

Document:-
A/CN.4/SR.592

Compte rendu analytique de la 592e 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>)*

reprises des gérants intérimaires, choisis parmi les membres du personnel administratif et technique de consulats, sont allés trop loin, revendiquant des privilèges consulaires inhabituels, et ont causé beaucoup plus de difficultés que les gérants choisis parmi les fonctionnaires consulaires. Dans les pays de *common law*, toutefois, ceci ne peut pas se produire puisque nul ne peut exercer des fonctions consulaires sans être en possession d'un exequatur.

La séance est levée à 13 heures.

592^e SEANCE

Jeudi 18 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 16 (Gérant intérimaire) (suite)

1. Le **PRESIDENT** invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 16 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425).

2. Sir Humphrey WALDOCK, se référant à la question soulevée par M. Ago, concernant la pratique des Etats qui exigent habituellement l'exequatur pour les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste (591^e séance, par. 58), fait observer qu'en général les conventions conclues par ces Etats traitent la mort du consul ou son absence pour toute autre raison comme une situation spéciale appelant une solution particulière. En règle générale, ces conventions permettent très libéralement à un autre fonctionnaire d'agir à titre intérimaire. A l'appui de cette indication, il rappelle les termes de l'article 7 de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et l'Italie¹ qui reconnaît, à condition que le gouvernement de l'Etat de résidence soit averti, le droit général d'attribuer temporairement à un autre fonctionnaire consulaire, voire à un employé, l'exercice des fonctions consulaires.

3. Quant aux privilèges, cette Convention est moins généreuse que diverses autres que Sir Humphrey Waldock a consultées et qui accordent à l'employé faisant fonction de chef de poste les mêmes privilèges qu'à la personne qu'il remplace.

4. La Convention la plus récente dont il ait pris note est celle du 24 juin 1960 entre l'Autriche et le

Royaume-Uni², qui est un peu moins libérale et qui stipule, en son article 6* :

« 1. Si un consul décède, est absent ou empêché pour toute autre cause d'exercer ses fonctions, l'Etat d'envoi peut nommer un successeur temporaire, lequel est reconnu en cette capacité après notification aux autorités compétentes de l'Etat de résidence. Toute personne ainsi nommée sera admise pendant la durée de ses fonctions, suivant le régime qui lui sera le plus favorable, soit au bénéfice du traitement dont jouirait le consul qu'elle remplace soit au bénéfice du traitement dont elle jouirait elle-même si sa nomination était à titre permanent.

« 2. Toutefois, l'Etat de résidence ne sera pas tenu en vertu du paragraphe premier du présent article :

« a) de considérer comme autorisée à exercer les fonctions consulaires sur son territoire, une personne à qui il n'aura pas déjà reconnu le statut de diplomate ou de consul;

« b) d'accorder à une personne faisant temporairement fonction de consul un droit, un privilège, une exemption ou une immunité dont l'exercice ou la jouissance est subordonné, aux termes de la présente Convention, à la réalisation d'une condition expresse, à moins que ladite personne ne remplisse elle-même cette condition. »

5. Aux termes de cette Convention, l'Etat de résidence n'est pas tenu de reconnaître comme qualifié pour exercer les fonctions consulaires, un employé chargé temporairement des affaires du consulat.

6. M. VERDROSS propose d'ajouter au paragraphe premier de l'article 16 un nouvel alinéa ainsi conçu :

« Au cas où aucun fonctionnaire consulaire ou diplomatique n'est présent, un employé administratif ou technique du consulat peut, avec le consentement de l'Etat de résidence, être désigné par l'Etat d'envoi pour gérer les affaires administratives courantes du consulat. »

7. Cette clause additionnelle répond au souci de faire disparaître la contradiction entre le paragraphe 7 du commentaire de l'article 13 où il est dit que l'exequatur accordé au chef de poste s'étend aux membres du personnel consulaire seulement et le paragraphe 3 du commentaire de l'article 16 d'après lequel, s'il n'y a pas de fonctionnaire consulaire disponible, un employé consulaire peut être chargé des fonctions de chef de poste. A son avis, un employé ne pourrait être chargé que des affaires administratives courantes du consulat, mais ne pourrait en aucun cas exercer toutes les fonctions consulaires.

8. M. ERIM déclare que le paragraphe 1^{er} de l'article 16 deviendra acceptable s'il est remanié de façon à stipuler que le gérant intérimaire doit être choisi soit parmi les

¹ Les termes de l'article 7 de cette Convention sont les mêmes que ceux de l'article 7 de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède dont le texte figure dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, Vol. 202, p. 211 et suivantes.

* Traduction non officielle.

² *Command Paper* 1300.

fonctionnaires consulaires du poste en cause ou d'un autre poste, soit parmi les membres du personnel de la mission diplomatique.

9. L'amendement proposé par M. Verdross serait trop restrictif et ne permettrait ni la nomination d'un fonctionnaire consulaire venu d'un autre poste, ni celle d'un fonctionnaire diplomatique.

10. M. PADILLA NERVO considère que l'amendement de M. Verdross marquerait un recul. Nombreuses sont les conventions consulaires bilatérales qui obligent l'Etat d'envoi à notifier d'avance à l'Etat de résidence les noms de tous les membres du personnel consulaire, qu'ils soient fonctionnaires ou employés. Ces conventions prévoient aussi que la direction du consulat peut être assumée provisoirement par un employé consulaire en cas de décès, d'absence ou d'empêchement du chef de poste. Ces gérants intérimaires sont reconnus par l'Etat de résidence à titre provisoire.

11. Comme exemple de la pratique actuelle à l'encontre de la thèse avancée par M. Verdross, M. Padilla Nervo cite l'article 7 de la Convention consulaire de 1954 entre le Royaume-Uni et le Mexique³. Une disposition similaire figure au paragraphe 4 de l'article premier de la Convention consulaire de 1942 entre les Etats-Unis et le Mexique⁴.

12. L'amendement de M. Verdross soulève cette autre objection qu'il serait difficile, lorsqu'il s'agit d'un consulat — mais ce n'est pas le cas pour une mission diplomatique — de tracer une ligne de démarcation entre les fonctions strictement consulaires et les affaires administratives courantes.

13. La Commission ne devrait pas imposer de restrictions détaillées limitant la catégorie des personnes parmi lesquelles peut être choisi le gérant intérimaire, car une telle réglementation pourrait constituer une atteinte injustifiable au pouvoir souverain de l'Etat d'envoi de décider comment le consulat doit poursuivre son activité lorsque, pour une raison ou pour une autre, le chef de poste ne peut pas exercer ses fonctions. A cet égard, la Commission devrait s'inspirer de la liberté d'action laissée à l'Etat d'envoi par les conventions en vigueur.

14. Telles sont les raisons pour lesquelles M. Padilla Nervo ne peut pas accepter l'amendement de M. Verdross.

15. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, répondant à la question posée par M. Sandström (591^e séance, par. 64) au sujet des « autorités compétentes » dont il est question au paragraphe 1^{er} de l'article 16, déclare qu'il n'est pas possible d'être plus précis car la pratique varie grandement suivant les pays. C'est le droit interne qui désigne l'autorité à qui l'on doit adresser la notification. Ainsi, dans un Etat fédéral, il se peut que la notification doive être faite aux autorités de l'Etat membre de la Fédération, dans lequel se trouve la circonscription consulaire. Si la circonscription consulaire est limitée à la zone d'un port, c'est peut-être à l'autorité municipale que la notification devra être adressée.

16. Quant à savoir s'il faut faire une distinction entre

la gérance d'un consulat et la conduite de ses affaires administratives courantes, en particulier dans les cas où l'on ne dispose pas d'un fonctionnaire consulaire pour assumer les fonctions de gérant intérimaire, c'est là certes une question intéressante, mais M. Žourek maintient qu'il n'est pas souhaitable d'être trop rigide en la matière puisqu'il s'agit seulement d'une situation temporaire. Les exemples tirés de la pratique actuelle par M. Padilla Nervo viennent à l'appui de sa thèse et montrent que les Etats s'accordent une grande latitude dans le choix des personnes pouvant faire fonction de gérant intérimaire. C'est pourquoi il ne pense pas que cette distinction doive figurer dans le projet, d'autant moins qu'à sa connaissance, aucune convention récente ne fait état de cette distinction, pas plus d'ailleurs que la doctrine.

17. Pour M. AMADO, les exemples cités par Sir Humphrey Waldock et M. Padilla Nervo sont très significatifs et indiquent que l'Etat d'envoi peut désigner des employés consulaires pour assumer la direction provisoire d'un consulat.

18. Au risque de passer pour hérétique, M. Amado pousse la témérité jusqu'à demander s'il est vraiment nécessaire d'introduire dans le projet actuel l'institution du « gérant intérimaire » qui n'existe pas, pour autant qu'il le sache, dans la théorie des relations consulaires. Il reconnaît toutefois qu'il faut bien élaborer une disposition concernant l'exercice temporaire des fonctions consulaires lorsque le chef de poste ne peut lui-même s'en acquitter.

19. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, estime qu'en raison des variations considérables de la pratique, la Commission doit opter pour un système plus ou moins restrictif. Après avoir entendu les arguments des deux tendances, il serait enclin à se prononcer en faveur d'une solution libérale et ne pense pas qu'il y ait avantage à se conformer de trop près à l'article 19 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13).

20. Il ne semble pas nécessaire de créer une nouvelle institution dans le sens de celle prévue au paragraphe 2 de l'article 19 de cette Convention. De plus, ainsi que M. Padilla Nervo l'a fait remarquer à juste titre, il ne serait pas facile d'établir une distinction entre les tâches consulaires proprement dites et les affaires administratives courantes du consulat. Le chargé d'affaires *ad interim* d'une mission diplomatique peut, bien entendu, s'acquitter de toutes les fonctions normalement exercées par un ambassadeur, telle la conduite d'importantes négociations politiques, mais s'agissant de remplacer un consul qui ne s'occupe pas de telles questions politiques, on peut sans crainte élargir la catégorie des personnes parmi lesquelles on peut désigner le gérant intérimaire.

21. Le paragraphe 1^{er} de l'article 16 est acceptable sous réserve d'une modification de forme destinée à rassurer M. Erim qui craint que le texte actuel, mal interprété, ne permette au personnel de service d'assumer la direction temporaire d'un consulat. Il faut aussi spécifier que l'Etat d'envoi peut désigner comme gérant intérimaire un fonctionnaire d'un autre consulat ou d'une mission diplomatique ou qu'il envoie une personne spécialement à cet effet. Sans doute, dans le cas d'une personne envoyée exprès à cet effet faudra-t-il accomplir les formalités usuelles,

³ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 331, p. 86 et suivantes.

⁴ Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 125, p. 330 et suivantes.

mais pour les autres catégories de personnes, seule la notification à l'Etat de résidence serait nécessaire. Si la Commission se met d'accord pour demander au Comité de rédaction de reviser le texte dans ce sens, l'orateur proposerait de s'inspirer autant que possible du libellé de la première phrase du paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la Convention de Vienne qui précise le caractère provisoire d'un tel arrangement, pendant la durée duquel le gérant intérimaire sera habilité à exercer toutes les fonctions d'un chef de poste ordinaire et bénéficiera des mêmes droits que lui.

22. M. AGO dit qu'il semble ressortir des exemples donnés au sujet de la pratique actuelle par Sir Humphrey Waldock, que le consentement de l'Etat de résidence n'est pas habituellement exigé pour la nomination d'un gérant intérimaire.

23. Quant à la question de savoir s'il convient d'établir une distinction entre la nomination d'un fonctionnaire consulaire ou d'un fonctionnaire diplomatique et celle d'un membre du personnel administratif ou technique d'un consulat pour remplir les fonctions de chef de poste, il déclare qu'à première vue l'amendement proposé par M. Verdross semble raisonnable, mais que M. Padilla Nervo en a montré les points faibles d'une manière convaincante. Faut-il considérer, par exemple, la délivrance des passeports, la tutelle des mineurs, la rédaction des dispositions testamentaires, les enquêtes à bord des navires comme faisant ou non partie des affaires administratives courantes d'un consulat ? De toute évidence, il sera extrêmement difficile de faire la distinction et la Commission ne devrait peut-être pas chercher à l'établir.

24. M. AGO se rallierait volontiers à l'opinion du Président selon laquelle la disposition devrait faire ressortir le caractère provisoire de l'institution du gérant intérimaire. Il croit en outre utile de stipuler que les membres du personnel administratif et technique d'un consulat peuvent, eux aussi, être désignés comme gérants intérimaires dans des cas exceptionnels. Il faudrait en outre indiquer quelle est la personne à qui incombe la responsabilité d'informer l'Etat de résidence de la nomination d'un gérant intérimaire.

25. Si le caractère provisoire de l'institution était nettement souligné, celle-ci ne risquerait pas de compromettre les intérêts de l'Etat de résidence puisqu'il serait toujours loisible à ce dernier, au cas où un gérant intérimaire demeurerait trop longtemps en fonctions, de faire savoir que la personne dont il s'agit n'est plus acceptable en cette qualité.

26. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, signale à M. Amado que le titre de « gérant intérimaire » se trouve dans un certain nombre de conventions consulaires et ne constitue nullement une innovation. L'article 16 traite d'une situation que l'on rencontre effectivement dans la pratique.

27. M. AMADO déclare n'être pas convaincu qu'il soit réellement nécessaire de faire figurer ce titre dans le projet.

28. M. VERDROSS n'insistera pas pour l'adoption de l'amendement qu'il a proposé, vu la forte opposition que ce texte a rencontrée, mais il se sent obligé de faire

observer que les fonctions « temporaires » durent parfois beaucoup trop longtemps. La Commission a décidé que l'exequatur n'était pas nécessaire pour le fonctionnaire consulaire; ce serait aller directement à l'encontre de cette décision que de permettre à un employé de consulat d'exercer, même à titre temporaire, les fonctions consulaires et, par exemple, d'intervenir au nom des ressortissants de l'Etat d'envoi devant les tribunaux de l'Etat de résidence.

29. M. BARTOŠ déclare n'être absolument pas en mesure de partager l'opinion générale qui semble se dégager de la discussion. Soucieux des devoirs qui lui incombent en tant que membre de la Commission à l'égard du public comme à l'égard des juristes informés de l'état de choses qui prévaut dans le monde moderne, il se voit dans l'obligation de rappeler quelle est la pratique actuelle.

30. Certains Etats prévoient, dans la lettre de provision elle-même, la possibilité, pour un fonctionnaire consulaire, de prendre le poste en charge, au cas où le chef de poste se trouverait hors d'état, pour une raison ou pour une autre, de s'acquitter de ses fonctions. L'exequatur est demandé pour le fonctionnaire en question. D'autres Etats désignent un gérant intérimaire dans des cas précis, pour diriger les affaires du consulat jusqu'à ce que le titulaire du poste soit entré en fonctions.

31. Aux Etats-Unis, un consul dont la lettre de provision a été présentée à l'autorité compétente, mais qui n'a pas encore reçu l'exequatur, est appelé consul « intérimaire » (« acting »). Le cas s'est même produit à New York d'un consul qui a attendu l'exequatur pendant six ans et a été considéré pendant toute cette période comme consul intérimaire. Il semble que l'expression « acting » soit plus ou moins l'équivalent, dans l'usage des Etats-Unis, du terme *gérant* dans la langue juridique des pays d'Europe. Les deux appellations se trouvent dans les listes consulaires.

32. Il y a aussi une pratique, dont la Commission a déjà discuté, qui consiste à désigner, à titre provisoire, un fonctionnaire consulaire pour remplir les fonctions du chef de poste pendant l'absence de celui-ci.

33. Enfin existe la pratique décrite par M. Bartoš (591^e séance, par. 65) (à ce propos l'orateur indique qu'il n'insistera pas pour l'adoption du terme « pro-consul ») : elle consiste à nommer des membres du personnel administratif ou technique, qui n'ont pas la qualité de fonctionnaires consulaires, pour remplir les fonctions de gérant intérimaire.

34. Dans le cadre du développement progressif du droit international, M. Bartoš est disposé à donner son suffrage à la thèse selon laquelle il ne convient pas de faire de distinction entre fonctionnaires consulaires et employés de consulat lorsqu'ils sont désignés pour exercer à titre temporaire les fonctions de chef de poste; il souligne toutefois que cela pose un important problème de préséance, qui devra être résolu. M. Bartoš est foncièrement opposé à l'idée d'étendre le bénéfice de tous les droits et privilèges d'un chef de poste à des gérants intérimaires qui n'ont pas de rang consulaire; en revanche, il faut certainement le faire, pour sauvegarder les intérêts et le prestige de l'Etat d'envoi, lorsqu'il s'agit de fonc-

tionnaires de rang consulaire autorisés à exercer les fonctions de chef de poste.

35. Pour ce qui est des immunités, M. Bartoš croit que les employés de consulat désignés comme gérants intérimaires doivent en bénéficier, car il importe que la protection leur soit octroyée pour l'accomplissement de fonctions même mineures.

36. Il est bien évident que c'est à l'Etat d'envoi de décider, au sens le plus large, quelle doit être l'étendue des pouvoirs d'un gérant intérimaire; l'Etat de résidence ne peut élever d'objection que lorsque celle-ci dépasse le champ normal des fonctions consulaires, fixé par les conventions générales, par le droit coutumier ou par des accords spéciaux.

37. Le PRESIDENT fait observer que la Commission n'examine pas la question de la préséance des gérants intérimaires, qui fait l'objet du paragraphe 5 de l'article 17. De plus, l'article 16 traite uniquement de la gestion temporaire des affaires du consulat par le gérant intérimaire. L'exercice éventuel d'autres fonctions *ad interim* est une question qui relève d'un accord à intervenir entre les deux Etats intéressés.

38. M. SANDSTRÖM approuve la modification proposée par le Président et par M. Ago. Il pense toutefois qu'il serait indiqué d'imposer au gouvernement de l'Etat de résidence l'obligation d'informer les autorités locales, ainsi qu'il est stipulé dans la première phrase de l'article 15.

39. Il demande au Rapporteur spécial si un gérant intérimaire qui serait employé de consulat jouirait de l'exemption fiscale et douanière. Il met en doute l'opportunité d'un tel arrangement.

40. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, répond que les gérants intérimaires qui seraient choisis parmi les employés de consulat jouiraient des mêmes exemptions que les autres gérants intérimaires. La tâche de la Commission est d'unifier la pratique internationale dans ce domaine; on ne peut pas refuser à un chef de poste certains privilèges ou immunités uniquement parce que ses fonctions sont exercées à titre temporaire.

41. M. AMADO déclare que, si certains de ses doutes les plus sérieux ont été levés par l'exposé de M. Bartoš, il reste convaincu cependant qu'en français l'expression « gérant intérimaire » pourrait faire croire qu'il y a des fonctionnaires désignés *ad interim* qui n'exercent pas leurs fonctions à titre temporaire.

42. M. YASSEEN envisage deux possibilités pour résoudre cette question. Si la personne chargée de la gérance d'un consulat est un membre du personnel administratif et technique, il faudrait ou bien limiter sa gérance à l'expédition des affaires administratives courantes — si difficile qu'il soit de distinguer entre celles-ci et les fonctions consulaires ordinaires — ou bien obtenir l'autorisation de l'Etat de résidence, dans le cas où l'Etat d'envoi veut confier à l'intéressé la gérance des affaires ordinaires du consulat. En effet, la validité des actes accomplis par les fonctionnaires consulaires pré suppose la compétence de ces fonctionnaires, mais cette compétence ne dépend pas seulement de l'Etat d'envoi mais également de l'Etat de résidence. Or, les membres du personnel administratif et technique sont admis dans

l'Etat de résidence pour s'acquitter de fonctions administratives et techniques. Par conséquent, si l'on peut dire que les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste bénéficient au moins de l'autorisation tacite de l'Etat de résidence, on ne saurait prétendre qu'il en soit de même pour les membres du personnel administratif et technique.

43. Sir Humphrey WALDOCK pense qu'on pourrait dissiper certains doutes en modifiant le titre de l'article 16 pour le rendre plus précis. Un titre tel que « Exercice à titre temporaire des fonctions de chef de consulat, en cas de vacance de poste ou d'empêchement temporaire du chef de consulat » limiterait la portée de l'article uniquement aux situations provisoires.

44. Quant à l'article lui-même, Sir Humphrey estime, comme le Président et M. Ago, qu'il serait difficile d'établir une distinction valable entre les fonctions administratives et les autres fonctions consulaires. Si, par fonctions administratives, on entend exclusivement les fonctions exercées à l'intérieur du consulat, il s'agira alors d'une question interne à régler par l'Etat d'envoi. Si, par contre, les fonctions administratives englobent certaines fonctions consulaires proprement dites, il faudra absolument permettre au gérant intérimaire de s'acquitter de toutes les tâches courantes essentielles du consulat; c'est là, en fait, l'objet même de l'article 16.

45. Du point de vue de la forme, la clause ne devrait pas être rédigée en termes trop catégoriques, notamment en ce qui concerne son application aux cas où un employé de consulat serait appelé à exercer les fonctions de chef de poste. Il vaudrait donc mieux s'inspirer du texte d'un certain nombre de conventions bilatérales et dire que la direction du consulat « peut » être temporairement assurée par un gérant intérimaire. Cette rédaction, d'ailleurs, tiendrait davantage compte du fait que l'Etat d'envoi est seul en mesure de procéder à la nomination.

46. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, fait observer à M. Yasseen qu'un employé de consulat est une personne déjà admise dans l'Etat de résidence et que l'exequatur n'est normalement requis que pour le chef de consulat. En outre, l'article 21 précise nettement que, sous réserve des articles 11, 22 et 23, l'Etat d'envoi nomme à son gré les membres du personnel consulaire. Quant à la compétence des intéressés à exercer des fonctions consulaires, M. Žourek a maintes fois entendu dire par des fonctionnaires consulaires que les employés administratifs qui ont passé de longues années dans le service consulaire ont souvent plus de connaissances et d'expérience dans ce domaine qu'un fonctionnaire de carrière qui vient d'être nommé pour la première fois à un consulat. En tout cas, cette question ne concerne que l'Etat d'envoi qui peut, le cas échéant, limiter les fonctions du gérant intérimaire, mais il importe de lui laisser la faculté de décider.

47. M. ERIM rappelle la suggestion qui a été faite tendant à ce que l'Etat d'envoi notifie le nom du gérant intérimaire avant que le poste ne devienne vacant ou que le chef de consulat ne soit empêché d'exercer ses fonctions. Comme le gérant intérimaire peut être appelé à s'acquitter du devoir de sa charge dans des circonstances pressantes, il semble qu'il serait souhaitable d'insérer, dans le para-

graphe 1^{er}, une disposition prévoyant l'envoi d'une notification préalable.

48. Le débat a révélé une certaine divergence entre la pratique internationale existante en la matière et la solution qu'exige la logique. Il est admis, en effet, que l'obtention d'un exequatur en bonne et due forme ou à titre temporaire est indispensable pour qu'un chef de consulat puisse entrer en fonctions. Cela signifie que la nomination d'un chef de consulat est subordonnée au consentement de l'Etat de résidence; or, tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'un gérant intérimaire, bien que ce dernier doive exercer les mêmes fonctions. Logiquement, l'Etat de résidence devrait avoir la possibilité de rejeter ou d'accepter la nomination du gérant intérimaire, mais la pratique internationale consacre un système plus libéral et il semble souhaitable que la Commission codifie ce système.

49. Le **PRESIDENT** constate que, d'une manière générale, les membres de la Commission s'accordent à penser que la situation du gérant intérimaire doit être considérée comme exceptionnelle et provisoire et qu'il serait préférable d'adopter la formule plus libérale. Par ailleurs, il serait utile de modifier le titre de l'article de la manière suggérée par Sir Humphrey Waldoock en vue de souligner le caractère temporaire de la situation. La Commission pourrait charger le Comité de rédaction de mettre au point le texte voulu. La Commission semble en outre généralement d'avis que le paragraphe 2 devrait être adopté sous sa forme actuelle et le paragraphe 1^{er} avec quelques modifications. On devrait y indiquer que les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat peuvent être chargés d'exercer temporairement les fonctions de chef de consulat en soulignant le caractère exceptionnel de la nomination des employés de consulat. Quant à la question de la notification, on pourrait demander au Comité de rédaction de tenir compte du paragraphe 1^{er} de l'article 19 de la Convention de Vienne et d'insérer dans le texte de l'article 16 la suggestion de M. Erim tendant à ce que, dans la mesure du possible, une telle notification soit envoyée à l'avance.

50. Le **Président** propose d'inviter le Comité de rédaction à remanier l'article dans le sens indiqué.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 17 (Préséance)⁵

51. M. **ŽOUREK**, Rapporteur spécial, indique que l'article 17 a été approuvé dans son ensemble par la plupart des Gouvernements. Seul le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) a déclaré qu'il approuverait aussi bien l'insertion d'un article dans ce sens que sa suppression, ce qui laisserait à la coutume nationale le soin de régler la question de la préséance des consuls. Le Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) propose de remplacer le mot « consuls » par les mots « fonctionnaires consulaires ». Le Rapporteur spécial pense qu'il serait mieux en harmonie avec l'ensemble du

projet de remplacer le mot « consuls » par l'expression « chefs de poste ». Enfin, le Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6) a fait quelques observations de détail et propose de modifier la fin du paragraphe 3, pour tenir compte de la situation des consuls qui ne sont pas chefs de poste. Ce Gouvernement estime, en outre, que la règle posée au paragraphe 4 devrait s'appliquer même au cas où il y aurait une différence de classe.

52. Selon M. **Žourek**, la Commission devra régler deux questions : l'application de l'article doit-elle ou non être limitée aux chefs de poste ? Si la réponse est affirmative, comment devra être réglée la situation des fonctionnaires consulaires qui n'ont pas la qualité de chef de poste ?

53. M. **BARTOŠ** approuve le texte actuel de l'article. L'observation du Gouvernement des Etats-Unis est évidemment due à la diversité des règles applicables en matière de préséance dans les diverses villes de ce pays; dans certaines d'entre elles, les consuls généraux étrangers tiennent une réunion où ils élisent le doyen du corps consulaire. Ce que la Commission devrait faire, c'est instituer une procédure de caractère universel fondée sur l'ancienneté dans la classe, même si cette pratique est moins démocratique que l'élection d'un doyen.

54. M. **AGO** partage l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle les paragraphes 1, 2 et 3 ne devraient avoir trait qu'au chef de poste; il propose de supprimer le paragraphe 4. Au paragraphe 5, il serait peut-être préférable de parler de « gérants intérimaires », plutôt que de « fonctionnaires consulaires gérant par intérim un consulat », afin de ne pas rouvrir le débat au sujet de l'article 16.

55. M. **FRANÇOIS** croit qu'il serait utile, au cas où les suggestions de M. Ago seraient adoptées, de remplacer le paragraphe 4 par une disposition analogue à celle de l'article 17 de la Convention de Vienne, ce qui garantirait que les noms des fonctionnaires subalternes seront connus des autorités compétentes de l'Etat de résidence.

56. M. **YASSEEN** pense que le paragraphe 4 pourrait être utile, notamment si l'on y ajoute la disposition proposée par le Gouvernement belge, savoir que la règle posée dans ce paragraphe s'applique même au cas où il y aurait une différence de classe.

57. M. **ERIM** fait observer, à propos du paragraphe 5, que les employés de consulat peuvent exercer temporairement les fonctions de chef de poste. Dans ces conditions, à supposer qu'un opérateur de radio soit nommé gérant intérimaire, il pourrait avoir la préséance sur des consuls de carrière ou — selon la pratique actuellement suivie en Turquie où les consuls de carrière jouissent du statut diplomatique — sur les diplomates. Il y a plusieurs autres Etats dans la même situation. La Commission devrait donc examiner cette question de manière très attentive.

58. M. **AGO** souligne que ce qui importe, ce ne sont pas les antécédents du gérant intérimaire, mais bien le fait qu'il a été désigné pour exercer certaines fonctions à titre temporaire. Le texte de l'article 16 fera ressortir qu'il s'agit de cas exceptionnels, extraordinaires et temporaires; mais une fois que l'intéressé aura été nommé gérant

⁵ Au paragraphe 4 de cet article, les mots « leurs fonctionnaires » résultent d'une erreur matérielle; il faut lire « les fonctionnaires ».

intérimaire, son rang dans l'ordre des préséances devra être lié aux fonctions qu'il exerce.

59. M. Ago approuve la suggestion de M. François selon laquelle il conviendrait d'ajouter au projet une disposition relative à l'ordre de préséance à l'intérieur du consulat; mais il serait préférable que celle-ci fasse l'objet d'un article séparé, de manière à marquer la distinction entre la préséance entre consuls de différents pays et la préséance à l'intérieur d'un consulat.

60. Le **PRESIDENT**, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare avoir été lui-même assez enclin, au premier abord, à prendre position en faveur de la suppression du paragraphe 4, mais éprouve maintenant quelques doutes sur ce point. Pour des raisons d'ordre pratique, il y a peut-être lieu de conserver les dispositions de ce paragraphe, de manière que soit prévue une situation qui peut se produire lorsqu'il s'agit de consulats, mais non lorsqu'il s'agit de missions diplomatiques. Si le chef de poste est un vice-consul, il aura la préséance, non seulement sur les autres vice-consuls, mais aussi sur un consul qui n'est pas chef de poste au consulat général d'un autre pays dans la même ville.

61. Sir Humphrey **WALDOCK** estime, comme M. Yassen, que le paragraphe 4 contient une disposition utile. Il propose, cependant, de placer ce paragraphe après le paragraphe 5 car, contrairement aux quatre autres paragraphes, il ne concerne pas la préséance entre chefs de consulats, mais celle des chefs de poste sur les autres fonctionnaires consulaires.

62. M. **ŽOUREK**, Rapporteur spécial, dit qu'il n'aurait pas de difficultés à accepter l'amendement proposé par la Belgique, qui aurait pour effet de modifier le paragraphe 4 comme suit : « Les chefs de poste titulaires, quelle que soit leur classe, ont la préséance sur les fonctionnaires consulaires n'ayant pas cette qualité. » Toutefois, le Rapporteur spécial se demande si la précision ainsi ajoutée ne va pas trop loin et si, au contraire, dans le droit consulaire, il ne serait pas indiqué d'appliquer la règle selon laquelle les chefs de poste ont la préséance uniquement sur les fonctionnaires de la même classe.

63. M. **Žourek** appuie, en outre, la proposition de M. François tendant à insérer dans le projet une disposition analogue à l'article 17 de la Convention de Vienne. Il estime que cette nouvelle disposition serait très utile.

64. M. **BARTOŠ** fait observer qu'il y a une certaine ambiguïté dans le texte de l'article 17, qui est due à l'influence de deux systèmes différents. D'après le premier système, tous les consuls sans exception et non seulement les chefs de poste doivent obtenir l'exequatur et prennent rang suivant la date d'octroi de l'exequatur. D'après le second, seuls les chefs de poste titulaires sont tenus d'obtenir l'exequatur.

65. M. **Bartoš** estime, lui aussi, que l'article ne devrait traiter que de la préséance des chefs de poste; cela permettrait d'éliminer l'ambiguïté qu'il vient de signaler. Il appuie également la proposition de M. François tendant à insérer dans l'article une disposition distincte concernant la préséance des consuls qui ne sont pas chefs de poste, qu'ils aient ou non à obtenir un exequatur.

66. Enfin, M. **Bartoš** tient à attirer l'attention de la Commission sur une question particulière qu'il serait utile d'examiner en temps voulu. Il arrive assez souvent qu'un membre d'une mission diplomatique exerce des fonctions de consul en sa qualité de chef de la section consulaire de la mission. Dans ce cas, l'ambassade demande parfois que l'intéressé reste inscrit sur la liste diplomatique tout en étant, par ailleurs, reconnu comme consul. C'est ce qu'ont fait, par exemple, les ambassades des Etats-Unis et du Royaume-Uni à Belgrade. La question se pose alors de savoir si le chef de la section consulaire d'une ambassade a le rang de chef de poste consulaire et à quelle classe il appartient.

67. Le **PRESIDENT**, faisant le point de la situation en ce qui concerne l'article 17, constate que la Commission semble d'accord sur ce qui suit :

i) dans les paragraphes 1, 2 et 3, la mention des consuls devrait être remplacée par celle de chefs de poste;

ii) en rédigeant le paragraphe 5, le Comité de rédaction devrait tenir compte des modifications que la Commission a apportées à l'article 16;

iii) la disposition qui figure au paragraphe 5 devrait être placée avant le paragraphe 4;

iv) remanié par la Belgique, le nouveau texte du paragraphe 4 (qui deviendra paragraphe 5) devrait être approuvé;

v) le Comité de rédaction devrait rédiger une nouvelle disposition — qui constituera soit un nouveau paragraphe de l'article, soit un article distinct — conforme à la disposition de l'article 17 de la Convention de Vienne, comme le propose M. François.

68. S'il n'y a pas d'objection, le Président considérera que la Commission approuve toutes ces modifications.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 18 (Accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques)

69. M. **ŽOUREK**, Rapporteur spécial, indique que la délégation du Venezuela a signalé, lors de l'examen du rapport de la Commission du droit international à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, que la législation vénézuélienne interdit le cumul des fonctions diplomatiques et consulaires (659^e séance, par. 42).

70. Dans ses observations, le Gouvernement néerlandais a proposé de remplacer le mot « consul » par « chef de poste ». Le Gouvernement norvégien (A/CN.4/136) a estimé que l'article 18 était dépourvu de toute utilité; le Gouvernement des Etats-Unis a émis la même opinion. Le Gouvernement yougoslave (A/CN.4/136) a considéré, lui aussi, que l'article devrait être éliminé, car l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques devrait faire l'objet non pas des articles sur les relations consulaires mais de ceux sur les relations diplomatiques.

71. Ainsi qu'elle le précise au paragraphe 1) du commentaire, la Commission a inséré l'article 18 pour tenir compte de la pratique existante. Cet article ne vise que l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques. C'est l'article 19 qui traite du cas où le consul est chargé de fonctions diplomatiques à titre permanent. Le Rapporteur

spécial a proposé de maintenir l'article en question dans le projet.

72. M. JIMENEZ de ARECHAGA pense que l'article 18 n'énonce pas une règle de droit international susceptible de codification. L'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques par les consuls peut être permis ou non par la législation de l'Etat d'envoi; il peut également être autorisé ou non par la législation ou la pratique de l'Etat de résidence. C'est par un arrangement de circonstance que les deux Etats peuvent le rendre possible.

73. Toutefois, il ne semble pas qu'il y ait une règle de droit international général ou coutumier, ayant la primauté sur le droit interne, qui autoriserait les consuls à accomplir occasionnellement des actes diplomatiques. Il serait donc contraire à une saine théorie juridique d'introduire dans une convention, dont l'objet est de codifier le droit international existant, une disposition du genre de celle qui est énoncée à l'article 18.

74. Les dispositions de l'article 18 sont critiquables également du point de vue pratique. Elles auraient pour effet de créer, entre les fonctions diplomatiques et consulaires, une démarcation qui pourrait donner lieu à des difficultés graves, en particulier lorsque intervient une décision de non-reconnaissance ou de rupture de relations diplomatiques ayant le caractère d'une sanction internationale. Par exemple, dans le cas de l'Etat du Mandchoukouo, un organe de l'Assemblée de la Société des Nations avait émis l'avis que la poursuite ou le maintien de relations consulaires (qu'il distinguait de l'octroi ou de la demande d'exequatur en faveur de nouveaux consuls) ne constituait pas une entorse à la politique de non-reconnaissance ou de cessation des relations diplomatiques⁶.

75. Une disposition comme celle de l'article 18 pourrait ébranler ce principe bien établi. Un gouvernement qui se verrait appliquer la politique précitée serait fortement tenté d'encourager les consuls étrangers à exercer des fonctions diplomatiques pour faire valoir ensuite qu'un acte impliquant reconnaissance a été accompli ou que les relations diplomatiques ont été rétablies.

76. Pour ces motifs, M. Jiménez de Aréchaga pense qu'il convient d'éliminer la disposition dont il s'agit.

77. M. VERDROSS estime que si l'article 18 ne correspond pas à une pratique universelle il n'en reflète pas moins une tendance existante. On peut donc accepter la disposition en la considérant sous l'angle du développement progressif du droit international.

78. Toutefois, tel qu'il est, l'article 18 n'est pas complet. Il devrait envisager expressément le cas où l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique propre dans l'Etat de résidence et n'y est pas représenté non plus par la mission diplomatique d'un Etat tiers. M. Verdross voudrait connaître l'avis du Rapporteur spécial sur ce point.

⁶ Comité consultatif institué par l'Assemblée de la Société des Nations le 24 février 1933 à propos de la reconnaissance du Mandchoukouo (*Journal Officiel* de la Société des Nations, supplément spécial n° 113, p. 13); sur ce point, voir également L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8^e Ed., H. Lauterpacht (Ed.) (Londres, Longmans Green & Co., 1955), Vol. I, sections 75 d (note 3) et 428.

79. M. AMADO fait observer que, nonobstant l'expression restrictive « à titre occasionnel », la disposition de l'article 18 va plus loin que la pratique existante. Un consul est un fonctionnaire qui exerce certaines fonctions déterminées dans les limites de sa circonscription; il réside habituellement dans un port de mer. Ce serait aller trop loin, semble-t-il, que de prétendre qu'un consul peut accomplir des actes diplomatiques, autrement dit qu'il peut représenter l'Etat d'envoi sur la totalité du territoire de l'Etat de résidence.

80. M. ERIM partage les idées de M. Verdross. Selon une pratique généralement reconnue, deux Etats, en particulier lorsqu'ils renouent des relations après un conflit, commencent par rétablir les relations consulaires. En pareil cas, les fonctionnaires consulaires intéressés effectueront les premières démarches en vue de la reprise des relations diplomatiques. Bien entendu, de tels cas sont peu nombreux, parce que, heureusement, les pays ne rompent pas souvent leurs relations. Quoiqu'il en soit, la pratique est constante sur ce point; aussi bien ne pourrait-on invoquer aucun exemple en sens contraire. Enfin, il faut se rappeler que la disposition a été soumise aux gouvernements et n'a rencontré de leur part aucune opposition véritable. Un petit nombre de gouvernements seulement ont suggéré de supprimer l'article, non parce qu'ils en critiquaient le fond, mais parce qu'ils l'estimaient inutile.

81. Sur la forme, la Commission pourrait se demander s'il ne convient pas de fondre ensemble les articles 18 et 19.

82. Le PRESIDENT déclare que l'on pourrait laisser cette question à l'appréciation du Comité de rédaction. Toutefois, il estime que les deux articles traitent de deux situations distinctes. A la différence du cas mentionné à l'article 18, celui que vise l'article 19 implique que le statut diplomatique est accordé au consul.

La séance est levée à 13 heures.

593^e SEANCE

Vendredi 19 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 18 (Accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques) (suite) et ARTICLE 19 (Octroi du statut diplomatique aux consuls)*

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 18 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425). Vu le rapport étroit qui

* La partie des débats qui se rapporte plus spécialement à l'article 19 fait l'objet des paragraphes 70 et suivants du présent compte rendu.