

Document:-
A/CN.4/SR.593

Compte rendu analytique de la 593e 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>)*

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.

existe entre les dispositions des articles 18 et 19, il serait plus commode de les examiner ensemble.

2. M. BARTOŠ rappelle à ce propos l'observation faite par le Gouvernement de la Yougoslavie (A/CN.4/136) : la question de l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques par le consul devrait être traitée dans les articles relatifs aux relations diplomatiques et non pas dans ceux qui ont trait aux relations consulaires.

3. M. Bartoš est opposé à l'adoption de l'un et l'autre article, mais il a surtout des objections contre l'article 19. Il est vrai qu'un consul peut de manière occasionnelle être appelé, avec le consentement de l'Etat de résidence, à accomplir des actes diplomatiques, mais ce serait commettre une inexactitude que de laisser entendre qu'il existe une pratique des Etats ou une règle de droit coutumier international autorisant un consul à accomplir ces actes diplomatiques occasionnels.

4. Quant à l'article 19, il crée une nouvelle classe de fonctionnaires diplomatiques. M. Bartoš fait état de son expérience pour souligner qu'il n'a jamais entendu parler, dans la période actuelle, de cas où des fonctions diplomatiques auraient été confiées à un consul et où le statut diplomatique lui aurait été accordé. Dans le cadre du système des capitulations, les consuls de certains pays jouissaient du statut diplomatique; mais il n'en a jamais été ainsi, à sa connaissance, dans un Etat possédant la plénitude de la souveraineté. Dans la pratique moderne des Etats, on connaît, bien entendu, des cas où un représentant diplomatique a été chargé de fonctions consulaires, mais l'inverse ne s'est pas produit.

5. Pour ces raisons, M. Bartoš demande instamment à la Commission de rejeter les articles 18 et 19.

6. M. AGO rappelle, à propos de l'article 18, que, pourvu que l'Etat de résidence y consente, l'Etat d'envoi peut demander à une personne quelle qu'elle soit d'accomplir à titre occasionnel un acte diplomatique. Le cas n'est pas particulier aux consuls; il n'y a donc pas de raison réelle de prévoir dans une convention consulaire la possibilité de cet accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques par des personnes qui n'ont pas la qualité de diplomate.

7. Cela est encore plus évident en ce qui concerne l'article 19. Qu'une personne ait ou non la qualité de consul, dès qu'elle est chargée de fonctions diplomatiques, elle reçoit la qualité de fonctionnaire diplomatique.

8. C'est pour cette raison qu'il n'est pas indiqué d'inscrire dans le texte, au moins sous forme d'article séparé, des dispositions du genre de celles de l'article 18 et tout particulièrement de l'article 19.

9. Le PRESIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne que ces deux articles s'appliquent seulement aux consuls de carrière. La Commission examinera plus tard la question de savoir si ces articles, à supposer qu'ils soient adoptés, doivent s'appliquer aux consuls honoraires.

10. Il est peut-être exact, du point de vue strictement juridique, que l'article 18 n'ajoute rien au projet. Il est toujours loisible aux Etats de décider, par accord mutuel, que des actes déterminés seront accomplis par un consul. Néanmoins les dispositions de l'article 18 présentent une

utilité pratique parce qu'elles mettent en évidence la possibilité, pour un consulat, d'exercer, à l'occasion, des fonctions diplomatiques. Ce genre de dispositions ouvrira la voie à des accords sur la question. L'orateur cite, à ce propos, l'exemple du consulat général de l'URSS dans l'Union Sud-africaine qui, avec le consentement tacite du Gouvernement de l'Union Sud-africaine, a été très souvent appelé à accomplir des actes diplomatiques, car il n'existait pas de mission diplomatique de l'Union soviétique à Prétoria.

11. En ce qui concerne l'article 19, il ne partage pas l'opinion de M. Ago selon laquelle il serait plus simple de régler le cas envisagé en conférant à l'intéressé la qualité de représentant diplomatique. Dans la pratique, l'accord entre deux pays sur l'échange de missions diplomatiques peut tarder à se faire; il est utile, dans l'intervalle, de charger un consul général des fonctions diplomatiques.

12. Cependant, il partage l'opinion émise par la Belgique dans ses observations (A/CN.4/136/Add.6) selon laquelle il conviendrait de supprimer la mention faite dans l'article du titre de consul général-chargé d'affaires. L'Etat de résidence peut n'être pas disposé à accepter ce titre; il est donc préférable de laisser les Etats intéressés libres sur ce point.

13. M. YASSEEN ne parlera que de l'article 18. Les pouvoirs envisagés à l'article 19 sont d'une portée tellement plus large que ceux dont il est question à l'article 18 que l'on peut considérer que les deux dispositions diffèrent par leur nature même.

14. L'article 18 a trait à l'accomplissement d'actes diplomatiques; M. Yasseen aurait donc préféré que la question eût été réglée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13). L'accent doit toujours être mis sur les fonctions plutôt que sur la personne qui les exerce. Néanmoins, la question n'ayant pas été tranchée à la Conférence de Vienne, il ne faut pas que des considérations de forme empêchent la Commission de s'en saisir à l'heure actuelle.

15. M. Yasseen partage l'opinion des membres de la Commission qui reconnaissent à l'article 18 une utilité pratique. Cet article précise que le consentement de l'Etat de résidence est nécessaire, et est donc conforme aux principes généraux du droit international applicables en la matière.

16. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, dit qu'il pourrait accepter la proposition faite par M. Verdross (592^e séance, par. 78), tendant à ce qu'il soit précisé à l'article 18 que celui-ci s'applique lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence et n'y est pas représenté par la mission diplomatique d'un Etat tiers.

17. M. Žourek rappelle qu'il avait indiqué dans son premier rapport (A/CN.4/108) la pratique suivie par les Etats dans ce domaine, à propos de l'article correspondant de son premier projet (l'article 14). Il y signalait notamment la réponse donnée le 11 janvier 1928 par le Gouvernement du Commonwealth d'Australie au questionnaire du Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, où il était précisé que les consuls étrangers en Australie étaient souvent chargés, à cette époque, d'accomplir des actes diplomatiques.

18. Les dispositions de l'article 18 répondent à une nécessité pratique et comportent les sauvegardes nécessaires pour l'Etat de résidence. Le Rapporteur spécial demande donc à la Commission de conserver cet article dans le projet.

19. En ce qui concerne l'article 19, M. Žourek déclare qu'il est universellement admis que les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires peuvent être exercées par le même fonctionnaire. Il est exact que c'est presque toujours un fonctionnaire diplomatique qui est chargé de fonctions consulaires, mais ce n'est pas une raison pour que l'inverse ne soit pas permis. Il existe des cas où deux Etats n'entretiennent que des relations consulaires et où, pour des raisons financières ou même politiques, l'établissement des relations diplomatiques est retardé.

20. M. MATINE-DAFTARY dit que les dispositions de l'article 18 ne présentent pas une importance suffisante pour nécessiter un article distinct. Les Etats sont libres, bien entendu, de convenir que l'accomplissement d'actes diplomatiques sera confié à un consul, mais on ne voit pas qu'il y ait de raison de retenir ce cas particulier pour en faire l'objet d'un article séparé.

21. En réalité, tant l'article 18 que l'article 19 traitent de fonctions exercées par un consul; les dispositions qu'ils contiennent devraient donc figurer à l'article 4. M. Matine-Daftary propose de supprimer ces deux articles et de faire mention des fonctions qu'ils prévoient dans l'article 4 en tant que fonctions éventuelles et exceptionnelles.

22. M. VERDROSS remercie M. Žourek d'avoir accepté sa proposition touchant l'article 18.

23. Il rappelle qu'il est dit expressément dans la Convention de Vienne, au paragraphe 1^{er} de l'article 4, que l'Etat accréditant doit s'assurer que la personne qu'il envisage d'accréditer comme chef de la mission diplomatique auprès de l'Etat accréditaire a reçu l'agrément de cet Etat. En outre, l'article 10 de la même Convention prescrit, à l'alinéa a) du paragraphe 1^{er}, que la nomination des membres de la mission soit notifiée au ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire, de manière que l'Etat accréditaire soit en mesure de déterminer suffisamment tôt si la personne dont il s'agit est acceptable. Si donc un consul devait exercer des fonctions diplomatiques, le consentement de l'Etat accréditaire devrait être obtenu pour qu'il puisse agir en qualité de diplomate. C'est pourquoi M. Verdross ne peut comprendre pour quelle raison on ne trouve pas à l'article 18 l'expression « avec l'assentiment de l'Etat de résidence » qui figure à l'article 19. Il propose donc d'insérer également ces mots à l'article 18.

24. Enfin, M. Verdross se déclare d'accord avec les membres de la Commission qui croient bon de conserver les articles 18 et 19, puisque ces articles sont fondés sur une pratique existante et répondent à un besoin réel.

25. M. AGO explique qu'il n'avait nullement l'intention de suggérer que dans le cas mentionné à l'article 19 il serait plus simple de nommer la personne en question en qualité de fonctionnaire diplomatique. Il voulait seulement souligner qu'en l'occurrence le consul est transformé en fonctionnaire diplomatique. C'est justement pour cette raison que le Rapporteur spécial avait spécifié le titre

attribué dans ce cas à un consul général. Il estime donc que l'article 19 devrait être supprimé.

26. L'article 18 qui énonce un fait évident, n'est peut-être pas dangereux, mais il est certainement inutile. De plus, il pourrait être interprété — à tort — comme signifiant que nul autre qu'un consul ne pourrait être chargé d'accomplir des actes diplomatiques à titre occasionnel.

27. Il semblerait logique, à première vue, d'incorporer à l'article 4 les dispositions des articles 18 et 19, ainsi que le propose M. Matine-Daftary. Les articles 18 et 19 concernent effectivement les fonctions que peut accomplir le consul. Toutefois, l'addition d'une disposition de cet ordre à l'article 4 pourrait donner à penser que l'accomplissement d'actes diplomatiques par un consul, que ce soit à titre occasionnel ou à titre permanent, est un fait normal et non une exception.

28. M. ERIM mentionne le cas des consuls grec et turc à Chypre qui ont conduit de longues négociations avec le Gouverneur de l'île et le Ministre d'Etat britannique. Si l'on s'était strictement conformé à la procédure diplomatique, c'est aux ambassades grecque et turque à Londres qu'il aurait appartenu de négocier avec le Foreign Office britannique. Mais pour les pays en question il était alors plus utile de mener ces négociations sur place par l'intermédiaire des consuls grec et turc. Cet exemple prouve combien sont variées les possibilités envisagées aux articles 18 et 19.

29. Il est vrai que même en l'absence des dispositions contenues à l'article 18 et à l'article 19, l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence peuvent convenir d'autoriser le consul à accomplir des actes diplomatiques, que ce soit à titre occasionnel ou sur une base permanente. Il y a cependant dans le projet de nombreuses dispositions se référant spécifiquement au consentement des Etats intéressés et il n'a pas été question de les supprimer.

30. C'est pourquoi M. Erim pense qu'il faut conserver les articles 18 et 19, puisqu'ils ne prêtent pas à des critiques sérieuses et peuvent même s'avérer utiles en maintes occasions. Il estime, comme M. Ago, qu'il n'y a pas lieu de transférer à l'article 4 la teneur de ces deux articles, ce qui pourrait faire croire que les cas envisagés sont normaux et non exceptionnels.

31. Pour M. GROS, le paragraphe 1 e) de l'article 4, qui indique que les consuls ont pour tâche, entre autres, de favoriser le commerce et de veiller au développement des relations économiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence, englobe déjà le cas où un consul devrait mener des négociations commerciales, sur l'instruction de son gouvernement, avec l'Etat de résidence. Une telle activité constitue une des fonctions consulaires et il n'est pas nécessaire d'introduire une disposition concernant l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques dans ce domaine, l'accord de l'Etat de résidence étant naturellement nécessaire pour ces négociations, comme pour toute autre.

32. Il existe une fonction diplomatique importante qu'un consul ne peut pas remplir : celle de représenter l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence. Cependant, avec le consentement de l'Etat de résidence, toute personne et non seulement un consul peut se voir confier une

fonction occasionnelle de représentation diplomatique. C'est pourquoi M. Gros ne s'oppose pas à l'inclusion d'une disposition permettant de confier au consul des fonctions diplomatiques avec le consentement de l'Etat de résidence, mais il propose qu'elle s'inspire des termes du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne et soit libellée comme suit : « Aucune disposition de la présente convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice, à titre occasionnel, de fonctions diplomatiques par un consul. »

33. Cette formule indiquerait qu'on peut recourir à cette possibilité dans des cas exceptionnels, mais elle n'encouragerait pas la confusion des fonctions diplomatiques et consulaires.

34. Enfin, M. Gros pense que le projet d'article 19, qui prévoit la confusion du statut consulaire avec le statut diplomatique, empiète dans sa deuxième phrase sur la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

35. M. SANDSTRÖM pense, comme M. Ago, qu'en l'absence de relations diplomatiques, toute personne peut être chargée, par accord entre les deux Etats intéressés, d'accomplir occasionnellement des fonctions diplomatiques.

36. Sauf erreur, les deux dispositions distinctes des articles 18 et 19 ont pour but d'indiquer clairement que l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques n'implique pas la création du titre de consul général-chargé d'affaires. Du moment que la référence à ce titre semble devoir être supprimée de l'article 19, il n'y a pas de raison pour que l'on conserve des dispositions distinctes comme celles qui figurent aux articles 18 et 19.

37. M. Sandström estime qu'une disposition unique semblable à celle proposée par M. Gros couvrirait d'une façon satisfaisante les deux éventualités envisagées aux articles 18 et 19.

38. Sir Humphrey WALDOCK ne manifeste pas un grand enthousiasme à l'égard de ces deux articles, mais il s'oppose surtout à l'article 19 dont les dispositions comportent un risque réel de confusion avec la Convention de Vienne.

39. Le paragraphe 3 du commentaire de l'article 19 précise que le consul général-chargé d'affaires doit avoir non seulement l'exequatur mais être en même temps accrédité au moyen de lettres de créance. La Convention de Vienne, toutefois, spécifie la condition préalable de l'agrément de l'Etat de résidence. Est-ce que cet agrément est également nécessaire dans le cas envisagé à l'article 19 ?

40. Sir Humphrey pense aussi que l'article 18 peut présenter une certaine utilité et il ne voit pas d'objection à ce que l'on adopte une disposition dans le sens de celle suggérée par M. Gros, qu'elle soit exprimée sous une forme négative ou positive.

41. M. AMADO se rallie à l'argument avancé par M. Jiménez de Aréchaga (592^e séance, par. 72 à 74), selon lequel l'article 18 n'a pas de raison d'être, puisqu'il n'est pas conforme à la pratique générale. A son avis, cet article est une innovation qui met une note discordante dans le projet. Il ne saurait accepter les arguments guère convaincants du Président et il trouve plutôt tiède la défense de l'article présentée par le Rapporteur spécial.

42. Si l'article était adopté, quelles seraient éventuellement les immunités dont jouirait le consul pendant l'accomplissement d'actes diplomatiques ?

43. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, répondant à la question de M. Amado, renvoie au paragraphe 2 du commentaire, qui montre qu'il y a de bonnes raisons pour distinguer entre l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques par le consul et l'octroi du statut diplomatique à des consuls. Dans le premier cas, un consul ne jouirait pas des immunités diplomatiques, alors qu'elles lui sont accordées dans le second cas. On pourrait préciser ce point par une phrase supplémentaire ajoutée à l'article 18.

44. Passant ensuite aux doutes exprimés quant à l'utilité de cet article, M. Žourek pense que M. Ago avait tout à fait raison de souligner que l'Etat d'envoi peut demander à n'importe quelle personne privée d'accomplir un acte diplomatique particulier, mais il rappelle qu'une telle personne n'est envoyée dans l'Etat de résidence qu'à titre officieux et que ce cas est très différent de celui où un consul, détenant une position officielle et connue du gouvernement de l'Etat de résidence, est chargé d'accomplir un acte diplomatique qui engage l'Etat d'envoi.

45. En réponse aux observations de M. Gros selon lesquelles les négociations commerciales préliminaires, par exemple, font partie, de toute manière, des fonctions consulaires ordinaires, il attire l'attention sur les restrictions imposées par l'article 37 aux modalités de communication des consuls avec les autorités de l'Etat de résidence. Nombreux sont les Etats qui n'autorisent pas le consul à communiquer directement avec le Ministère des affaires étrangères, d'où la nécessité de l'exception stipulée à l'article 18.

46. Il ne pense pas non plus que l'article 19 entraîne des contradictions avec les dispositions de la Convention de Vienne, car si l'article 19 était mis en vigueur, les clauses de la Convention de Vienne seraient pleinement applicables et il faudrait obtenir alors l'agrément, ou le consentement de l'Etat de résidence sous quelque autre forme, pour qu'un chef de poste consulaire puisse être chargé de fonctions diplomatiques.

47. Etant donné que de nombreux Etats n'entretiennent pas des missions diplomatiques dans tous les pays, l'article 19 correspond à une nécessité pratique réelle, et en réponse à l'affirmation de M. Amado qui trouve cet article inutile, le Rapporteur spécial voudrait rappeler que la Commission a la double tâche de codifier le droit international et d'encourager son développement progressif. De toute manière, une conférence de plénipotentiaires aura toujours la possibilité de supprimer l'article 19 si la majorité le considère comme superflu.

48. M. PAL déclare n'avoir que peu de connaissance de la pratique dans les domaines en question, mais il aimerait renvoyer la Commission à l'article 8 de la Convention consulaire entre le Royaume-Uni et la Suède¹, qui indique que les Etats reconnaissent l'exercice

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, p. 211 et suivantes.

simultané des deux fonctions. Cet article semble procurer une réponse à la question des privilèges, et du fait que la disposition ne vise qu'une situation temporaire, la place qui lui convient dans le projet de convention à l'examen est, elle aussi, nettement indiquée par la Convention précitée. L'établissement de relations diplomatiques comme d'ailleurs celui d'une mission diplomatique étant l'un et l'autre affaire d'entente, il n'y a rien d'intrinsèquement faux ou critiquable dans les dispositions actuelles du moment que leur application est subordonnée au consentement de l'Etat de résidence.

49. A son avis, l'article 18 devrait être conservé dans le projet à sa place actuelle.

50. M. JIMENEZ de ARECHAGA n'insistera pas sur son objection si la majorité des membres de la Commission tiennent à maintenir l'article 18, mais il demande instamment au Comité de rédaction de considérer que la Convention de La Havane de 1928², que le Rapporteur spécial assure avoir prise comme base pour formuler la disposition en cause, traite uniquement du cas où le chef de la mission diplomatique est absent; en d'autres termes, elle présuppose l'existence de relations diplomatiques. Or, le texte du Rapporteur spécial vise également le cas où il n'y a pas de relations diplomatiques entre les deux Etats considérés. De plus, ce texte laisse à l'Etat de résidence le soin de spécifier les fonctions diplomatiques que le consul pourra exercer à titre occasionnel. Dans certains cas, un Etat de résidence pourra tenir à ce qu'un consul exerce diverses fonctions dans l'espoir que, par ce moyen, il finira par être reconnu et que des relations diplomatiques se noueront. L'article devrait stipuler expressément que le consul ne peut accomplir que les actes diplomatiques occasionnels autorisés par l'Etat d'envoi.

51. M. PADILLA NERVO fait observer que la Commission s'est toujours préoccupée de la pratique existante. La théorie des fonctions cumulées n'est pas une nouveauté, elle a été mise en pratique, par exemple, par le Foreign Office britannique et le Département d'Etat des Etats-Unis. Il est courant pour les fonctionnaires diplomatiques d'exercer des fonctions consulaires. A titre d'exemple de cette pratique courante, M. Padilla Nervo invoque l'article 8 de la Convention consulaire de 1954 entre le Royaume-Uni et le Mexique³ et l'article premier, paragraphe 5, de la Convention consulaire de 1942 entre les Etats-Unis et le Mexique⁴ qui est encore plus explicite.

52. De toute évidence, cette pratique répond à une véritable nécessité, c'est pourquoi il faudra la constater dans le projet. On pourrait confier la mise au point du texte au Comité de rédaction.

53. M. MATINE-DAFTARY trouve inexplicable l'attitude des membres de la Commission qui critiquent un article mais sans s'élever contre son maintien. A son avis, les juristes n'ont pas pour devoir de rechercher la conciliation entre tous les points de vue.

54. Répondant aux critiques que sa proposition a appelées de la part de M. Ago, il précise qu'il a entendu non pas énoncer une règle générale concernant l'exercice de fonctions diplomatiques par les consuls, mais proposer une disposition ayant le caractère d'une exception qui, de ce fait, serait à placer immédiatement après les règles générales concernant les fonctions consulaires. M. Matine-Daftary tient également à signaler à l'attention de M. Gros que le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne qu'il propose comme modèle pour remplacer les deux articles 18 et 19 se rapproche beaucoup de l'amendement qu'il a lui-même en vue; le paragraphe 2 constitue une exception à la règle générale énoncée au paragraphe premier de l'article 3 de la Convention de Vienne. Aussi M. Matine-Daftary ne comprend pas pourquoi M. Gros s'oppose à son amendement. Il ajoute que si la Commission décide de prendre ce paragraphe comme modèle, il conviendra de mentionner expressément que le consentement de l'Etat de résidence est requis pour l'exercice de fonctions diplomatiques par un consul.

55. Du fait que le consul général-chargé d'affaires jouit *ipso facto* du statut diplomatique, la dernière partie de l'article 19 est inutile.

56. Sir Humphrey WALDOCK reconnaît que les dispositions des conventions consulaires entre le Royaume-Uni et la Suède ou entre le Royaume-Uni et le Mexique, mentionnées par M. Pal et M. Padilla Nervo, fournissent la preuve que l'exercice de fonctions cumulées se rencontre dans la pratique mais il pense que ces précédents n'apporteront guère de lumière dans le débat puisque les articles dont il s'agit traitent de la situation inverse, c'est-à-dire de celle où, des relations diplomatiques existant, le personnel diplomatique est appelé à exercer des fonctions consulaires.

57. Personnellement, Sir Humphrey Waldock pense que l'on pourrait maintenir l'article 18 en laissant au Comité de rédaction le soin d'en fixer la place dans le projet. En revanche, il ne semble nullement utile de conserver l'article 19.

58. M. BARTOŠ reconnaît, avec M. Ago et M. Gros, que l'accomplissement de fonctions diplomatiques à titre occasionnel ne rentre pas dans les fonctions normales du consul, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'en parler à l'article 4. Traitant d'un cas spécial, l'article 18 a sa place à la fin de la section générale du projet.

59. A son avis, l'article 19 concerne la diplomatie *ad hoc* dont il n'a pas été question à la Conférence de Vienne. La tendance depuis la première guerre mondiale n'est pas d'ajouter des fonctions diplomatiques aux fonctions consulaires, mais est orientée en sens contraire. Une formule inspirée des termes du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne ne conviendrait pas; il faudrait que la disposition soit rédigée sous la forme affirmative.

60. On doit considérer que les actes diplomatiques qu'un consul accomplit à titre occasionnel sont habituellement d'une nature telle que le consul n'est guère qu'un intermédiaire dans la transmission d'instructions de l'Etat d'envoi. Mais il est des Etats qui ne permettent même pas au consul d'entrer directement en contact

² Société des Nations, *Recueil des Traités*, Vol. CLV, p. 304 et suivantes.

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

⁴ *Ibid.*, vol. 125, p. 330 et suivantes.

avec leur ministère des Affaires étrangères, que ce consul ait ou non le statut de chargé d'affaires. Même les personnes qui exercent des fonctions relevant de la diplomatie *ad hoc* ne sont pas habilitées à communiquer directement avec le ministère des Affaires étrangères sans le consentement exprès de l'Etat de résidence.

61. M. Bartoš se résignera au maintien de l'article 18, mais il a de sérieux doutes sur l'utilité de ce texte. Même sans ce texte, le consul ou toute autre personne désignée par l'Etat d'envoi pourra, si l'Etat de résidence y consent, accomplir des actes diplomatiques occasionnels.

62. Ce qu'on a dit de l'article 19 pendant le débat confirme M. Bartoš dans la conviction que l'article tel qu'il est ne devrait pas figurer dans le projet de convention. Antérieurement, des Etats qui n'avaient pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence utilisaient leurs consuls généraux comme agents diplomatiques mais le cas du Commonwealth d'Australie, auquel le Rapporteur spécial a fait allusion, n'est plus pertinent car c'est celui du recours à l'intermédiaire du Foreign Office du Royaume-Uni à une époque où l'Australie n'avait encore ni sa pleine capacité en droit international ni toute son indépendance en politique étrangère. Il est normal que le Gouvernement d'Australie ait changé d'avis depuis l'époque où la Société des Nations a effectué son enquête. A la suite de la Conférence impériale où la pleine capacité de légation fut reconnue aux dominions, l'Australie a changé d'attitude et ne considère plus les consuls généraux des autres Etats résidant en Australie comme autorisés à accomplir des actes diplomatiques.

63. On a soutenu que les Gouvernements n'ont pas critiqué l'article 19 dans leurs observations. Pourtant, M. Bartoš signalera que le Gouvernement yougoslave tout au moins a fait part d'une objection. De plus, y a-t-il des Gouvernements qui se soient prononcés en faveur de l'article 19 et, si oui, pour quels motifs? On ne doit pas considérer l'absence d'objections sur une disposition du projet quelle qu'elle soit comme équivalant à une approbation; cette manière de raisonner prouverait qu'on fait fi de la loi des grands nombres. Les observations des Gouvernements ont, certes, leur prix mais, en réalité, les Etats qui ont commenté le projet sont peu nombreux. Certains ont manifesté un intérêt sincère pour le projet, d'autres l'ont commenté plus superficiellement; d'autres encore ont envoyé des réponses préparées par des personnalités intéressées; la plupart des Gouvernements s'estiment, d'ailleurs, accablés de questionnaires par les organismes internationaux.

64. Quant à la substance de l'article 19, M. Bartoš fait observer qu'en réalité ce que cherchera l'Etat d'envoi intéressé ce sera l'établissement de relations diplomatiques lorsqu'il n'y en a point. Un consul général-chargé d'affaires, titre inventé par le Rapporteur spécial, est un agent diplomatique et une personne investie, à la fois, de la capacité diplomatique et de la capacité consulaire et à qui sont reconnues, à la fois, la compétence diplomatique et la compétence consulaire possède, en fait, la capacité et la compétence diplomatiques. Si un Etat est disposé à établir une mission diplomatique, il faudra que cette mission ait à sa tête un chargé d'affaires

titulaire plutôt qu'une personne ayant un statut semi-consulaire et semi-diplomatique mais jouissant des privilèges et immunités diplomatiques. En conséquence, l'article 19 est inacceptable parce qu'il implique une sorte de dégradation du statut diplomatique.

65. En ce qui concerne les privilèges et immunités des consuls qui accomplissent occasionnellement des actes diplomatiques dans les conditions de l'article 18, M. Bartoš indique que, dans le droit international moderne, les privilèges et immunités sont attachés à la fonction. C'est pourquoi, d'après les règles de la diplomatie *ad hoc*, ces fonctionnaires consulaires devraient jouir des privilèges et immunités diplomatiques aussi longtemps qu'ils exercent des fonctions diplomatiques.

66. M. AMADO signale que les pays parties aux conventions bilatérales auxquelles M. Padilla Nervo s'est référé entretiennent entre eux des relations consulaires et diplomatiques. Par conséquent, la nécessité d'un accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques ou celle de l'octroi du statut diplomatique à des consuls ne se pose pas. La tendance moderne du droit international est de permettre aux agents diplomatiques d'exercer des fonctions consulaires mais de considérer comme anormaux et exceptionnels les cas où les consuls exercent des fonctions diplomatiques.

67. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, indique, en réponse à M. Bartoš, qu'il est rare que les Gouvernements s'occupent dans leurs observations des articles auxquels ils n'ont rien à redire. Ils réservent, au contraire, leurs commentaires aux articles sur lesquels ils ont des objections à présenter. Telle est la raison pour laquelle il a, quant à lui, estimé — dans le cas de l'article 18 tout au moins — que puisque les observations en forme de critiques sont rares, la majorité des Gouvernements penchent pour le maintien de l'article. La deuxième lecture du projet doit nécessairement prendre comme base les observations des Gouvernements encore que celles-ci n'aient pas une valeur décisive et que la conférence de plénipotentiaires puisse faire apparaître des conceptions toutes différentes. En l'occurrence pourtant, puisque l'article 18 ne s'est heurté qu'à l'opposition de trois Gouvernements, M. Žourek a été amené à cette conclusion logique que ce texte n'appelait pas d'objections graves de la part des autres.

68. Le PRESIDENT, résumant les débats sur l'article 18, rappelle que divers amendements ont été suggérés. M. Verdross a proposé (592^e séance, par. 78) de mentionner que l'article ne serait applicable que dans l'éventualité où l'Etat d'envoi n'est représenté dans l'Etat de résidence ni par une mission diplomatique relevant de lui ni par la mission d'un Etat tiers. Toutefois, cet amendement n'a recueilli que très peu d'appui et la majorité a paru incliner en faveur du texte actuel. M. Verdross a également suggéré l'addition d'une clause spécifiant que le consul peut accomplir des actes diplomatiques avec le consentement de l'Etat de résidence. Malgré ses propres doutes quant à la nécessité d'une telle disposition, le Président pense que le Comité de rédaction pourrait être chargé de décider s'il y a lieu de l'insérer. La suggestion de M. Matine-Daftary qui consiste à transporter la disposition dont il s'agit à l'article 4 n'a pas été appuyée; elle n'a donc pas à

être renvoyée au Comité de rédaction. Quant à la suggestion de M. Padilla Nervo, tendant à aligner l'article sur les dispositions analogues de conventions bilatérales, elle touche uniquement la question du cumul, problème qui sera traité à propos d'autres articles du projet. Enfin, la suggestion de M. Bartoš concernant les privilèges et immunités devra être examinée par le Comité de rédaction.

69. Le Président suggère de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction pour revision, compte tenu des débats.

Il en est ainsi décidé.

70. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner plus particulièrement l'article 19 du projet.

71. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, appelle l'attention de la Commission sur la suggestion du Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) qui consiste à remplacer les mots « un consul » par « le chef d'un poste consulaire ». Il ne pense pas que cet amendement appelle des objections de la part de la Commission. Le Gouvernement norvégien (A/CN.4/136) et le Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6) se sont l'un et l'autre opposés au maintien de l'article. Le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) a fait observer qu'un fonctionnaire consulaire qui, à cause de l'absence de relations diplomatiques entre son gouvernement et le gouvernement de l'Etat de résidence, exerce des fonctions de caractère diplomatique, reste fonctionnaire consulaire, n'a pas droit aux privilèges et immunités diplomatiques et n'a pas besoin d'un titre spécial. Cette dernière observation confirme la valeur de l'article 19 : il est au moins un Gouvernement qui est d'avis qu'un consul investi de fonctions diplomatiques n'a pas droit aux privilèges et immunités diplomatiques. Au reste, M. Žourek a estimé que l'article n'appelle pas d'objections de principe de la part des autres Gouvernements qui ont présenté des observations.

72. Dans les débuts de la séance, plusieurs orateurs, en particulier M. Padilla Nervo et M. Pal, ont émis l'idée que le cumul est de plus en plus admis dans la pratique internationale moderne. A proprement parler, il n'y a pas cumul lorsqu'un membre du personnel diplomatique exerce des fonctions consulaires dans le cadre d'une mission diplomatique; il s'agit dans ce cas de l'exercice des attributions normales d'une mission diplomatique. Mais à plus forte raison doit-on admettre la dualité des fonctions lorsque l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence. Le chef de poste consulaire exerçant des fonctions diplomatiques devra donc être doté du statut diplomatique, d'autant plus que des règlements internes de certains Etats obligent la Commission à prévoir de tels cas dans son projet. Bien qu'elle semble devoir jouer très rarement, la clause se révélera utile dans des cas particuliers. Une convention multilatérale comme celle que la Commission élabore doit contenir des dispositions pour ces situations en vue d'éviter des négociations prolongées lorsque des cas concrets surgissent.

73. M. YASSEEN considère que l'article 19 est dépourvu d'utilité parce que la disposition qu'il contient prévoit une situation parfaitement normale et conforme aux exigences de la Convention de Vienne. Il s'agit, en l'occurrence, d'un Etat qui n'a pas de mission diploma-

tique dans un autre Etat et qui charge une personne de fonctions diplomatiques auprès de ce dernier. C'est ainsi, en effet, qu'on établit une mission diplomatique. Si l'Etat de résidence accepte le chargé d'affaires en question, le fait que celui-ci est déjà un consul ne change rien à la situation.

74. Il est une contradiction dans la rédaction de l'article qui mérite de retenir l'attention. Dans le premier membre de la phrase, il est question d'« un consul » mais le titre que ce consul prendrait est celui de « consul général-charge d'affaires »; on peut se demander si un consul peut devenir consul général par le fait qu'il remplit des fonctions diplomatiques.

75. M. Yasseen incline toujours en faveur du maintien de l'article 18 pour des raisons pratiques mais ne se sent pas tenu pour autant d'accepter l'article 19.

76. M. AGO pense que l'article 19 pourrait viser deux éventualités distinctes. Première hypothèse, le consul reste consul alors pourtant qu'il accomplit des actes diplomatiques moins occasionnellement que l'article 18 ne le prévoit; cette hypothèse est déjà couverte par l'article 18 qu'on pourrait, d'ailleurs, remanier légèrement en vue de prévoir cette situation d'une manière plus complète. La deuxième hypothèse, en revanche, est celle d'un consul qui est investi du statut diplomatique et qui devient agent diplomatique; dans la mesure où il s'agit de cette seconde hypothèse, la disposition en cause n'a plus sa place dans un projet sur les relations consulaires. Le cas est couvert par la Convention de Vienne. Pour ces raisons, M. Ago propose à la Commission, d'une part, de charger le Comité de rédaction de remanier l'article 18 de façon à couvrir les cas spéciaux dont il s'agit et, d'autre part, de supprimer l'article 19.

77. M. ERIM admet qu'il faudrait fondre ensemble les articles 18 et 19 et il est d'avis que le Comité de rédaction ne devrait pas restreindre l'application de la disposition au cas où l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique. Ce qui est essentiel c'est que l'accomplissement des actes diplomatiques dont il s'agit dépende de l'autorisation du gouvernement de l'Etat de résidence.

78. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare qu'il ne connaît pas de cas où des consuls ont été élevés au rang diplomatique dans les conditions mentionnées à l'article 19. Il fait sienne la proposition de M. Ago et pense que l'on pourrait réaliser la fusion des deux articles par la seule suppression des mots « à titre occasionnel » dans l'article 18.

79. En sa qualité de Président, il suggère de charger le Comité de rédaction de fondre ensemble les articles 18 et 19, compte tenu des remarques faites pendant les débats.

Il en est ainsi décidé.

80. M. BARTOŠ tient à préciser qu'il approuvera ou non le maintien de l'article 18 suivant la rédaction que le Comité de rédaction donnera à cet article.

La séance est levée à 13 heures.