

Document:-
A/CN.4/SR.498

Compte rendu analytique de la 498e 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>)*

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

de fonctions qui ne sont pas spécifiquement des fonctions consulaires et qui pourraient être exercées, là où il n'existe pas de consulats, par une mission diplomatique agissant dans le cadre de ses fonctions diplomatiques ordinaires. Il serait inexact de prétendre que ces fonctions sont nécessairement des fonctions consulaires ou que l'établissement de relations diplomatiques implique l'exercice de fonctions consulaires. La situation véritable est masquée par le fait qu'un grand nombre de fonctions peuvent être exercées soit par des missions diplomatiques, soit par des consulats; mais ces fonctions ne sont pas spécifiquement consulaires. Les fonctions énumérées aux paragraphes 8 et 10 de l'article 13, et surtout les fonctions maritimes prévues au paragraphe 3, sont spécifiquement consulaires et ne sont jamais exercées par des missions diplomatiques, à moins que celles-ci ne se soient adjoint une section consulaire explicitement ou tacitement autorisée par le Gouvernement de l'Etat accréditaire. Dans ce cas, la section consulaire est en fait un consulat, même si elle est logée dans les locaux de la mission diplomatique. Il est extrêmement rare qu'une section consulaire soit établie sans l'accord de l'Etat accréditaire et les fonctions spécifiquement consulaires ne peuvent être accomplies sans exequatur.

5. L'état actuel du droit international en la matière n'est pas parfaitement clair. Il est exact que de plus en plus les fonctions consulaires sont exercées par des missions diplomatiques ou par leur section consulaire, mais ce n'est pas une raison de considérer comme une règle positive du droit international que l'établissement de relations diplomatiques implique *ipso facto* l'établissement de relations consulaires. La pratique en est relativement nouvelle; elle n'est apparue dans l'ensemble que peu après la première guerre mondiale et elle est liée à la tendance moderne d'amalgamer les services diplomatiques et consulaires. De plus, comme il est généralement admis que la rupture des relations diplomatiques n'emporte pas automatiquement celle des relations consulaires, il doit être également vrai que l'établissement de relations diplomatiques n'implique pas nécessairement l'établissement de relations consulaires.

6. La Commission pourrait donc se borner à indiquer qu'elle n'a rien à redire à la pratique suivant laquelle certaines fonctions consulaires sont exercées par des missions diplomatiques, pourvu que l'Etat accréditaire y consente; le sujet du paragraphe 2 pourrait être exposé dans le commentaire; et l'on pourrait ensuite demander aux gouvernements s'ils approuveraient l'insertion dans l'article premier d'une disposition allant dans le sens proposé par le rapporteur spécial. Une autre solution consisterait pour la Commission à ne s'arrêter, pour le moment, à aucune décision définitive et à reprendre l'examen de la question quand elle aura examiné les articles relatifs aux fonctions consulaires; ou encore elle pourrait demander au Comité de rédaction de soumettre une variante qui reconnaîtrait la pratique suivie, mais sans en inférer une règle de droit automatique impliquant que l'Etat accréditaire ne peut empêcher une ambassade d'exercer des fonctions consulaires.

7. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) répondant à la question posée par M. Matine-Daftary à la séance précédente (497^{ème} séance, par. 40) indique que le Gouvernement tchécoslovaque a souvent nommé des consuls généraux dans des pays où il existait déjà une mission diplomatique; à l'heure actuelle la Tchécoslovaquie possède, par exemple, des consulats à Bombay,

Montréal, Shanghai, Salzbourg, Damas, Zürich, Istamboul, Zagreb et Szczecin; elle a aussi envoyé des consuls dans des pays où la Tchécoslovaquie n'a pas de mission diplomatique et elle a également admis des consuls de pays qui n'ont pas de mission diplomatique en Tchécoslovaquie.

8. L'échange de vues sur l'article premier a été très utile. La question principale est de savoir si une mission diplomatique doit avoir une autorisation spéciale pour exercer des fonctions consulaires et si elle peut les exercer toutes ou seulement certaines d'entre elles. Les arguments invoqués contre le paragraphe 2 n'ont pas convaincu M. Zourek. Il n'a trouvé aucun exemple de missions diplomatiques auxquelles on aurait interdit d'exercer des fonctions consulaires. Il a toujours été admis que les missions diplomatiques peuvent protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat accréditant, mais ces missions ont également toujours exercé et doivent exercer des fonctions consulaires, même les plus spécifiques comme certaines de celles qui sont énumérées à l'article 13. Toutes les missions diplomatiques exercent ces fonctions, non en vertu d'une autorisation expresse, mais dans le cadre de leurs attributions ordinaires. Si elles n'exercent pas d'habitude les fonctions maritimes énumérées au paragraphe 3 de l'article 13, c'est uniquement parce que, en général, leur siège ne se trouve pas dans un port de mer; mais c'est un obstacle pratique et non un obstacle juridique qui les en empêche.

9. Il est exact que quelquefois les Etats demandent au chef de la section consulaire d'une ambassade de présenter des lettres de provision et de solliciter un exequatur, mais ces documents ne sont pas une condition préalable à l'exercice des activités consulaires, et ils ne sont exigés que quand la section consulaire veut entrer directement en contact avec les autorités locales. Autrement, toute relation de ce genre se noue par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères comme dans le cas des relations diplomatiques.

10. La Commission devrait se faire une idée claire de la situation, car M. Zourek aura à revenir sur cette question quand il traitera des articles suivants. Si elle n'accepte pas le principe que les relations diplomatiques englobent les relations consulaires, il lui sera difficile, du moins en théorie, de maintenir que les relations consulaires peuvent continuer après la rupture des relations diplomatiques, sauf au cas où l'état de guerre a été proclamé entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Telle est cependant l'opinion de la grande majorité des auteurs et c'est sur cette opinion que M. Zourek a fondé le paragraphe 3 de l'article 19.

11. On a critiqué l'expression "relations consulaires"; mais comme elle est consacrée par l'usage et qu'elle a été choisie par l'Assemblée générale, la Commission est virtuellement tenue de l'employer, d'autant plus qu'il existe parfois des relations consulaires sans qu'il y ait de relations diplomatiques. Du reste cette expression se justifie pleinement aussi en théorie. Si un Etat envoie un consul dans un autre Etat, ceci fait naître entre les deux Etats des relations qui sont régies par le droit international et amène aussi certains droits et certains devoirs pour les deux Etats en question.

12. En ce qui concerne les propositions du Président relatives à la procédure, M. Zourek est parvenu à la conclusion que la façon la plus sage de procéder serait d'adopter le paragraphe 1 et de laisser en suspens le paragraphe 2 en attendant que la Commission ait étudié tout le projet et, en particulier, les articles 13 et 19. On

peut parfaitement remanier le paragraphe 2 en remplaçant l'expression "relations consulaires" par quelque autre formule.

13. Le PRESIDENT propose qu'avant d'adopter la suggestion du rapporteur spécial la Commission considère que l'article premier paraît presque prendre le contre-pied de l'article 2 qui exige un accord et du paragraphe 10 du commentaire sur l'article premier (A/CN.4/108, deuxième partie) aux termes duquel aucun Etat n'est tenu d'établir les relations consulaires, sauf dans le cas où il s'y est engagé par un accord international antérieur. A son avis, le paragraphe 2 de l'article premier vise en réalité les postes consulaires plutôt que les relations consulaires. Le contenu du paragraphe 2 de l'article premier pourrait donc être transféré à l'article 2, car la situation serait beaucoup plus claire si tous ces points étaient traités dans un seul article.

Le nouveau paragraphe 1 de l'article premier est adopté sous réserve de modifications de forme.

L'examen du paragraphe 2 de l'article premier est ajourné.

ARTICLE 2

14. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 2 (*Accord concernant la circonscription consulaire*), auquel M. Edmonds a proposé d'apporter les amendements suivants:

"i) Au paragraphe 1, remplacer le mot "doit" par "devrait";

"ii) Remplacer le paragraphe 2 par le texte ci-après:

"En l'absence d'accord particulier ou de notification de l'Etat de résidence, en sens contraire, un Etat peut avoir un consul dans tout port, ville ou lieu du territoire de l'Etat de résidence où un autre Etat est autorisé à avoir un consul";

"iii) Rédiger comme suit le paragraphe 4:

"Sauf stipulation contraire d'un accord éventuel, un consul ne peut exercer ses fonctions en dehors de sa circonscription qu'avec l'autorisation expresse de l'Etat de résidence."

15. M. ZOUREK (Rapporteur spécial) présentant l'article 2, estime que le principe de l'accord posé au paragraphe 2 de l'article premier, dans sa nouvelle rédaction, régit certainement l'article 2, encore qu'il y ait des cas où les relations consulaires sont temporairement unilatérales, par exemple lorsqu'un Etat admet un consul sans demander l'autorisation d'en envoyer un en échange.

16. Le siège et la circonscription de la mission consulaire ne sont pas les seuls points mentionnés dans les conventions consulaires, mais ce sont les points essentiels qui doivent être réglés si l'on veut éviter des controverses entre les Etats intéressés.

17. Il serait logique d'établir une règle sur les modifications ultérieures de la circonscription consulaire. Diverses formules apparaissent dans les conventions consulaires, y compris la possibilité de consentir à une modification de la circonscription en acceptant sans opposition une notification à cet effet. Ce sont là des points de détail; le principe devrait être maintenu.

18. La règle posée au paragraphe 3 est également essentielle, mais le libellé pourrait maintenant en être remanié en fonction du texte révisé du paragraphe 1 de l'article premier, déjà adopté. Un paragraphe de ce

genre est nécessaire si l'on veut éviter des malentendus entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

19. Le paragraphe 4 touche à l'essence des relations consulaires. Si les représentants consulaires veulent exercer leurs fonctions hors de leur circonscription, ils doivent obtenir l'autorisation expresse de l'Etat de résidence.

20. Le changement proposé pour le paragraphe 1 dans les amendements de M. Edmonds ne semble pas être une amélioration, car on ne saurait demander moins qu'un accord sur le siège et la circonscription.

21. Le texte proposé par M. Edmonds pour le paragraphe 2 s'écarte entièrement de l'idée dont s'inspire le paragraphe 2 de M. Zourek et, s'il était accepté, il devrait figurer ailleurs. M. Zourek sera heureux cependant d'entendre des explications complémentaires et de connaître l'opinion de la Commission avant d'adopter une attitude définitive à l'égard de cet amendement.

22. M. Zourek n'a pas d'objection de principe contre l'amendement au paragraphe 4 si la Commission accepte cet amendement. Il recommande cependant une formule qui couvrirait et le membre de phrase d'introduction du texte actuel et l'amendement de M. Edmonds.

23. M. EDMONDS explique que son amendement au paragraphe 1 est purement rédactionnel; il a jugé que le terme "doit", qui contient une idée d'obligation, était trop fort.

24. Le paragraphe 2 du texte du rapporteur spécial est inutile et fait double emploi. On ferait peut-être aussi bien d'introduire ici la clause de la nation la plus favorisée que M. Edmonds a empruntée directement au projet de Harvard¹. La disposition n'est pas d'une rigidité excessive puisqu'elle est atténuée par la formule: "En l'absence d'accord particulier ou de notification de l'Etat de résidence, en sens contraire".

25. M. Edmonds peut accepter le paragraphe 3 tel qu'il a été présenté par le rapporteur spécial, mais le paragraphe 4 impose une restriction que la Commission devrait rejeter. L'exercice des fonctions du consul en dehors de sa circonscription, devrait être régi par un accord entre les Etats intéressés et non par les dispositions des articles considérés.

26. M. SCELLE estime que l'article 2 prête le flanc à la critique. Le devoir pour un Etat d'établir des consulats n'est mentionné ni à l'article premier ni à l'article 2, or ce devoir existe partout où les circonstances l'exigent, par exemple quand un grand nombre de ressortissants étrangers sont concentrés dans un pays donné. Le consulat doit avoir un siège; or, quand c'est une mission diplomatique qui exerce les fonctions consulaires, on ne saurait dire que les locaux de la mission soient un siège de consulat. Ainsi, le libellé du paragraphe 1 de l'article 2 est incompatible avec les idées que le rapporteur spécial a avancées à l'appui de sa nouvelle rédaction du paragraphe 2 de l'article premier.

27. Il y a beaucoup à dire en ce qui concerne le paragraphe 2 et M. Scelle exposera en détail ses raisons à l'occasion d'autres articles. Il conviendrait cependant de compléter le paragraphe en insérant les mots "directement ou indirectement" après le mot "apportées", car les commentaires sur les articles suivants montreront qu'un accord antérieur sur l'échange et l'admission de représentants consulaires peut en fait être modifié

¹ Harvard Law School, *Research in International Law II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 389 à 392.

par le refus systématique ou le retrait également systématique de l'exequatur. Dans les relations récentes entre la Tunisie et la France, les exequatur de cinq ou six consuls ont été systématiquement retirés, non en raison d'une faute professionnelle des consuls, mais pour des raisons politiques, et l'accord consulaire antérieur s'est ainsi trouvé complètement modifié.

28. M. Scelle ne peut comprendre l'intention qui est à la base du paragraphe 3. Ou bien la déclaration est si évidente qu'elle ne vaut pas d'être faite, ou bien elle est incompatible avec le principe de l'accord précédemment adopté. Le paragraphe devrait être supprimé parce qu'il en dit trop peu ou trop.

29. M. Scelle reviendra au fond du paragraphe 4 à propos d'autres articles, mais il n'a pas en principe d'objection à son maintien.

30. M. VERDROSS approuve en principe quant au fond l'article 2 du projet du rapporteur spécial, mais, à son avis, il faudrait dire nettement si l'idée qui est à la base du paragraphe 3 est la même que celle qui inspire le nouveau paragraphe 1 de l'article premier. On peut considérer que c'est là une question de forme, mais il estime quant à lui qu'on devrait proposer au Comité de rédaction de supprimer les mots "l'ouverture d'offices consulaires" qui figurent au paragraphe 1 de l'article premier, de façon que l'établissement de relations soit traité à l'article premier et l'ouverture de consulats à l'article 2.

31. M. YOKOTA fait observer que le paragraphe 2 concerne seulement les modifications apportées à la circonscription consulaire et non celles qui affectent le siège de la mission consulaire. Comme de pareilles modifications peuvent se produire et devraient elles aussi s'effectuer par voie d'accord entre les deux Etats intéressés, il serait bon d'insérer les mots "ou au siège du consulat" après les mots "à la circonscription consulaire".

32. Passant au paragraphe 4, M. Yokota propose de supprimer le mot "expresse". Il n'y a, semble-t-il, aucune raison valable d'interdire aux fonctionnaires consulaires d'exercer leurs fonctions en dehors de leur circonscription lorsque l'Etat de résidence ne soulève pas d'objection. Si l'on exigeait toujours une autorisation expresse, les fonctionnaires consulaires pourraient être empêchés d'accomplir les actes nécessaires, notamment en cas d'urgence. En outre, la pratique suivie à cet égard n'est pas simple et les circonscriptions des fonctionnaires consulaires ne sont pas toujours connues de l'Etat de résidence. Par exemple certains Etats — y compris les Etats-Unis — qui indiquent très soigneusement leurs circonscriptions consulaires, ont porté à la connaissance du Gouvernement du Japon les circonscriptions de leurs consuls, tandis que certains pays d'Amérique du sud et d'Asie ne spécifient pas ces circonscriptions, mais seulement le siège des missions consulaires. Dans ces circonstances, il est techniquement difficile et parfois même impossible pour l'Etat de donner une autorisation expresse et il est inopportun de poser une règle qui ait cette rigidité et ce caractère impératif.

33. M. Yokota estime que la version que M. Edmonds propose pour le paragraphe 2 traite d'un problème différent de celui qui est visé au paragraphe 2 du rapporteur spécial. Les deux dispositions sont utiles et elles devraient toutes deux être retenues.

34. M. AMADO, se référant au paragraphe 2 de l'article 2, ne voit pas quelles modifications pourraient

être apportées aux circonscriptions consulaires. Il faudrait donner plus de précision à ce paragraphe.

35. Il n'approuve pas l'expression "représentants consulaires" qui figure au paragraphe 1. Si la majorité décide de garder cette formule, il n'élèvera pas d'objections, mais il préfère l'expression "fonctionnaires consulaires".

36. M. SCELLE indique, à l'intention de M. Amado, qu'une modification capitale dans une circonscription consulaire serait sa suppression pour une raison telle que suspicion d'espionnage ou difficultés avec la population locale. Bien entendu, cette mesure constituerait une annulation partielle de l'accord.

37. Il ne peut approuver la rédaction du paragraphe 2 proposée par M. Edmonds parce qu'elle semble impliquer une égalité un peu artificielle dans la représentation consulaire. L'ouverture d'un consulat dépend évidemment des besoins de l'Etat d'envoi plutôt que des mesures que pourrait prendre un Etat tiers.

38. M. SANDSTRÖM propose d'apporter certains amendements à l'article 2. Il ne convient pas d'employer les expressions "représentant consulaire" et "mission consulaire" qui assimilent, à tort, les relations consulaires aux relations diplomatiques. Au paragraphe 1, il propose donc de remplacer les mots "l'échange ou l'admission de représentants consulaires" par les mots "la création de consulats". En tout cas, la question de terminologie devra être examinée à propos de l'article 4 (*Acquisition du statut consulaire*).

39. Il pense, comme M. Scelle, que le paragraphe 3 est superflu et il en propose la suppression. Enfin, le texte du paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 2 (A/CN.4/108, deuxième partie) devrait être inséré dans l'article lui-même. En conséquence, il propose d'ajouter le paragraphe nouveau ci-après qui est inspiré de l'article 5 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques²:

"Le consentement de l'Etat de résidence est également nécessaire si l'Etat d'envoi a l'intention d'y nommer un consul qui sera en même temps consul dans un autre Etat."

40. M. TOUNKINE approuve, de façon générale, le texte que le rapporteur spécial propose pour l'article 2 et pense que le paragraphe 1 est acceptable sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel.

41. Se référant au paragraphe 2, il ajoute que ce paragraphe signifie, en fait, qu'aucun changement ne peut être apporté à une circonscription consulaire sans le consentement de l'Etat d'envoi; or, c'est aller trop loin, semble-t-il, que d'interdire à l'Etat de résidence de modifier les circonscriptions consulaires sur son propre territoire. M. Tounkine n'a pas de proposition précise à présenter, mais il espère que la Commission tiendra compte de son observation.

42. Il pense, comme M. Scelle et M. Sandström, que le paragraphe 3 est superflu et qu'il peut être supprimé.

43. Passant aux amendements de M. Edmonds, il déclare que le paragraphe 2 proposé entraînerait probablement des inconvénients d'ordre pratique s'il était accepté. Un Etat de résidence qui ne voudrait pas être lié par une obligation du genre de celle qu'implique le texte de M. Edmonds devrait, lors de l'ouverture du premier consulat d'un Etat d'envoi dans une ville ou un port, publier un avis spécial pour annoncer que les mêmes droits ne sont pas accordés aux autres Etats.

² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément No 9*, chap. III, par. 53.

Il pourrait en résulter des différends quant à la validité d'une telle notification et d'autres complications inutiles. En revanche, il considère que le texte proposé par M. Edmonds pour le paragraphe 4 est préférable au projet du rapporteur spécial.

44. Pour M. PAL, les difficultés concernant l'article 2 viennent plutôt de la rédaction que de la substance. Il partage l'opinion des orateurs qui ont signalé l'inutilité du paragraphe 3, eu égard notamment aux nouvelles dispositions du paragraphe 1 de l'article premier pris conjointement avec le paragraphe 1 de l'article 2. Il croit évident que les mots "circonscription consulaire" aux paragraphes 1 et 2 de l'article 2 désignent le ressort d'un consulat. L'emplacement du consulat, de ses offices, ou l'étendue territoriale de la fonction consulaire peuvent changer. A cet égard, il rappelle l'article 11 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques³.

45. Le début du paragraphe 4 n'est pas exact puisque le projet ne contient pas d'autre article relatif à la question qui fait l'objet de l'article 2. Il préfère donc, à cet égard, le texte que M. Edmonds propose pour ce paragraphe.

46. Il appelle l'attention sur la dernière phrase du paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 2. L'affirmation qu'elle contient ne s'appuie sur aucune disposition de l'article 2 lui-même. D'autre part, si l'on a jugé nécessaire de faire figurer l'article 19 dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques c'est parce que les obligations qu'il prévoit ne résultent pas de plein droit de l'établissement de relations diplomatiques.

47. M. BARTOS approuve le principe dont s'inspire le projet que le rapporteur spécial a établi pour l'article 2. M. Zourek lui-même a reconnu que le mot "représentants" devait être remplacé par un autre terme; c'est au Comité de rédaction à se prononcer à cet égard.

48. Le paragraphe 2 pose la question théorique de savoir si l'autorisation d'ouvrir un consulat est un acte contractuel ou un acte de souveraineté. A son avis, une fois l'autorisation donnée, il existe une sorte de convention, bien que ce ne soit pas une convention formelle. Le paragraphe 2 repose donc sur un principe exact. Néanmoins, on doit tenir compte des cas de changement unilatéral de la situation dans l'Etat de résidence; d'ordinaire, ces changements sont commandés par des considérations d'ordre politique ou économique. Par exemple, si un Etat unitaire devient un Etat fédéral, il est possible que l'on juge à propos de modifier les circonscriptions consulaires. L'Etat de résidence est alors parfaitement fondé à prier l'Etat d'envoi d'effectuer ce changement. De même, une modification du statut international d'un territoire nécessitera presque certainement un changement dans l'étendue des circonscriptions consulaires. Il ne serait guère judicieux ni courtois de la part des Etats d'envoi de ne pas tenir compte des demandes de changement dans ces cas; or, parfois, lorsque le Gouvernement yougoslave a présenté une telle demande, il s'est heurté au refus obstiné de certains Etats d'envoi. Le transfert du commerce international d'un port yougoslave en un nouveau port fournit un exemple des considérations économiques qui peuvent entraîner une modification des circonscriptions consulaires. Certains Etats d'envoi ont maintenant leurs consulats dans l'ancien port; il s'agit de savoir si, après la suppression de ce dernier en tant que port de com-

merce international, l'existence de l'office consulaire dans l'ancien port se justifie. L'Etat d'envoi ne peut être contraint de transférer son consulat dans une ville qui convient mieux à l'Etat de résidence; toutefois, l'essentiel est de savoir si ce dernier Etat est en droit de demander un tel transfert.

49. Bien qu'il ne voie pas d'objection de principe à la proposition de M. Scelle, M. Bartoš fait observer qu'en fait, l'insertion des mots "directement ou indirectement" au paragraphe 2 peut permettre aux Etats de mauvaise foi de gêner les fonctionnaires consulaires dans l'exercice de leurs fonctions.

50. Pour ce qui est du paragraphe 4, il pense, comme M. Yokota, que le mot "expresse" devrait être supprimé. Théoriquement, les fonctionnaires consulaires ne peuvent exercer leurs fonctions en dehors de leur circonscription sans une autorisation expresse, toutefois, l'autorisation "expresse" doit émaner d'un organe compétent et elle suppose une autorisation formelle, alors qu'en fait, cette permission doit souvent être donnée d'urgence et, par conséquent, sans formalité.

51. En ce qui concerne l'amendement au paragraphe 2, proposé par M. Edmonds, il rappelle que la clause spéciale de la nation la plus favorisée concernant le droit à l'ouverture de consulats dans certaines villes ou ports a trouvé place dans les conventions consulaires conclues entre certains Etats. La Yougoslavie est partie à quelques-unes de ces conventions, mais toujours sous réserve de certaines conditions. En premier lieu, le traitement de la nation la plus favorisée n'est accordé que sur la base de la réciprocité. Deuxièmement, une exception est prévue pour ce que l'on appelle les "consulats frontaliers". La Yougoslavie consent à l'établissement d'un consulat frontalier par un Etat qui a évidemment besoin d'un tel consulat et elle estime qu'il n'y a aucune inégalité de traitement si elle refuse un droit semblable à d'autres Etats non frontaliers. Par exemple, en raison de l'importance de son trafic frontalier avec l'Italie, la Yougoslavie a autorisé l'ouverture d'un consulat italien à Kopar (Cap d'Istrie). En revanche, il n'y a aucune raison pour que d'autres Etats aient des consulats dans cette petite ville frontière de province. Le même principe a été appliqué précédemment pour le consulat général de Yougoslavie dont l'Italie a autorisé l'ouverture à Zara où aucun autre Etat n'avait de consulat.

52. Sous ces réserves, M. Bartoš n'est pas opposé au principe de M. Edmonds suivant lequel tous les Etats sont mis sur un pied d'égalité, et, si l'on procède à un vote, il votera pour ce principe. D'une façon générale, il est en faveur du texte de l'article 2 établi par le rapporteur spécial avec les modifications apportées par M. Edmonds.

53. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) annonce que le secrétariat va reproduire et distribuer pour l'information de la Commission le projet de convention de Harvard.

54. M. Liang a examiné la disposition du projet de Harvard qui contient la clause de la nation la plus favorisée et à laquelle M. Edmonds s'est référé, et il a trouvé dans le commentaire du rapporteur un passage indiquant que l'obligation pour un Etat d'autoriser l'établissement de consuls dans les parties de son territoire ouvertes à la nation la plus favorisée est une disposition très courante dans les traités⁴. Toutefois, le

³ Ibid.

⁴ Harvard Law School, *Research in International Law, II. The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Massachusetts), 1932, p. 229.

rapporteur ne cite pas beaucoup de traités à l'appui de son affirmation. En revanche, il cite des auteurs comme Vattel, Oppenheim, Fiore et Bluntschli d'après lesquels la clause de la nation la plus favorisée n'est pas nécessaire et il ajoute qu'on trouve de temps en temps des traités qui n'accordent pas le traitement de la nation la plus favorisée⁵.

55. De l'avis du secrétaire, la situation est plutôt la suivante: il arrive occasionnellement que des traités accordent le traitement de la nation la plus favorisée, mais cette clause ne figure pas dans la majorité des traités bilatéraux. Bien entendu, il y a eu des circonstances particulières où le principe a été inséré dans des traités. Par exemple, certains des traités appelés "capitulations" (*unequal treaties*) imposaient à la Chine l'obligation d'accorder à l'une des puissances occidentales le même traitement, en ce qui concerne l'établissement de consulats, que celui qu'elle accordait à d'autres puissances. Toutefois, ces traités appartiennent au passé et, dans les circonstances actuelles, la clause de la nation la plus favorisée ne peut être insérée dans des traités que sur la base de la réciprocité, ainsi que M. Bartoš l'a indiqué.

56. M. Liang estime donc que le traitement de la nation la plus favorisée pour l'établissement de consulats n'est pas une pratique générale et il est douteux qu'on puisse recommander d'en faire un principe et de l'insérer dans le projet.

57. M. AGO estime comme M. Sandström qu'il conviendrait au paragraphe 1 d'employer un terme précis comme "consulat" ou "office consulaire". M. Ago est d'accord avec M. Amado pour considérer qu'il faut éviter l'expression "représentants consulaires" et il note que le rapporteur spécial s'est déclaré prêt à envisager une modification de la terminologie (voir 497^{ème} séance, par. 29). De même, l'expression "mission consulaire" est à éviter. En outre, il faut mettre le paragraphe 1 en harmonie avec le nouveau texte du paragraphe 1 de l'article premier, du rapporteur spécial, et M. Ago propose le libellé suivant:

"L'accord concernant l'établissement des relations consulaires doit spécifier les lieux où des consulats seront ouverts et leurs circonscriptions respectives."

58. En ce qui concerne le cas où un accord ne prévoit pas l'ouverture de consulats, mais simplement la création d'un service consulaire auprès de la mission diplomatique, M. Ago propose de viser ce cas dans une deuxième phrase rédigée plus ou moins comme suit:

"Au cas où l'accord ne prévoirait pas l'établissement de consulat mais simplement l'ouverture d'une section consulaire auprès du siège de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, l'accord doit indiquer la circonscription de cette section."

59. Si cette suggestion est adoptée, le paragraphe 3 deviendrait superflu et pourrait être supprimé.

60. M. Ago a été impressionné par les arguments que M. Scelle et M. Tounkine ont avancés à propos du paragraphe 2 et il propose d'élaborer une formule plus souple qui permettrait à l'Etat de résidence, si besoin est, de prendre des mesures dans le cas d'activités préjudiciables à ses intérêts ou à ses bonnes relations avec l'Etat d'envoi.

61. En ce qui concerne le paragraphe 4, M. Ago juge l'amendement de M. Edmonds plus clair que le projet du rapporteur spécial, encore qu'il n'y ait pas entre les deux textes de différences de fond.

⁵ *Ibid.*, p. 230.

62. M. EDMONDS appelle l'attention de la Commission, à propos du projet de Harvard qui a servi de base à son amendement au paragraphe 2, sur un passage de l'ouvrage d'Oppenheim intitulé *International Law* où il est dit:

"Les traités commerciaux et consulaires stipulent, en général, que les Etats contractants ont le droit de nommer des consuls dans toutes les parties du territoire de l'Etat cosignataire où des consuls d'Etats tiers sont déjà admis ou pourront être admis à l'avenir. En conséquence, un Etat ne peut refuser l'admission du consul d'un Etat pour une circonscription donnée s'il admet le consul d'un autre Etat⁶."

63. Par conséquent, si l'on ne peut exiger le traitement de la nation la plus favorisée comme étant de droit — et le projet de Harvard ne prétend pas qu'on puisse le faire — il peut cependant être utile de souligner qu'en l'absence d'accord particulier ou de notification en sens contraire, un Etat peut avoir un consul dans tout lieu où un autre Etat s'est vu accorder ce privilège.

64. M. MATINE-DAFTARY estime que l'article 2 devrait être limité strictement à la circonscription consulaire. A son avis, le principe suivant lequel un accord est nécessaire pour établir des relations consulaires est couvert par l'article premier. Il suffirait d'intituler l'article "Circonscription consulaire" et le paragraphe 1 pourrait simplement prévoir que le siège du consulat et les circonscriptions consulaires sont réglés par l'accord établissant les relations consulaires ou l'accord y apportant des modifications ultérieures. Le paragraphe 3 est superflu et pourrait être supprimé. Quant au paragraphe 2, la version du rapporteur spécial est acceptable telle qu'elle est. De l'avis de M. Matine-Daftary, les activités consulaires ne se prêtent pas au traitement de la nation la plus favorisée et il ne voit pas pourquoi il faudrait autoriser un Etat à ouvrir un consulat dans une région où il n'a pas de ressortissants ou d'intérêts commerciaux importants. M. Matine-Daftary est donc opposé à l'amendement de M. Edmonds au paragraphe 2, notamment dans la codification du droit international ou dans une convention multilatérale.

65. M. PADILLA NERVO fait observer que, si le paragraphe 1 vise l'accord mentionné au paragraphe 1 de l'article premier et s'il est amendé dans le sens proposé par M. Ago, il faudrait peut-être garder le paragraphe 3 pour couvrir le cas de l'établissement de nouveaux consulats qui ne seraient pas mentionnés dans l'accord initial. Très souvent les circonscriptions consulaires prévues dans un traité consulaire ancien doivent être ajustées à une situation changeante et il est de pratique courante d'ouvrir de nouveaux consulats là où le besoin s'en fait sentir.

66. On peut considérer que le cas de nouveaux consulats est couvert par le paragraphe 1 de l'article premier. S'il en est ainsi, le commentaire devrait l'indiquer clairement. Toutefois, cette solution soulève une autre question: sous quelle forme l'accord pour l'ouverture de nouveaux consulats sera-t-il notifié? La lettre de provision donnée par l'Etat d'envoi s'ajoutant à l'exequatur de l'Etat de résidence pourrait être réputée constituer un accord; en d'autres termes, on pourrait considérer que le consentement à l'ouverture d'un nouveau consulat et à la détermination de son siège et de sa circonscription, et l'agrément de l'Etat de résidence en

⁶ L. Oppenheim, *International Law—A Treatise*, 8^{ème} éd., H. Lauterpacht, édit. (Londres, Longmans, Green and Co., 1955), vol. I, par. 425.

ce qui concerne la personne du consul interviennent au même moment. De l'avis de M. Padilla Nervo, une telle conception serait peu pratique parce qu'il peut y avoir des cas où l'Etat de résidence accepte un nouveau consulat ainsi que le siège et la circonscription proposés, mais n'accepte pas la personne du consul, et refuse en conséquence son exequatur. Il est donc préférable de traiter la question des nouveaux consulats au paragraphe 3 de l'article 2.

67. M. Padilla Nervo souscrit aux observations du secrétaire concernant l'amendement de M. Edmonds. En outre, les cas dans lesquels il n'y a ni accord particulier ni notification de l'Etat de résidence au sujet des consulats envisagés sont relativement rares. Bien que la clause de la nation la plus favorisée puisse figurer dans certains traités, la formule la plus courante dans les traités bilatéraux est que chacune des deux parties contractantes sera autorisée à établir des consulats dans les ports, villes ou autres lieux situés sur le territoire de l'autre partie. Lorsque la clause figure dans un traité plurilatéral, elle ne concerne d'ordinaire que les Etats parties au traité, comme dans le cas de l'Accord du 18 juillet 1911 entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela⁷.

68. De l'avis de M. Padilla Nervo, il y aurait moins d'inconvénients à ne pas inclure la clause de la nation la plus favorisée et à laisser aux Etats le soin de trancher la question eux-mêmes. Il appuie l'amendement de M. Edmonds au paragraphe 4 parce que cet amendement est plus clair que le texte du rapporteur spécial.

La séance est levée à 12 h. 55.

499ème SEANCE

Vendredi 22 mai 1959, à 9 h. 55.

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 2 (suite)

1. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, indique que son opinion sur l'article 2 est semblable à celle de M. Ago (voir 498ème séance, par. 57 à 61): l'article 2, dans son ensemble, devrait être étroitement lié au paragraphe 1 de l'article premier, quitte à remanier au besoin les dispositions dont il s'agit, et le paragraphe 1 de l'article 2 devrait être modifié de manière à s'appliquer également aux sections consulaires des missions diplomatiques. Faute de modifier ce paragraphe en ce sens, il résulterait du paragraphe 2 de l'article premier, dans le texte proposé par le rapporteur spécial, qu'une mission diplomatique serait de plein droit habilitée à exercer les

fonctions consulaires sur la totalité du territoire de l'Etat accréditaire. Quelle que puisse être la portée des ententes tacites que l'on rencontre dans la pratique, un très petit nombre de pays accepteraient cette proposition sans réserve. Sir Gerald Fitzmaurice approuve donc le texte du paragraphe 1, sous réserve d'amendement dans le sens qu'il vient d'indiquer.

2. Le paragraphe 2, dans sa rédaction actuelle, s'applique indistinctement aux modifications que désirent apporter aussi bien l'Etat d'envoi que l'Etat de résidence. Il est certainement exact de dire que les modifications souhaitées par l'Etat d'envoi ne peuvent être effectuées sans le consentement de l'Etat de résidence, règle qui trouve son expression et dans le paragraphe 4 de l'article 2 et dans le paragraphe 4 du commentaire de cet article.

3. Réciproquement l'accord de l'Etat d'envoi serait requis, d'après le texte actuel du paragraphe 2, chaque fois que l'Etat de résidence désirerait apporter quelque modification à la circonscription consulaire. Sir Gerald Fitzmaurice croit que telle n'était pas l'intention du rapporteur spécial. En pareil cas, bien entendu, il y aurait normalement consultation entre les deux Etats, mais ce serait certainement aller trop loin que de poser en principe, de manière catégorique, que l'Etat de résidence ne peut en aucun cas modifier une circonscription consulaire sans l'assentiment de l'Etat d'envoi. Il propose de modifier le paragraphe 2 de manière que l'Etat de résidence ait, en dernier ressort, le pouvoir d'effectuer ces modifications même sans le consentement de l'Etat d'envoi, pourvu que ce pouvoir soit exercé seulement de manière exceptionnelle, ne le soit jamais arbitrairement et toujours après due consultation avec le gouvernement de l'Etat d'envoi.

4. Certains membres ont proposé de supprimer le paragraphe 3, mais sir Gerald Fitzmaurice pense, comme M. Padilla Nervo (498ème séance, par. 66), que ce paragraphe s'applique, encore que ce ne soit pas dit de manière explicite, au cas où l'Etat d'envoi voudrait ouvrir de nouveaux consulats. Ce point pourra être mis davantage en lumière par le Comité de rédaction.

5. Le paragraphe 4 du texte proposé par le rapporteur spécial ne soulève pas d'objection de sa part.

6. Il partage avec M. Yokota (498ème séance, par. 33) l'opinion selon laquelle l'amendement proposé par M. Edmonds au paragraphe 2 (498ème séance, par. 14) devrait être considéré comme un texte additionnel, puisqu'il ne porte pas sur la même question que ce paragraphe. Il est bien évident que l'on ne saurait insérer dans le projet une clause automatique de la nation la plus favorisée. Dans une ville où existent déjà beaucoup de postes consulaires, de nombreux pays auraient probablement un intérêt légitime à créer eux-mêmes un poste consulaire; mais il peut se faire qu'un pays n'ait aucun intérêt dans la région considérée et, dans ce cas, l'Etat de résidence devrait pouvoir refuser la création du poste. Toutefois, le principe du traitement de la nation la plus favorisée est juste; cette règle pourrait donc être inscrite à l'article 2, sous réserve du droit, pour l'Etat de résidence, de refuser une création de poste demandée par l'Etat d'envoi. Sir Gerald Fitzmaurice préfère donc la solution préconisée par M. Yokota.

7. Il approuve l'amendement proposé par M. Sandström au paragraphe 1, ainsi que la proposition de M. Sandström tendant à ce que la teneur du paragraphe 4 du commentaire sur l'article 2 soit reprise dans

⁷ Voir *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. 417.