I du chapitre premier qui a trait aux relations consulaires en général. Leur contexte est la section II du chapitre II, qui s'occupe des facilités accordées au consulat pour son activité.

41. M. AMADO est surpris de la proposition belge selon laquelle le consul compétent devrait être informé « sans délai » de l'existence dans sa circonscription d'une succession à laquelle un ressortissant de l'Etat d'envoi pourrait être intéressé. Il demande s'il existe des conventions consulaires, actuellement en vigueur, qui imposent une obligation de ce genre à l'Etat de résidence; il pense qu'il n'est pas judicieux de traiter de cette question à l'article 5.

42. M. EDMONDS pense que les difficultés qui se sont présentées à propos de l'article 5 sont dues à l'obligation contenue dans la phrase d'introduction : « L'Etat de résidence est tenu ». Dans le cas de pays de constitution fédérale, on rencontrerait inévitablement des difficultés si une obligation spécifique de ce genre était imposée au Gouvernement fédéral. Aux Etats-Unis par exemple, le Gouvernement fédéral n'a pas accès aux statistiques d'état civil et ne s'occupe en aucune façon des questions ayant trait aux mineurs. Toutes ces questions relèvent exclusivement de la juridiction de l'Etat et des autorités locales. Les dispositions des alinéas a) et b), introduites par les termes impératifs de la première phrase, se révéleraient totalement inapplicables en ce qui concerne les Etats-Unis d'Amérique.

43. C'est pourquoi M. Edmonds propose que l'on demande au Comité de rédaction d'envisager la possibilité d'employer des termes moins catégoriques pour l'introduction de l'article 5; le libellé pourrait en être le suivant : « Si l'Etat de résidence peut disposer des archives nécessaires, il sera tenu, en cas de décès sur son territoire d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, de transmettre le certificat de décès au consulat... ».

44. M. BARTOŠ déclare que, pour les pays qui ont adopté le système Klein de procédure judiciaire, il n'y a rien d'extraordinaire dans la proposition belge. Selon ce système, en matière de successions, avant même que l'un des ayants droit n'ait entamé une action litigieuse, les tribunaux ou le notaire exercent une juridiction gracieuse; ainsi aucune difficulté ne devrait s'opposer à ce qu'un tribunal ou un notaire informe le consul compétent chaque fois qu'il apparaît qu'un ressortissant de l'Etat d'envoi a des intérêts dans la succession d'une personne décédée.

45. En réponse à la question de M. Amado, il rappelle que plusieurs pays qui ont adopté le système Klein de procédure judiciaire ont introduit dans les conventions consulaires, ou dans les conventions d'entraide judiciaire, une disposition dans le sens de la proposition belge.

46. Pour ces raisons, il ne s'oppose pas, pour sa part, à cette proposition. La conférence des plénipotentiaires montrera jusqu'à quel point les gouvernements se déclareront en faveur de cette suggestion.

47. Pour ce qui est du problème soulevé par M. Edmonds, M. Bartoš se rend bien compte qu'il serait difficile pour un gouvernement fédéral d'exécuter des dispositions semblables à celles proposées à l'article 5. Il croit savoir qu'aux Etats-Unis les tribunaux des Etats de l'Est considèrent, en règle générale, que les conventions consulaires signées par le Gouvernement fédéral les lient également, à l'exception des cas où une « clause fédérale » a été spécifiquement introduite dans la convention en cause. La Cour Suprême de Californie et les tribunaux d'un certain nombre d'Etats de l'Ouest tendent à penser autrement et ils ne se considèrent pas directement liés par les dispositions des conventions consulaires dans les cas où leur législation édicte des règles différentes et réserve aux tribunaux le droit d'interpréter le sens des conventions. Cependant, dans un cas très récent, dans lequel le Gouvernement yougoslave avait des intérêts, et où le Département d'Etat a soutenu le caractère obligatoire d'une convention consulaire, la Cour Suprême des Etats-Unis a jugé que les dispositions de la convention consulaire en question liaient les autorités et les tribunaux des Etats qui constituent l'Union.

48. M. EDMONDS partage l'opinion de M. Bartoš. Une convention consulaire est obligatoire pour les tribunaux des Etats constituant une union fédérale, pour autant qu'il s'agit de droit positif. Dans des questions touchant aux droits de propriété par exemple, ces dispositions doivent être — et sont en fait — respectées par toutes les autorités des différents Etats. Il a du reste lui-même rédigé des opinions de la Cour Suprême de Californie à cet effet. Mais la question contestée est tout autre. Il ne s'agit pas de droit positif, mais de réunir des informations disséminées en plusieurs endroits et qui ne sont pas accessibles au Gouvernement fédéral. On s'exposerait à de grandes difficultés si l'on imposait aux autorités fédérales l'obligation de donner des informations ne pouvant être obtenues que par l'examen d'archives en dehors de leur contrôle. C'est pour cette raison que M. Edmonds a proposé une formule plus flexible pour l'article 5.

49. M. GROS déclare que le point soulevé par

M. Edmonds n'est pas simplement une question de rédaction, mais une importante question de principe. La question à trancher est de savoir si tous les Etats parties à la future convention doivent assumer l'obligation juridique de transmettre les renseignements indiqués à l'article 5. Dans le cas d'un Etat fédéral, ce sont les autorités fédérales qui assument la responsabilité de prendre les mesures juridiques et matérielles nécessaires qui leur permettront de remplir leurs obligations, en tenant compte, dans chaque cas, de la nature des relations spéciales existant entre les autorités fédérales et les autorités des Etats membres. Cette obligation ne pose pas un problème nouveau et la question fédérale a été déjà discutée en 1930 à propos de la responsabilité internationale de l'Etat à la Conférence pour la codification du droit international. M. Gros fait remarquer que le Brésil est aussi un Etat fédéral et que M. l'Ambassadeur Amado n'a pas fait part de difficultés analogues en ce qui concerne son pays.

50. M. AGO rappelle que le problème mentionné par M. Edmonds se pose chaque fois qu'un Etat fédéral signe un traité. Peut-être le problème paraîtrait-il moins formidable si l'on se rappelle que, dans le cas d'un Etat fédéral, l'expression « l'Etat de résidence » ne s'applique pas uniquement aux autorités fédérales. Elle comprend en fait toutes les autorités de la Partie contractante : les autorités fédérales, les autorités d'Etat et les autorités locales. La répartition des pouvoirs entre ces différentes autorités est une question purement interne; c'est la législation nationale en cause qui doit déterminer si le consul devra être avisé par une autorité locale, ou fédérale, dans les cas spécifiés à l'article 5. Il serait illogique d'énoncer à l'article 5 une obligation valable seulement dans les cas où les autorités fédérales ont la juridiction. L'obligation en question devrait être imposée aux Parties contractantes elles-mêmes; dans chaque cas, il devrait exister dans le pays une autorité habilitée à transmettre au consul les renseignements aux termes de l'article 5.

51. La proposition belge pourrait être acceptable en principe, mais en pratique elle soulèverait de nombreuses difficultés. On peut exiger qu'un Etat informe un consul du décès d'un des ressortissants de l'Etat d'envoi, car il est relativement facile, dans la plupart des cas, de déterminer la nationalité d'une personne décédée. Mais c'est une autre affaire que d'avoir à informer le consul chaque fois qu'un ressortissant de l'Etat d'envoi a des intérêts dans une succession laissée dans l'Etat de résidence. C'est pourquoi M. Ago pense que la proposition belge n'est pas réalisable.

52. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, n'a pas l'intention d'aborder la question de l'étendue des obligations d'un gouvernement fédéral en ce qui concerne l'exécution des obligations contractées par l'Etat en tant que tel. Il s'agit là d'un problème de caractère général, qui ne peut guère être discuté en détail à ce stade des débats. Selon la théorie du droit, le gouvernement fédéral est toujours considéré comme mandataire social (« *societal agent* ») de l'Etat, pour reprendre l'expression employée par le Professeur Borchard. Le gouvernement fédéral conclut généralement des arrangements avec les Etats constitutifs visant à régler la manière dont ceux-ci pourront exécuter des obligations internationales.

53. La question soulevée par M. Edmonds a été réglée par une disposition, dans le sens du présent article 5, figurant dans le Traité d'amitié, de commerce et de droits consulaires, signé à Washington le 8 décembre 1923 par les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne. Le premier paragraphe de l'article XXIV de ce Traité stipule que :

> « En cas de décès d'un ressortissant de l'une des deux Hautes Parties contractantes sur le territoire de l'autre, le défunt n'y laissant aucun héritier ou exécuteur testamentaire connu désigné par lui, les autorités locales compétentes devront en aviser immédiatement le fonctionnaire consulaire le plus proche de l'Etat dont le défunt était ressortissant, afin que l'on puisse transmettre aux parties intéressées toutes informations utiles [2]. »

54. On avait donc, semble-t-il, trouvé possible un arrangement par lequel le Gouvernement fédéral des Etats-Unis d'Amérique pouvait exécuter des dispositions du type de celles indiquées à l'article 5.

55. M. AMADO déclare qu'il a été frappé par la déclaration de M. Sandström en ce qui concerne l'emplacement à réserver à l'article 5 et il pense aussi que cet article devrait se situer avant l'article 34.

56. Le PRESIDENT déclare qu'il faut d'abord décider s'il faut introduire dans l'article 5 un alinéa additionnel dans le sens de celui proposé par le Gouvernement belge. La grande majorité des membres de la Commission se sont déclarés contre cette proposition. S'il n'y a pas d'objections, il présume que la Commission est d'accord de ne pas inclure cet alinéa additionnel.

Il en est ainsi décidé.

57. Le PRESIDENT déclare que la Commission s'est prononcée en faveur du maintien de l'article 5 dans la forme adoptée en 1960, modifiée par l'amendement à l'alinéa a) proposé par le Japon (A/CN.4/136/Add.9) et par l'inclusion d'une référence aux aéronefs à l'alinéa c).

58. Selon M. BARTOŠ, il faudrait aussi mentionner la batellerie fluviale. En plus de la mer territoriale de l'Etat de résidence, le Comité de rédaction devrait également prendre en considération les voies d'eau intérieures.

59. Le PRESIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission a décidé de confier au Comité de rédaction le soin d'élaborer l'article 5 avec les changements proposés, et de prendre une décision quant à l'emplacement de cet article.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 6 (Communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi)

60. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle que les appréciations des gouvernements relatives à l'article 6

[2] *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, Série législative des Nations Unies,* Vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 435-436.

sont contradictoires. Les uns estiment que l'article va trop loin; d'autres, au contraire, sont d'avis qu'il ne va pas assez loin et ne confère pas au consul un champ d'action suffisant. A ce stade de la discussion, il propose de s'occuper uniquement des observations sur l'inclusion de l'article 6 : si la Commission décide de le maintenir, on pourra alors s'occuper des détails.

61. Il rappelle qu'à la douzième session, l'adoption de l'article 6 avait été précédée de longues discussions [3]. Pour sa part, il avait exprimé des réserves à l'égard de cet article, dont les dispositions donnent une trop grande portée à une fonction consulaire particulière et semblent aller trop loin sur certains points.

62. Il résulte des observations de plusieurs gouvernements, entre autres ceux du Danemark et de la Norvège (A/CN.4/136 et Add.1), que les dispositions de l'article 6 sont trop étendues. Le Gouvernement tchécoslovaque en a proposé la suppression, car il estime que les pouvoirs du consul en ce qui concerne la protection des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi sont déjà réglés en termes généraux à l'article 4 sur les fonctions consulaires, et que le règlement détaillé des questions mentionnées à l'article 6 entre dans le cadre exclusif de la législation interne de l'Etat de résidence (A/CN.4/136).

63. Le Gouvernement des Etats-Unis a critiqué l'article 6 parce qu'il semble approuver des procédures permettant de garder au secret un détenu. En conséquence, ce Gouvernement propose que l'on convienne d'un délai maximum de 48 à 72 heures pour des cas de détention de ce genre (A/CN.4/136/Add.3).

64. Les opinions exprimées par les dix-sept gouvernements qui ont envoyé leurs observations révèlent qu'il existe des divergences considérables quant au fond de l'article 6. Il est donc fort peu probable que la future conférence de plénipotentiaires, qui réunira peut-être une centaine d'Etats, parvienne à un accord sur cet article. M. Žourek en conclut que le sujet traité à l'article 6 n'est pas mûr pour la codification dans une convention multilatérale; par conséquent, il suggère que la Commission étudie sérieusement si elle entend retenir cet article.

La séance est levée à 13 heures

587e SEANCE

Mercredi 10 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Coopération avec d'autres organes

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, donne lecture d'un télégramme en date du 7 mai 1961 envoyé par M. Charles Fenwick, Secrétaire exécutif du Comité juridique interaméricain. Il y est indiqué que M. Joaquin Caicedo Castilla a été désigné par le Comité juridique interaméricain pour assister en qualité d'observateur à la session en cours.

2. Le PRESIDENT souhaite la bienvenue à M. Caicedo Castilla.

3. M. Caicedo CASTILLA, observateur pour le Comité juridique interaméricain, remercie le Président de ses souhaits de bienvenue.

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 6 (Communication avec les ressortissants de l'Etat d'envoi) (*suite*)

4. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 6 du projet relatif aux relations et immunités consulaires.

5. M. YASSEEN demande instamment le maintien de l'article 6, tel qu'il figure dans le projet de 1960. Les dispositions qu'il comporte, et plus particulièrement celles qui figurent aux alinéas a) et b) du paragraphe premier, sont absolument indispensables.

6. La liberté, pour les ressortissants de l'Etat d'envoi, de communiquer avec leur consul et de se rendre auprès de lui, comme aussi la liberté, pour le consul, de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi, ne sont pas garanties par l'article 4, qui traite de la protection consulaire. Ces libertés sont une condition essentielle de l'exercice de la fonction consulaire de protection, comme le reconnaissent les premiers mots du paragraphe premier (« afin que l'exercice des fonctions consulaires... soit facilité... »). Il faut donc les garantir par une disposition explicite conçue dans les termes de l'alinéa a) du paragraphe premier.

7. Non moins importante est l'obligation qui incombe aux autorités compétentes de l'Etat de résidence d'avertir le consul lorsqu'un ressortissant de l'Etat d'envoi est mis en état de détention préventive ou incarcéré, obligation énoncée à l'alinéa b) du paragraphe premier. Sans cet avertissement, il serait très difficile pour le consul de savoir si l'un des ressortissants de l'Etat d'envoi a été arrêté et, par suite, de s'acquitter de son devoir de protection à l'égard de ce ressortissant.

8. Le droit du consul de rendre visite à un ressortissant détenu ou incarcéré, énoncé à l'alinéa c) du paragraphe premier est en somme compris dans la fonction générale de protection. Cependant, c'est un droit extrêmement important, qui est lié à l'un des droits essentiels de l'homme, le droit à la défense : il est donc préférable de le mentionner explicitement.

9. Au paragraphe 2 de l'article, il est dit en termes exprès que les libertés visées au paragraphe premier doivent être exercées dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, et plus loin, que ces lois et règlements ne doivent pas rendre ces libertés inopérantes; ce

[3] 534e à 537e séances (les dispositions de l'article 6 figuraient alors à l'article additionnel 30 A).