

Document:-  
**A/CN.4/SR.497**

**Compte rendu analytique de la 497e séance**

sujet:  
**Relations et immunités consulaires**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1959, vol. I**

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

diplomatiques assument des fonctions consulaires, ainsi que la pratique des divers pays en la matière.

La séance est levée à 18 h. 5.

## 497ème SEANCE

Mercredi 20 mai 1959, à 9 h. 50.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

### Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [suite]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [suite]

#### ARTICLE PREMIER (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article premier du projet du rapporteur spécial (A/CN.4/108, 2ème partie).

2. M. GARCIA AMADOR constate qu'en discutant l'article premier, les membres de la Commission ne parlent pas exclusivement de l'établissement de relations consulaires mais présentent aussi des observations au sujet des fonctions consulaires qui sont plus précisément l'objet de l'article 13. On ne voit pas bien si les orateurs qui abordent le sujet des fonctions consulaires estiment que la nature de ces fonctions est déterminée en droit international ou que l'article premier devrait être rédigé compte tenu de la définition ultérieure des fonctions consulaires. Dans ce dernier cas, il ne serait pas possible d'approuver les dispositions relatives à l'établissement de relations consulaires sans connaître la nature et l'étendue réelles des fonctions consulaires. Personnellement, il estime que la Commission devrait pouvoir approuver l'article premier immédiatement, étant donné, en particulier, qu'il a été suffisamment étudié à la dixième session.

3. M. HSU pense qu'il aurait été judicieux de commencer par définir les relations consulaires en faisant spécialement état de leurs rapports avec les relations diplomatiques. On pourrait dire dans une telle définition que les relations consulaires sont la partie des relations diplomatiques dans laquelle des fonctionnaires publics, coopérant avec des Etats étrangers, veillent sur les intérêts de leurs ressortissants dans les Etats étrangers intéressés.

4. Les expressions "relations" (*intercourse* et *relations*) et "représentants consulaires" ne sont pas claires; le titre du projet aurait dû être "Fonctions et immunités consulaires" et c'est l'expression "fonctionnaires consulaires" qui devrait être employée partout dans le texte.

5. En ce qui concerne l'article premier, M. Hsu estime qu'il faut supprimer le paragraphe 1 et remanier le paragraphe 3 en s'inspirant de la disposition correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques<sup>1</sup>. Pour ce qui est du paragraphe 2, il appuie l'amendement de M. Scelle (A/CN.4/L.82) tendant à insérer le mot "normalement".

<sup>1</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, par. 53.

6. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) donne lecture du nouveau texte que le rapporteur spécial propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires et l'ouverture d'offices consulaires s'effectuent par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés.

"2. L'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires."

7. Il pense que le projet de paragraphe 2 établi par le rapporteur spécial a peut-être été critiqué outre mesure. C'est un fait de la vie internationale que l'établissement des relations diplomatiques entraîne normalement l'établissement de relations consulaires, mais l'établissement de ces dernières nécessite une procédure beaucoup plus compliquée que celui des relations diplomatiques. Par exemple, c'est ainsi que le Traité d'amitié, de commerce et de relations consulaires entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Allemagne conclu à Washington le 8 décembre 1923<sup>2</sup> contient des dispositions extrêmement détaillées. De plus, les relations diplomatiques sont régies par le droit coutumier, alors que les affaires consulaires sont comprises dans des systèmes beaucoup plus complexes dont les Etats intéressés doivent convenir; il est donc logique que l'établissement de relations diplomatiques ne soit pas nécessairement suivi de l'établissement de relations consulaires. M. Liang est porté à partager l'avis de ceux qui croient que la question ne doit pas être traitée à l'article premier et que le cas où les fonctions consulaires sont exercées par des agents diplomatiques doit être réglé dans une autre partie du projet.

8. Le secrétaire n'est pas certain qu'au paragraphe 2 le mot "comporte" soit entièrement correct. Bien qu'en fait, les relations consulaires accompagnent normalement les relations diplomatiques, l'emploi du mot "comporte" dans le texte français peut être considéré comme impliquant une obligation et il se peut que les membres de la Commission ne soient pas tous en mesure d'accepter ce point de vue. D'autre part, le rapporteur spécial a renoncé (voir 496ème séance, par. 17) à mentionner le "droit" d'établir des relations consulaires qui figurait dans le texte primitif du paragraphe 1 de son projet.

9. M. EDMONDS présente la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par voie d'accord mutuel.

"2. L'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, en l'absence de déclaration formelle en sens contraire de l'Etat de résidence."

10. Le paragraphe 2 nouveau a pour objet de bien préciser que dans la pratique internationale actuelle, la ligne de démarcation entre les fonctions des missions diplomatiques et celles des consulats perd de sa netteté.

11. M. YOKOTA présente la nouvelle rédaction qu'il propose pour l'article premier:

"1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par voie d'accord mutuel.

"2. Au cas où des fonctionnaires consulaires n'auraient pas été échangés ou admis, les agents diplomatiques peuvent, sauf objection de l'Etat accréditaire, exercer les fonctions dont s'acquittent habituellement les fonctionnaires consulaires."

<sup>2</sup> Des extraits du traité sont reproduits dans *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, Série législative des Nations Unies, vol. VII (publication des Nations Unies, No de vente: 58.V.3), p. 433 et suiv.

12. De toute évidence, la plupart des membres de la Commission estiment que l'établissement de relations diplomatiques ne comporte pas nécessairement celui de relations consulaires et admettent que l'accord mutuel est indispensable pour l'établissement de relations consulaires. Pour rédiger son paragraphe 1, M. Yokota s'est donc beaucoup inspiré de la disposition correspondante de l'article 2 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

13. En ce qui concerne le paragraphe 2, l'opinion du rapporteur spécial selon laquelle l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires et les agents diplomatiques peuvent exercer des fonctions consulaires même si l'Etat qu'ils représentent a des consulats dans l'Etat accréditaire, n'est pas acceptable; les fonctions normalement remplies par des agents consulaires peuvent être exercées par des agents diplomatiques quand des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. L'exercice de ces fonctions est la conséquence des relations diplomatiques, mais M. Yokota ne saurait admettre que dans ce cas les fonctions exercées par les agents diplomatiques sont des fonctions consulaires proprement dites; l'agent diplomatique ne les remplit pas au nom d'un fonctionnaire consulaire ou en qualité de fonctionnaire consulaire mais dans le cadre de ses propres fonctions et l'on ne saurait parler de relations consulaires au sens étroit du terme. Il n'insistera pas pour que l'on fasse cette distinction qui est peut-être trop subtile aux fins du projet, et il est disposé à se rendre à l'argument du rapporteur spécial en ne mentionnant l'accomplissement de fonctions consulaires par des agents diplomatiques que dans les cas où des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. De plus, son projet de paragraphe 2 ne contient aucune mention des relations consulaires, et cela, comme il l'a déjà dit, peut certainement prêter à controverse; il dispose simplement que les agents diplomatiques peuvent, sauf objection de l'Etat accréditaire, exercer des fonctions consulaires.

14. M. TOUNKINE fait observer que les trois textes proposés pour l'article premier ont tous pour base l'article 2 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il préfère la rédaction du rapporteur spécial, qui lui paraît plus complète et plus précise. De toute manière, la Commission pourrait approuver ce paragraphe et le renvoyer au Comité de rédaction.

15. Le paragraphe 2 du texte proposé par M. Yokota n'est pas conforme à la pratique générale. Toute mission diplomatique exerce certaines fonctions consulaires. Par exemple, dans le Traité consulaire conclu en janvier 1959 entre l'URSS et l'Autriche, les dispositions relatives aux droits et devoirs des consuls sont également applicables aux membres des missions diplomatiques qui exercent des fonctions consulaires. De même, le Gouvernement des Etats-Unis a adressé à toutes les missions diplomatiques de Washington, au mois de janvier 1958, une note indiquant qu'il reconnaît aux membres des missions diplomatiques qui exercent des fonctions consulaires, qualité pour agir à ces deux titres et cette note n'a soulevé aucune objection. Pour une mission diplomatique, c'est vraiment une nécessité urgente de pouvoir exercer les attributions consulaires dès qu'elle entre en fonctions. Or, d'après le texte de M. Yokota, les missions diplomatiques ne pourraient exercer les fonctions consulaires que dans le cas où l'Etat d'envoi n'aurait pas de consulat sur le territoire de l'Etat de résidence. Cette manière de voir ne correspond pas à la pratique actuelle.

16. C'est pourquoi M. Tounkine pense que la Commission devrait approuver la rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2. L'argument selon lequel la rupture des relations diplomatiques ne met pas nécessairement fin aux relations consulaires est sans fondement, puisqu'il est possible de stipuler expressément le maintien des relations consulaires dans cette éventualité. On a proposé de consacrer une disposition distincte aux cas où les missions diplomatiques exercent des fonctions consulaires, mais cette proposition s'écarte, elle aussi, de la pratique générale. M. Tounkine juge bonne la formule du rapporteur spécial; elle n'implique pas que l'établissement des relations diplomatiques soit automatiquement suivi de l'établissement de consulats.

17. M. VERDROSS pense qu'il ne subsiste plus grande divergence d'opinion sur la rédaction du nouveau paragraphe 1. Au sujet du paragraphe 2, il rappelle une proposition qu'il avait présentée, au cours de la dixième session<sup>3</sup>, proposition tendant à ajouter, au début du paragraphe 2, le membre de phrase: "Sous réserve des fonctions qui relèvent du droit interne de l'Etat de résidence". A ce moment, le rapporteur spécial ne s'était pas opposé à l'adoption de cette proposition quant au fond; mais l'intervention de M. Tounkine fait supposer que la pratique a changé et que les missions diplomatiques exercent maintenant certaines fonctions consulaires. Si M. Verdross a présenté cette proposition, c'est qu'il lui paraissait douteux qu'un agent diplomatique ait le droit — que possède un consul — de défendre les intérêts des ressortissants du pays qu'il représente devant les tribunaux ou les services administratifs de l'Etat de résidence. Si, toutefois, la pratique a changé dans la mesure que laisse entendre M. Tounkine, M. Verdross est prêt à retirer sa proposition.

18. M. SCELLE pense, comme le secrétaire, que dans le texte français de la rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2, l'emploi du mot "comporte" ne se justifie pas, compte tenu des nombreux cas où l'établissement des relations diplomatiques ne s'accompagne pas de l'établissement de relations consulaires, et réciproquement. D'autre part, M. Scelle partage l'opinion de M. Verdross selon laquelle le pouvoir des agents diplomatiques d'exercer certaines fonctions consulaires est sujet à controverse. M. Scelle appelle l'attention de la Commission sur l'article 14 du projet du rapporteur spécial, qui pose la question — importante et délicate — des relations entre les deux gouvernements. D'après cet article, semble-t-il, les consuls pourraient, dans certaines circonstances, remplacer les agents diplomatiques. Or, en fait, pareille modification ne peut être apportée aux fonctions des consuls que du commun accord des Etats intéressés. M. Scelle peut accepter le paragraphe 1 dans sa rédaction actuelle; il conviendrait toutefois de préciser qu'il est du devoir de l'Etat de résidence de consentir à l'établissement des relations consulaires. Un Etat ne saurait arbitrairement refuser ces relations. La rédaction proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 ne correspond pas, croit M. Scelle, à la pratique actuelle.

19. M. ALFARO fait observer que le cas envisagé par le rapporteur spécial et par M. Edmonds dans leurs versions du paragraphe 2 est tout différent de celui qu'envisage M. Yokota dans le texte qu'il propose. Selon M. Alfaro, rien n'empêche d'admettre qu'en

<sup>3</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. I (publication des Nations Unies, No de vente: 1958.V.1, vol. I), 470ème séance, par. 60.

principe les Etats qui décident d'établir des relations diplomatiques acceptent en même temps d'établir des relations consulaires. Cependant, il convient de prendre également en considération le cas envisagé dans l'amendement proposé par M. Yokota (exercice des fonctions consulaires par des agents diplomatiques lorsqu'il n'existe pas de consulat). Il est donc possible de combiner les diverses propositions.

20. M. MATINE-DAFTARY souligne, à propos des observations formulées par M. Tounkine, qu'on peut sommairement diviser le monde moderne en deux groupes d'Etats : ceux qui ont adopté le système du commerce d'Etat et ceux qui laissent le commerce aux mains des particuliers. Etant donné que les attributions consulaires ont le commerce pour objet principal, des pays tels que l'Union soviétique et la Tchécoslovaquie, dont les relations commerciales sont confiées à des délégations spécialisées jouissant des privilèges et immunités diplomatiques, peuvent se passer d'organes exerçant les fonctions traditionnelles des consuls. L'Iran, quant à lui, n'a pas de consuls dans ces pays et ses agents diplomatiques à Moscou doivent veiller sur les intérêts de ses ressortissants dans toute l'étendue du territoire de l'Union soviétique. On ne peut changer le régime économique des divers pays, mais le texte devrait tenir compte des réalités. Il faudrait que la Commission mette au point une formule qui s'adapte aux systèmes économiques des divers pays ; or, la version proposée par le rapporteur spécial pour le paragraphe 2 tient compte seulement du cas des pays qui ont adopté le système du commerce d'Etat.

21. M. PADILLA NERVO approuve le paragraphe 1 du nouveau texte proposé par le rapporteur spécial pour l'article premier. Le paragraphe 2 comporte un risque de confusion entre les fonctions consulaires comme telles et les fonctions que peuvent exercer les représentants diplomatiques. L'amendement proposé par M. Yokota s'écarte dans une certaine mesure de la pratique actuelle, car la plupart des fonctions définies à l'article 13 du projet peuvent, bien entendu, être exercées par les missions diplomatiques. Il n'est donc pas nécessaire de limiter l'exercice des fonctions consulaires par les agents diplomatiques au seul cas où il n'a été ni échangé, ni admis d'agent consulaire.

22. Le paragraphe 2 du texte du rapporteur spécial signifie — s'il doit signifier quelque chose — que lorsque deux Etats sont une fois convenus d'établir des relations diplomatiques, il n'existe pas entre eux de désaccord de principe sur l'échange d'agents consulaires. Il est bien certain qu'un Etat qui établit des relations diplomatiques avec un autre Etat accepte, en thèse générale, l'établissement de relations consulaires ; mais la rédaction du paragraphe 2 pourrait donner à penser que cet Etat aurait, en quelque manière, l'obligation d'accepter l'établissement de consulats sur son territoire. Or, le fait est qu'un Etat est toujours libre d'accepter ou de ne pas accepter l'établissement de consulats sur son territoire, comme il ressort de l'article 2 du projet.

23. Le paragraphe 2, si on le maintient dans sa rédaction actuelle, pourrait donc donner lieu à certaines difficultés ; en outre, c'est une disposition inutile. Le nouveau paragraphe 1, proposé par le rapporteur spécial, pris conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2, suffit à toutes les fins du projet. Si, toutefois, la Commission décidait de faire figurer dans le texte une disposition conçue dans le sens du paragraphe 2 de l'article premier du nouveau texte du rapporteur, elle devrait donner des précisions, au moins dans le commentaire, sur la portée et les consé-

quences de cette disposition, et notamment sur le point de savoir s'il existe quelque obligation d'admettre ou d'échanger des agents consulaires.

24. M. AMADO fait observer que l'amendement proposé par M. Yokota, ainsi que la thèse de M. Tounkine, ne tiennent pas compte du fait que, tandis que les relations diplomatiques concernent un pays pris dans son ensemble, les relations consulaires concernent des parties de son territoire. Les consuls exercent leurs fonctions dans une circonscription ou un port déterminé et ces fonctions sont limitées. C'est là une différence essentielle que mettra en lumière l'article 2. M. Amado ne nie pas qu'il existe actuellement une tendance qui fait que les missions diplomatiques exercent assez souvent certaines fonctions consulaires, mais il estime que toute disposition que l'on pourrait tenter de formuler en ce sens provoquerait nécessairement une confusion entre les deux catégories de relations.

25. Il approuve le paragraphe 1 du nouveau texte proposé par le rapporteur spécial. Il n'en va pas de même pour le paragraphe 2, car il n'est pas exact que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires. Les relations diplomatiques peuvent conduire à l'établissement des relations consulaires, mais il n'en est pas toujours ainsi.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait remarquer, à propos des observations formulées par M. Yokota, M. Tounkine et le rapporteur spécial, que le paragraphe 2, dans les versions successives qui ont été proposées par le rapporteur spécial, traite d'un principe général, alors que le paragraphe 2 de l'amendement proposé par M. Yokota s'applique à une situation particulière. Il n'est pas logique de voir dans le fait qu'un agent diplomatique peut exercer des fonctions consulaires une illustration du principe selon lequel l'établissement des relations diplomatiques comporterait l'établissement de relations consulaires. Comme le secrétaire a déjà eu l'occasion de le dire, l'un suit normalement l'autre, mais il ne s'agit pas d'une obligation ni d'une conséquence nécessaire.

27. Le cas envisagé par M. Yokota et M. Tounkine répond à la pratique courante, mais cela ne change rien à la question de principe. Dans le texte proposé par M. Yokota, la première partie du paragraphe 2 demanderait à être modifiée, car elle envisage le problème d'ensemble, tandis que la deuxième partie a trait à une pratique particulière.

28. En outre, cette pratique est subordonnée au consentement préalable de l'Etat de résidence et non pas à l'absence d'objection comme le dit le paragraphe 2. S'il n'est peut-être pas nécessaire qu'un fonctionnaire diplomatique ait reçu l'exequatur pour exercer certaines fonctions consulaires, il lui faut obtenir d'avance l'autorisation de l'Etat de résidence au cas où des fonctionnaires consulaires n'auraient pas été admis ou auraient été rappelés.

29. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) intervient au sujet des différents points qui ont été soulevés au cours du débat. Pour des raisons exposées au chapitre VI de la première partie de son rapport (A/CN.4/108), il persiste à croire que l'expression "représentants consulaires" serait la meilleure en l'occurrence. Il pense, en effet, comme M. Tounkine, que du point de vue de la représentation, la différence entre fonctionnaires diplomatiques et fonctionnaires consulaires est plutôt d'ordre quantitatif que qualificatif. Toutefois, pour donner satisfaction à ceux des membres de la Commission qui ont soulevé des objections à l'égard de

l'expression "représentants consulaires", il serait disposé à la remplacer par "consuls" ou "fonctionnaires consulaires" même si un fonctionnaire consulaire est représentant de son Etat dans sa circonscription qui, dans certains cas, comprend l'ensemble du territoire de l'Etat de résidence.

30. Il n'a pas entendu d'objections de principe à l'égard de son nouveau paragraphe 1 (voir plus haut par. 6) qui vise à tenir compte des observations faites à la séance précédente, tout en se modelant d'aussi près que possible sur la disposition correspondante du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. Il tient à faire ressortir que la conclusion de l'accord mentionné au paragraphe 1 est une condition non seulement de l'établissement de relations consulaires mais aussi de l'ouverture de consulats.

31. Le paragraphe 2 a été l'objet de nombreux malentendus. Plusieurs membres de la Commission ont dit que si l'établissement de relations diplomatiques entraînait normalement l'établissement de relations consulaires, les uns n'englobaient pas nécessairement les autres. Si cette conception implique une dissociation des deux types de relations, M. Zourek est contraint de répondre que, comme M. Tounkine l'a démontré, elle n'est pas confirmée par la pratique courante.

32. Il est absolument contraire à la pratique d'admettre qu'il soit possible d'exclure les relations consulaires au moment de l'établissement de relations diplomatiques, comme les amendements de M. Yokota et de M. Edmonds tendent à le faire. M. Zourek n'a pas connaissance d'un seul cas où une mission diplomatique se soit entièrement désintéressée des fonctions consulaires. Une fois qu'une mission diplomatique a été admise, il est inconcevable qu'elle ne puisse exercer les fonctions essentielles des fonctionnaires consulaires qui sont énoncées dans le projet d'article 13. Il lui semble que, pour certains membres, le malentendu vient de l'idée qu'on ne peut parler de relations consulaires que si les fonctions consulaires sont exercées par un consulat indépendant de la mission diplomatique.

33. En ce qui concerne les doutes que M. Padilla Nervo éprouve au sujet de la portée du paragraphe 2, M. Zourek ne croit pas que l'on puisse interpréter le paragraphe comme impliquant le droit d'exiger l'établissement d'un consulat. Cette question est abordée dans le commentaire et, si besoin est, on peut la mentionner de façon plus explicite dans l'article lui-même bien que le paragraphe 1 prévoie déjà que "l'ouverture d'offices consulaires s'effectue par voie d'accord mutuel entre les Etats intéressés".

34. On a suggéré de supprimer le paragraphe 2. L'article serait alors incomplet car il signifierait qu'il n'y a pas de relations consulaires en l'absence d'un accord spécial concernant l'ouverture de consulats. Ainsi l'article ne viserait pas la grande majorité des cas où les relations consulaires sont assurées par les missions diplomatiques qui ont, très souvent, des fonctionnaires spéciaux chargés des sections consulaires. A son avis, la Commission ne devrait pas trop hésiter à accepter le paragraphe en question au stade actuel parce que les gouvernements seront en mesure de présenter leurs observations au sujet de l'article et diront sans aucun doute si le paragraphe 2 correspond ou non à la pratique. La Commission aura l'occasion de procéder à un nouvel examen de ce texte à la lumière de leurs observations.

35. M. Zourek voudrait montrer que l'impression de M. Matine-Daftary n'est pas juste lorsqu'il pense que

les Etats à économie planifiée du type socialiste ne tiennent pas autant à avoir des consulats que les autres Etats parce qu'ils préfèrent recourir à des missions commerciales. Ces dernières ne s'occupent que de commerce alors que les relations consulaires concernent un domaine beaucoup plus étendu. Par exemple, la Tchécoslovaquie a de nombreux consulats à l'étranger. Précisément parce qu'ils permettent des contacts quotidiens entre des Etats ayant des systèmes économiques et sociaux différents, ces consulats sont des institutions de caractère général qui servent les intérêts de tous les Etats.

36. M. Verdross a rappelé (voir plus haut par. 17) sa proposition faite à la dixième session d'ajouter, au début du paragraphe 2, le membre de phrase "Sous réserve... Etat de résidence". Si cet amendement se rapporte aux relations consulaires avec les autorités locales, l'idée peut être acceptée sous une forme ou sous une autre. Toutefois, le texte ne doit pas être rédigé en termes trop larges parce qu'il risquerait d'impliquer que les pouvoirs des consuls relèvent toujours du droit interne ce qui, bien entendu, n'est pas le cas.

37. M. Verdross a dit en outre que l'une des caractéristiques des consuls est d'avoir le droit de faire directement des représentations aux autorités locales. M. Zourek estime que cet aspect de la question se rapporte non pas aux caractéristiques essentielles des consuls, mais plutôt à la manière dont ils exercent leurs fonctions. Du reste, c'est un point qui peut être traité de façon plus appropriée dans le cadre d'un des articles suivants.

38. M. Amado a fait observer, à très juste titre, que les fonctions consulaires ne s'exercent que dans des circonscriptions particulières. Toutefois, il arrive que ces circonscriptions coïncident avec l'ensemble du territoire de l'Etat de résidence et M. Zourek estime que l'article doit être rédigé de manière à prévoir toutes les possibilités.

39. Enfin, M. Scelle a dit que la rupture des relations diplomatiques ne signifiait pas automatiquement la rupture des relations consulaires; M. Zourek se déclare d'accord, mais il pense que c'est un point que l'on devra examiner à propos de l'article 19 (*Rupture des relations consulaires*).

40. M. MATINE-DAFTARY demande au rapporteur spécial si, en fait, les Etats à organisation socialiste, comme la Tchécoslovaquie, continuent à avoir des consulats dans les pays où ils n'ont pas de représentation diplomatique. Il voudrait également savoir si ces Etats ont des consulats séparés dans les pays où ils ont des missions diplomatiques et s'ils accordent l'exequatur aux consuls d'autres Etats dans des circonstances semblables.

41. M. YOKOTA pense que certains membres de la Commission ont mal compris son amendement; il n'a peut-être pas été rédigé en termes suffisamment clairs. Au paragraphe 2, il n'a pas voulu dire que les agents diplomatiques ne peuvent exercer les fonctions habituelles des consuls que si des fonctionnaires consulaires n'ont pas été échangés ou admis. Il a voulu viser le cas où des relations diplomatiques ont été établies mais où les Etats intéressés n'ont pas encore abouti à un accord pour l'ouverture de consulats. La question se pose alors de savoir si des relations consulaires ont déjà ou n'ont pas encore été établies. Le rapporteur spécial croit qu'elles ont été établies, mais plusieurs membres de la Commission, dont lui-même, ne sont pas de cet avis. La question peut être considérée comme

un peu théorique et, puisqu'elle prête à controverse, la Commission devrait éviter de prévoir une disposition à son sujet. M. Yokota s'est abstenu à dessein de parler de relations consulaires. Quant à son amendement lui-même, et pour éviter tout malentendu, on pourrait l'améliorer en ajoutant le mot "Même" avant "Au cas" au début du paragraphe 2.

42. M. AGO déclare que sous réserve de modifications éventuelles de pure forme, il est entièrement satisfait du nouveau texte que le rapporteur spécial propose pour le paragraphe 1 et le préfère à ceux de M. Edmonds et de M. Yokota qui sont identiques.

43. Le débat a renforcé sa conviction que le paragraphe 2 doit être supprimé. Le secrétaire a fait observer que la seule chose que la Commission puisse faire c'est d'enregistrer le fait que l'établissement de relations diplomatiques est normalement accompagné de l'établissement de relations consulaires. C'est souvent exact, et ce cas est même plus fréquent que le cas contraire, mais il n'est pas utile de rapporter simplement un fait : la Commission doit dire si oui ou non, en droit, l'établissement de relations diplomatiques comporte nécessairement l'établissement de relations consulaires. Sur ce point capital, il lui est impossible de partager l'opinion du rapporteur spécial.

44. On pourrait arguer que le tout comprend la partie et que si des Etats acceptent d'établir des relations diplomatiques, ils conviennent, en même temps, d'établir des relations consulaires. Mais il n'en est pas ainsi. Il est exact que les fonctions diplomatiques et les fonctions consulaires se sont développées et que la distinction primitive qui les séparait est devenue assez imprécise, mais la différence fondamentale demeure. La mission diplomatique représente l'Etat qui l'envoie dans ses relations internationales avec un autre Etat, alors que les consuls s'occupent de la situation interne des ressortissants de leur Etat sur territoire étranger. Malgré les cas limites, la distinction fondamentale signifie qu'un Etat peut convenir d'établir des relations consulaires même s'il n'entend pas établir de relations diplomatiques et vice versa, mais l'établissement simultané n'est pas automatique.

45. Le rapporteur spécial et M. Tounkine ont soutenu que le paragraphe 2 ne traitait que des relations consulaires et non pas de l'établissement effectif de consulats qui, ils le reconnaissent, nécessite l'accord de l'autre Etat. Toutefois, même eu égard au simple exercice de fonctions consulaires par des missions diplomatiques, les exemples cités par M. Tounkine, pour intéressants qu'ils soient, peuvent être également interprétés en sens absolument contraire, savoir que le consentement tacite de l'Etat accréditaire est nécessaire avant que les fonctions consulaires puissent être exercées. De plus, certaines des soi-disant "fonctions consulaires" qui sont exercées par les ambassades sont la preuve non pas de l'existence de relations consulaires, mais de l'existence d'une forme particulière de relations diplomatiques.

46. M. EL-KHOURI pense que le paragraphe 2 devrait porter exclusivement sur l'exercice des fonctions consulaires par les missions diplomatiques et ne pas traiter de l'établissement des relations consulaires, qui devrait faire l'objet du paragraphe 3.

47. Les services consulaires sont extrêmement importants ; il faudrait donc faire figurer dans les articles appropriés toutes dispositions nécessaires pour assurer leur permanence en temps de paix, car ils sont indis-

pensables à la protection des ressortissants de l'Etat d'envoi. On pourrait confier au rapporteur spécial et au Comité de rédaction le soin de veiller à ce que ce principe soit inscrit dans le texte.

48. M. BARTOS a, comme M. Ago, certaines objections d'ordre théorique contre la manière selon laquelle la question des relations consulaires est posée à l'article premier ; il est prêt cependant à s'incliner devant la décision de la majorité, mais sans renoncer pour autant à ses convictions.

49. La question essentielle est de savoir si l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires. Dans certains cas, il y a incontestablement fusion des relations diplomatiques et des relations consulaires ; l'une des fonctions d'une mission diplomatique consiste à protéger les intérêts de l'Etat accréditant et, par conséquent, les intérêts de ses ressortissants, contre les infractions aux règles du droit international. Il s'ensuit que toute protection n'est pas nécessairement une forme de la protection consulaire.

50. M. Bartoš rappelle l'évolution de la pratique ; dans la plupart des capitales, les consulats ont été fermés après la première guerre mondiale, et remplacés par des sections consulaires créées dans le cadre des missions diplomatiques. Cependant, les Etats accréditaires ne conçoivent pas tous de la même manière le rôle de ces sections consulaires. Même si la protection accordée est identique, quant au fond, la manière dont elle s'exerce varie suivant les cas. Certains Etats ne font pas de différence entre les consuls et les agents diplomatiques appartenant aux sections consulaires des missions diplomatiques, mais d'autres Etats estiment que les interventions des fonctionnaires des sections consulaires doivent toutes suivre la voie diplomatique normale, c'est-à-dire passer par le Ministère des affaires étrangères, alors que les consuls peuvent traiter avec les autorités locales et se présenter devant les tribunaux. Certains Etats exigent que les chefs des sections consulaires et leurs suppléants soient munis de lettres de provision par l'Etat d'envoi et aient reçu l'exequatur du pays auprès duquel est accréditée la mission diplomatique à laquelle ils appartiennent. En pareil cas, l'établissement de relations dites consulaires se fait donc par des actes accomplis du commun accord des Etats intéressés. Dans d'autres cas, la section consulaire des missions diplomatiques n'a que des attributions restreintes. En Europe, la Belgique, la France et les Pays-Bas ne font pas de distinction entre les consuls eux-mêmes et les sections consulaires des missions diplomatiques, tandis qu'en Italie on exige que la mission diplomatique notifie les noms des membres de la mission diplomatique qui exercent des fonctions consulaires ; le ministère des affaires étrangères doit en donner avis aux autorités de la circonscription qui leur est assignée pour l'exercice des fonctions consulaires et cet avis doit être confirmé aux autorités locales.

51. Au Royaume-Uni, il est recommandé aux fonctionnaires des sections consulaires de se munir de lettres de provision et d'obtenir un exequatur. Les autorités locales admettent l'intervention de ces fonctionnaires même sans les lettres de provision et d'exequatur, mais la réponse est communiquée par l'intermédiaire du Foreign Office, même lorsque l'intervention initiale a eu lieu auprès du Home Office ou des autorités locales. Les tribunaux du Royaume-Uni n'admettent l'intervention des agents diplomatiques que si ces derniers ont obtenu l'exequatur.

52. Il est indispensable que les fonctionnaires appartenant aux missions diplomatiques soient en mesure d'exercer des attributions consulaires lorsqu'il n'existe pas d'office consulaire proprement dit. Ainsi, sur le plan de la *lex ferenda*, on peut admettre qu'une fois les relations diplomatiques établies, il n'y aurait pas grande difficulté à instaurer des relations consulaires. Toutefois, M. Bartoš ne saurait se rallier sans réserve à la thèse de M. Scelle selon laquelle il est du devoir des Etats d'établir des relations consulaires. L'idée est raisonnable, mais elle n'a pas encore reçu la sanction du droit international.

53. Au sujet de la question de compétence, M. Bartoš souligne que tout ce qui a trait au commerce n'est pas exclusivement du ressort des consuls, bien que la conclusion de contrats commerciaux de droit privé relève normalement de la fonction consulaire, tandis que la politique commerciale, la conclusion des traités de commerce et même les protestations à élever contre des violations de ces traités sont autant de questions réservées à l'échelon diplomatique; toutefois, lorsqu'il s'agit de particuliers, les consuls peuvent faire des représentations pour sauvegarder leurs intérêts. Une autre différence entre agent diplomatique et fonctionnaire consulaire consiste dans le fait que le fonctionnaire consulaire ne peut régulièrement se voir dénier le droit d'aller en un lieu quelconque de sa circonscription pour protéger les intérêts d'un ressortissant de l'Etat d'envoi alors qu'un agent diplomatique peut, dans le même cas, être tenu d'obtenir l'autorisation expresse de l'Etat accréditaire.

54. Si la Commission souhaite, en rédigeant le projet sur les relations et immunités consulaires, contribuer au progrès du droit international, M. Bartoš pourra accepter le texte proposé par le rapporteur spécial pour l'article premier, en y apportant éventuellement, sous certaines réserves, les amendements proposés par M. Yokota et par M. Edmonds vu que la pratique est aujourd'hui de traiter les Etats sur un pied d'égalité au point de vue du droit relatif à l'ouverture des offices consulaires; mais si la Commission entend faire œuvre de codification, ce texte ne convient pas entièrement.

55. M. TOUNKINE fait observer que la Commission s'attache à formuler des règles de droit international, sans avoir à distinguer entre *lex lata* et *lex ferenda*. Certes, elle doit tenir compte de la pratique actuelle, si cela peut servir la cause des relations internationales et de la paix mondiale; nul ne conteste, bien entendu, que même en l'absence de pratique généralement établie, la Commission ne puisse élaborer la règle nécessaire dans le cadre de la *lex ferenda*. Cela dit, la pratique universelle reconnaît à toute mission diplomatique le droit d'exercer certaines fonctions consulaires. Il ne s'agit pas là d'une exception, comme l'a prétendu M. Ago. Personne n'a jamais contesté ce droit, qu'il y ait ou non des consulats sur le territoire considéré. La question essentielle est de savoir si la pratique actuelle est favorable aux relations internationales et l'on ne saurait contester qu'il en soit ainsi. Il faut donc réduire au minimum ce qui pourrait lui être contraire. Etant donné que les mots "comporte l'établissement de relations consulaires" qui figurent au paragraphe 2 du texte révisé du rapporteur spécial donnent lieu à des doutes, on pourrait les supprimer et rédiger autrement ce paragraphe. L'essentiel est que le texte soit conçu de manière à ne pas exclure la possibilité, pour les missions diplomatiques, d'exercer les fonctions consulaires. Le Comité de rédaction trouvera certainement la formule qui convient pour dire que les missions

diplomatiques peuvent, dans tous les cas, exercer les fonctions consulaires.

La séance est levée à 12 h. 55.

## 498ème SEANCE

Jeudi 21 mai 1959, à 9 h. 45.

Président: sir Gerald FITZMAURICE.

### Relations et immunités consulaires (A/CN.4/108, A/CN.4/L.79, A/CN.4/L.80, A/CN.4/L.82) [suite]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES RELATIFS AUX RELATIONS ET IMMUNITÉS CONSULAIRES (A/CN.4/108, DEUXIÈME PARTIE) [suite]

#### ARTICLE PREMIER (suite)

1. Le PRESIDENT prie la Commission de poursuivre le débat sur le nouvel article premier du rapporteur spécial (voir 497ème séance, par. 6).

2. M. HSU fait observer que le nouveau texte proposé par le rapporteur spécial contient, semble-t-il, une contradiction. Si l'établissement de relations diplomatiques comporte l'établissement de relations consulaires, l'ouverture de consulats ne serait pas effectuée par voie d'accord et, inversement, si les consulats sont ouverts par voie d'accord, l'établissement de relations diplomatiques ne comporte pas l'établissement de relations consulaires. On a dit que le paragraphe 2 implique une libéralisation dans l'établissement des relations consulaires. Il convient d'accueillir favorablement cette idée, mais de la présenter sous une forme logique et il faut amender au paragraphe 1, le membre de phrase qui a trait à l'ouverture des consulats. Il est relativement secondaire de savoir si les fonctions consulaires sont exercées par un consulat ou par la section consulaire d'une ambassade, mais l'ouverture d'un consulat appelle d'autres considérations qui sont essentielles. Il serait donc préférable de placer les mots "et l'ouverture d'offices consulaires" dans un contexte différent et plus développé, mais sans ajouter la restriction qui consiste à subordonner à un accord l'ouverture des consulats.

3. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare que le texte du rapporteur spécial qui a trait aux liens existant entre l'établissement de relations diplomatiques et l'exercice de fonctions consulaires est préférable aux textes qui ont été proposés par M. Yokota et M. Edmonds (voir 497ème séance, par. 11 et 9), parce qu'il contient à la fois l'idée de l'établissement de relations consulaires et celle de l'ouverture de consulats. Sir Gerald Fitzmaurice doute cependant que l'expression "relations consulaires" soit juste. On peut, naturellement, parler de relations diplomatiques, mais il préférerait remplacer l'expression "relations consulaires" par une formule telle que "la réception de fonctionnaires consulaires" ou "l'exercice de fonctions consulaires"; cependant, il n'insistera pas catégoriquement pour faire adopter cette proposition.

4. Il y a doute sur le sens de l'expression "fonctions consulaires". Les consuls exercent un grand nombre