

Document:-  
**A/CN.4/SR.528**

**Compte rendu analytique de la 528e séance**

sujet:  
**Relations et immunités consulaires**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1960, vol. I**

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

lares prendra probablement cinq semaines. La question de la diplomatie *ad hoc* peut être examinée en une semaine, ce qui laisserait quatre semaines. La Commission pourra décider ultérieurement si elle souhaite consacrer ces quatre semaines à la responsabilité des Etats ou au droit des traités.

13. M. GARCÍA AMADOR déclare que, si l'argumentation de M. Ago est logique, elle ne tient pas entièrement compte des réalités. Il eût été plus logique, sans doute, d'étudier le droit des traités s'il y avait le moindre espoir de mener à bien cet examen; en fait, la question figure à l'ordre du jour depuis fort longtemps et il n'est pas nécessaire d'y mettre un terme à une date précise. M. García Amador pense, lui aussi, que la Commission devrait commencer par l'étude des relations et immunités consulaires et aborder ensuite la diplomatie *ad hoc*, en raison de la conférence projetée à Vienne. Mais il faut s'en tenir à la décision prise par la Commission sur son ordre du jour lors de sa onzième session et, par conséquent, consacrer la septième et la huitième semaines de la session à la responsabilité des Etats.

14. M. BARTOŠ estime, comme M. Ago, que des raisons d'ordre pratique commandent d'étudier la diplomatie *ad hoc* immédiatement après les relations et immunités consulaires. M. Tounkine et M. Yokota ont avancé des arguments convainquants en faveur de cette méthode, à cause de la conférence qui doit se tenir à Vienne. Il y a une autre raison, à savoir que la Commission a décidé que le droit relatif à la diplomatie *ad hoc* devrait être codifié. M. Sandström a soumis un projet de base, et le fait, pour la Commission, de formuler des recommandations sur cette base ne préjugerait pas des décisions finales. Les autres questions sont également fort importantes, et la Commission a déjà défini certains principes fondamentaux; mais la rédaction d'un projet ne saurait être terminée avant la fin du mandat des membres actuels de la Commission, en raison de l'ampleur et de la difficulté de ces questions. Ainsi, de nombreuses opinions divergentes ont été exprimées au sujet de la responsabilité des Etats. L'entente est plus générale sur le droit des traités, étant donné notamment que la Commission a l'avantage de disposer de rapports de base rédigés par plusieurs rapporteurs spéciaux. Pour ce qui est de la diplomatie *ad hoc*, l'étude de cette question ne demandera pas beaucoup de temps car la Commission a déjà défini certains principes dans son projet relatif aux privilèges et immunités diplomatiques. Tout ce qui lui reste à faire est de voir si ces principes peuvent s'appliquer à la diplomatie *ad hoc*, matière dans laquelle il ne semble guère exister de principes de droit positif. On a recours presque quotidiennement à la diplomatie *ad hoc*, et il faut chercher à résoudre le plus rapidement possible les problèmes qui se posent à ce sujet. La Commission devrait donc décider d'aborder en premier lieu la question des relations et immunités consulaires et, tout de suite après, celle de la diplomatie *ad hoc*, qui est liée à la première.

15. Le PRÉSIDENT constate que tous les mem-

bres de la Commission sont d'accord pour aborder en premier lieu l'étude des relations et immunités consulaires et, immédiatement après, la diplomatie *ad hoc*. La Commission pourra prendre ensuite une décision à propos des autres questions, sans modifier l'ordre envisagé à la session précédente.

16. M. GARCÍA AMADOR donne son accord.

*L'ordre du jour (A/CN.4/123) est adopté.*

#### Nomination à un siège devenu vacant après élection (article 11 du Statut) [A/CN.4/127]

[Point 1 de l'ordre du jour]

17. Le PRÉSIDENT propose que la Commission procède à un échange de vues privé sur le point 1 de l'ordre du jour.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 12 h. 10.

### 528<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 28 avril 1960, à 10 h. 10*

*Président : M. Luis PADILLA NERVO*

#### Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86)

Point 2 de l'ordre du jour

#### PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN. 4/L.86)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à commencer l'examen du point 2 de son ordre du jour et prie le Rapporteur spécial pour la question des relations et immunités consulaires de présenter le projet d'articles provisoires (A/CN.4/L.86).

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que, lors de la préparation de son premier rapport<sup>1</sup>, il ne disposait pas de toute la documentation nécessaire et qu'il lui a donc fallu différer l'étude de certains points. Ensuite, la Commission a adopté les articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques<sup>2</sup>, ce qui l'a obligé à revoir son projet pour le faire concorder, dans la mesure du possible, avec lesdits articles. Il a été ainsi amené à modifier et à étoffer son texte primitif. La Commission a adopté 19 articles à sa onzième session; le reste des articles figurait dans le rapport de 1957 et M. Žourek a proposé certaines dispositions supplémentaires dans son deuxième rapport (A/CN.4/131). Pour la commodité de la Commission, les articles

<sup>1</sup> *Annuaire de la Commission du droit international*, 1957, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 1957.V.5, vol. II), p. 81 à 118.

<sup>2</sup> *Ibid.*, 1958, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II), p. 92 à 109.

ont été groupés en un seul document (A/CN.4/L.86)<sup>3</sup>.

3. La Commission devra rechercher dans quelle mesure il lui faut s'efforcer de faire concorder les articles correspondants du projet sur les relations et immunités diplomatiques et du projet sur les relations et immunités consulaires. Il convient, à cet effet, d'étudier le droit international en vigueur, et la pratique internationale touchant les divers points traités. Il est possible, par exemple, que, dans la pratique, certaines immunités soient accordées aussi bien aux consuls qu'aux diplomates alors que l'étendue des deux catégories d'immunités peut être différente; mais, même s'il s'agit d'une immunité en tous points semblable, la Commission n'est pas obligée d'adopter les termes du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, si elle pense qu'il est possible d'améliorer la rédaction de ces dispositions.

4. A la session précédente, la Commission a adopté les articles 1 à 18 et l'article 24 du projet, en réservant sa décision au sujet du paragraphe 2 de l'article 2 et en retenant deux variantes pour l'article 4<sup>4</sup>. Elle devra donc revenir à ces deux articles après avoir examiné les dispositions restées en suspens. Le Comité de rédaction proposera sans aucun doute d'apporter certaines modifications aux articles déjà adoptés. Les articles à examiner peuvent se classer en deux groupes, dont le premier comprend les articles qui correspondent à certaines dispositions du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques; il est superflu de les soumettre de nouveau à une étude complète, et pour décider s'il convient de les adopter, il faut surtout se demander si leur place est bien dans le projet. La Commission pourrait ainsi examiner sommairement les articles 22, 23, 27, 28, 31, 36, 41, 43, 44, 45, 46 et 52, de même que les articles 59 et 60. Toutefois, il se peut qu'elle préfère étudier ces deux derniers textes plus en détail. Pour ce qui est de l'autre groupe d'articles, les méthodes normales de discussion s'appliqueraient.

5. Quant à l'économie du projet, il est impossible, de l'avis du Rapporteur spécial, que celui-ci soit absolument conforme au projet sur les relations et immunités diplomatiques; ce dernier, en effet, ne contient pas de dispositions qui correspondent aux clauses concernant les consuls honoraires. Le rapporteur a essayé d'adapter la structure du projet relatif aux relations et immunités consulaires à celle du projet consacré aux relations et immunités diplomatiques, mais il eût préféré conserver la structure originaire de son projet où le chapitre premier est consacré aux relations consulaires en général, le chapitre II aux immunités des représentants consulaires en général, le chapitre III aux consuls honoraires, le chapitre IV devant contenir les dispositions générales. La

Commission préférera, peut-être, adopter un plan différent de celui que le rapporteur spécial a suivi mais, en tout cas, elle pourra se prononcer ultérieurement sur ce point. M. Žourek pense que l'on gagnerait beaucoup de temps si le Rapporteur spécial intervenait plus souvent dans le débat afin de dissiper les malentendus au moment où ils surgissent.

6. M. BARTOŠ est d'avis qu'il ne faut pas suivre de trop près les dispositions correspondantes du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Certes, si la Commission décide qu'une disposition de ce projet s'applique également aux relations et immunités consulaires, et dans quelle mesure elle s'applique, elle doit renvoyer l'article au comité de rédaction sans lui consacrer un débat prolongé; toutefois, elle doit s'efforcer d'améliorer la rédaction des articles lorsque c'est possible. De toute façon, il pense, comme le Rapporteur spécial, que l'élément essentiel de l'adoption d'un article doit être son applicabilité aux consuls.

#### ARTICLE 19 (LE PERSONNEL AFFECTÉ AU CONSULAT)

7. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 19.

8. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a fait figurer cet article dans son projet car plusieurs membres de la Commission sont d'avis qu'il convient de définir avec précision, non seulement la condition juridique du chef de poste mais encore celle de ses collaborateurs. Après s'être reporté à un certain nombre de conventions consulaires, il a rédigé un texte qui correspond au droit international et à la pratique internationale. L'obligation de l'Etat de résidence d'admettre le nombre nécessaire de fonctionnaires et d'employés consulaires découle du consentement donné à l'établissement d'un consulat. Toutefois, le droit de l'Etat d'envoi est limité par les dispositions des articles 9 et 20; l'article 9 prévoit que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement exprès de celui-ci, et l'article 20 traite du cas des personnes déclarées non acceptables avant ou après leur affectation au consulat. M. Žourek précise que l'article 19 ne vise que les membres du personnel consulaire autres que le chef de poste et attire l'attention de la Commission sur la nécessité de compléter l'article premier, où figurent les définitions, afin d'y inclure une définition qui comprenne les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat mais non le chef de poste.

9. L'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques contient des dispositions assez détaillées sur l'effectif du personnel de la mission, mais une disposition semblable ne paraît pas nécessaire pour le personnel des consulats qui est d'ordinaire beaucoup moins nombreux que celui des missions diplomatiques. M. Žourek a donné à l'article la forme d'une règle générale assortie de réserves. Enfin, son texte fait ressor-

<sup>3</sup> Les articles 1 à 18 mentionnés dans les présents comptes rendus sont ceux qui figurent dans ce document.

<sup>4</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, supplément n° 9, chap. III.

tir que le soin de régler la question de la hiérarchie et de la condition juridique des fonctionnaires consulaires est laissée entièrement à l'Etat d'envoi.

10. M. ERIM fait valoir, en ce qui concerne l'expression « nombre nécessaire », que l'Etat de résidence doit avoir, dans une certaine mesure, le pouvoir de décider si le nombre de fonctionnaires et d'employés travaillant dans un consulat dépasse l'effectif nécessaire.

11. Sir Gerald FITZMAURICE reconnaît qu'il existe des différences d'ordre pratique entre le personnel des missions diplomatiques et celui des consulats mais, à son avis, elles ne justifient pas une différence de traitement aussi marquée. On aurait tort de limiter exagérément le nombre des membres du personnel ; mais l'article 19 du projet relatif aux relations et immunités consulaires, va presque jusqu'à l'extrême opposé puisqu'il n'admet pas que l'Etat de résidence ait son mot à dire au sujet de l'effectif du personnel. En outre, l'adjectif « nécessaire », à lui tout seul, manque de précision. Il serait peut-être préférable d'harmoniser davantage l'article étudié avec l'article 10 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

12. En ce qui concerne le dernier membre de phrase, l'expression « condition juridique » semble impliquer que l'Etat d'envoi peut déterminer la condition juridique de ses consuls d'une manière différente de celle qui sera prévue dans le texte final de la convention que l'on adoptera.

13. M. MATINE-DAFTARY pense également que les mots « nombre nécessaire » sont trop imprécis. Tel qu'il est rédigé, l'article constituera une clause échappatoire pour les Etats qui veulent introduire leurs ressortissants dans un autre pays en les présentant comme des fonctionnaires consulaires : ce serait fermer la porte tout en laissant la fenêtre ouverte. Il convient d'ajouter certaines restrictions pour empêcher les abus ; au regard de la limitation concernant l'effectif du personnel des missions diplomatiques, les dispositions de l'article 19 sont beaucoup trop libérales.

14. M. BARTOŠ estime, comme M. Matine-Daftary, que l'article constitue une clause échappatoire pleine de risques. En outre, s'agissant de consulats, qui sont décentralisés et peuvent se trouver dans des parties éloignées de l'Etat de résidence, il est encore plus dangereux d'adopter une disposition qui permettrait à un nombre illimité de prétendus fonctionnaires consulaires de pénétrer dans le pays.

15. En ce qui concerne le dernier membre de phrase, M. Bartoš croit que l'expression « condition juridique » n'est pas employée correctement. Au surplus, telle qu'elle est rédigée, la disposition méconnaît entièrement la pratique, très répandue dans un grand nombre de pays américains et anglo-saxons, d'octroyer l'exequatur — ou au moins les lettres patentes — aux fonctionnaires consulaires et non seulement aux chefs de poste. L'Etat d'envoi ne peut donc pas toujours déter-

miner la condition juridique des fonctionnaires consulaires ; l'Etat de résidence exerce souvent, en fait, un certain contrôle sur cette condition, et il ne faut pas le perdre de vue.

16. M. FRANÇOIS partage les doutes exprimés au sujet du dernier membre de phrase de l'article. Les titres des fonctionnaires consulaires sont énumérés à l'article 6, et l'Etat d'envoi ne peut pas en créer d'autres ; il peut seulement indiquer la classe à laquelle appartient un fonctionnaire donné, et, en tout cas, l'Etat de résidence doit être consulté à cet égard. Pour ce qui est de la condition juridique des fonctionnaires, elle est déterminée par le projet lui-même, et il n'appartient pas à l'Etat d'envoi de réglementer la matière.

17. M. SCELLE estime que le texte actuel de l'article est inacceptable. L'Etat d'envoi ne saurait avoir toute liberté pour fixer le nombre de fonctionnaires attachés à un poste consulaire. Le texte devrait être plus proche de l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Il convient non seulement de faire mention des articles 9 et 20, mais encore de se référer à un article spécial où il serait prévu que l'Etat de résidence peut, dans des cas exceptionnels, restreindre les effectifs. Il faudrait supprimer le dernier membre de phrase, relatif aux titres et à la condition juridique, et au lieu de « son » consulat il faudrait dire « un » consulat. M. Scelle propose de modifier comme suit le texte de l'article : « Sous réserve des articles 9 et 20 [et de l'article ...], l'Etat d'envoi a le droit d'employer dans un consulat le nombre de fonctionnaires et employés consulaires qu'il estime nécessaire ».

18. M. AGO rappelle que, lors de la discussion sur l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il a souligné les dangers qu'il pourrait y avoir à autoriser l'Etat de résidence à restreindre le nombre de fonctionnaires attachés à la mission diplomatique. Or, c'est l'intérêt de l'Etat de résidence qui a prévalu, et à présent il n'est que logique d'autoriser l'Etat de résidence à restreindre également dans une certaine mesure l'effectif du personnel consulaire. Les difficultés pratiques que l'on a signalées, et qui militent en faveur de l'octroi de ce pouvoir à l'Etat de résidence, sont plus considérables pour les missions consulaires que pour les missions diplomatiques et, du point de vue politique, l'envoi d'un personnel trop nombreux dans un poste consulaire éloigné peut avoir des conséquences beaucoup plus graves que dans le cas de missions diplomatiques, qui sont soumises au contrôle de l'autorité centrale dans la capitale de l'Etat de résidence. Il faut donc aligner le texte de l'article étudié sur l'article 10 du projet relatif aux relations diplomatiques.

19. M. YOKOTA est aussi d'avis qu'il faut soumettre à certaines limites l'effectif des missions consulaires. Il se souvient des longues négociations qui ont eu lieu au sujet du personnel de la mission commerciale soviétique admise au Japon lors du rétablissement des relations diplomatiques entre les deux pays. Après de longs pourparlers, il fut

convenu de limiter à trente le nombre des membres de la mission, bien que l'Union soviétique eût souhaité envoyer un personnel plus nombreux. Même si les missions commerciales et les missions consulaires diffèrent quant à leurs fonctions, il existe néanmoins une certaine analogie entre les deux pour ce qui est de la nécessité d'en limiter les effectifs. L'article doit donc tenir compte des droits de l'Etat de résidence.

20. M. AMADO déclare que c'est à tort que l'article 19 n'autorise pas l'Etat de résidence à intervenir dans la question des effectifs. Il estime d'autre part que la question de la condition juridique des fonctionnaires consulaires est tranchée par l'article 6. Il ne peut admettre que leur statut juridique doive être réglé par l'Etat d'envoi. Il faut modifier le texte de l'article en le rendant conforme à l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

21. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant aux précédentes observations, constate que la plupart des critiques faites à son projet d'article 19 ont pour motif le fait qu'il autorise l'Etat d'envoi à fixer le nombre des fonctionnaires et employés consulaires. En réalité, le mot « nécessaire » constitue en lui-même une limite. L'article 10 du projet sur les relations et immunités diplomatiques est aussi assez vague pour ce qui est des critères qui doivent régir l'importance numérique de la mission. Au fond, c'est aux deux Etats de décider, d'un commun accord, quel est le nombre « nécessaire » de fonctionnaires. Au reste, il n'est pas souhaitable d'établir une règle trop rigide, car des situations nouvelles et imprévisibles peuvent se présenter, exigeant que l'on s'écarte de cette règle.

22. Il existe une différence fondamentale entre le personnel des missions diplomatiques et celui des postes consulaires. Les fonctionnaires diplomatiques ne sont pas soumis à la juridiction de l'Etat de résidence et ils ont de vastes attributions. Par contraste, les fonctions et, en règle générale, la compétence territoriale des consulats sont beaucoup plus étroitement définies. La situation des missions commerciales dont a parlé M. Yokota ne permet pas, en vérité, de tracer un parallèle, car les Etats dont l'économie est planifiée par le gouvernement central — comme c'est le cas de l'URSS — ont des missions commerciales qui font partie des missions diplomatiques.

23. M. ŽOUREK reconnaît qu'il n'a peut-être pas assez souligné un certain point au moment de la présentation du projet. L'article 19 a trait au personnel subordonné et non pas aux chefs de mission tels qu'ils sont définis à l'article 6. Une comparaison entre la législation des divers pays et entre les conventions consulaires fait apparaître des différences considérables dans la structure hiérarchique de ce personnel, et il n'y a pas lieu de penser que la Commission a l'intention de la réglementer.

24. En ce qui concerne la critique relative aux mots « condition juridique », M. Žourek estime

qu'il serait peut-être bon d'ajouter, pour éviter toute équivoque, une expression telle que « en conformité avec le droit international ».

25. M. BARTOŠ a dit que l'exequatur est parfois accordé non seulement aux chefs de poste mais aussi à d'autres fonctionnaires consulaires. Le paragraphe 2 de l'article 8 règle cette question.

26. M. MATINE-DAFTARY a critiqué l'article 19 comme pouvant donner lieu à des abus. Il ne peut guère y avoir d'abus, en pratique, mais on pourrait au besoin ajouter une formule appropriée afin de les éviter.

27. M. SCILLE a proposé de remplacer les mots « le nombre nécessaire » par « le nombre... qu'il [l'Etat d'envoi] estime nécessaire ». Or, cette formule permettrait une interprétation plus large que le texte actuel, qui ne donne pas de droits trop étendus à l'Etat d'envoi. De fait, l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence doivent se mettre d'accord. M. Žourek pense qu'il existe au sein de la Commission un accord général sur l'ensemble de la question ; toutefois, le comité de rédaction pourra modifier la formule « condition juridique » ou prendre la décision qui conviendra.

28. M. PAL dit que, vu le rapport qui existe entre le projet à l'examen et le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques adopté à la dixième session, et étant donné qu'il serait bon d'harmoniser deux textes qui traitent essentiellement de la même question, il lui serait difficile d'accepter le libellé de l'article en discussion de préférence au texte de l'article 10 correspondant de l'autre projet. Le Rapporteur spécial a bien fait entendre que l'article actuel vise également l'effectif du personnel ; toutefois, on ne voit guère par quel argument convaincant l'on pourrait justifier une différence aussi prononcée entre les textes des deux projets sur la matière, ni sur quels points elle porterait. Le Rapporteur spécial dit que le mot « nécessaire » qui figure dans son texte suffit à garantir une certaine restriction d'effectif. Or ce terme est pour le moins ambigu et il ne pourra que donner lieu à des controverses lorsqu'il s'agira de déterminer à qui il appartient de décider de la question. Le texte actuel de l'article semble laisser la décision en la matière à l'Etat d'envoi, mais cela serait aller à l'encontre même de l'idée qui inspire l'article correspondant de l'autre projet. Le débat a fait ressortir clairement que les membres de la Commission semblent d'accord sur la nécessité d'imposer une certaine restriction des effectifs et sur le fait que la décision en la matière ne devrait pas être laissée aux seules parties intéressées, en dehors de tout critère objectif. M. Pal propose de renvoyer l'article 19 au Comité de rédaction en le priant d'en modifier les termes pour le rendre conforme à l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

29. M. BARTOŠ n'a rien à ajouter à la proposition de M. Pal. Pour ce qui est de la question de la « condition juridique », il estime, comme paraît le penser le Rapporteur spécial, qu'il est nécessaire d'apporter certaines modifications au texte compte

tenu du paragraphe 2 de l'article 8, qui ne touche guère la question de l'exequatur, ainsi qu'au paragraphe 4 de l'article 15 qui accorde la préséance aux chefs de poste. L'article 19 a trait à d'autres fonctionnaires des services consulaires et, en définissant leur condition juridique, il limite aussi le nombre de fonctionnaires consulaires. M. Bartoš propose donc que le comité de rédaction soit prié de trouver une formule exprimant les propositions faites par le Rapporteur spécial, mais qui ne crée pas de difficultés pratiques.

30. M. HSU fait observer qu'il est habituel, pour des normes internationales, de laisser certaines questions ouvertes à la négociation, mais il estime que la Commission ne devrait pas, pour la question qu'elle est en train de débattre, prendre une position aussi neutre. Si les deux parties ne peuvent se mettre d'accord, il faut donner à l'une d'elles le pouvoir de décision, et à son avis, ce doit être à l'Etat de résidence.

31. M. AGO déclare que, s'il a bien compris le Rapporteur spécial, celui-ci estime qu'entre l'expression « raisonnable et normal », qui figure au paragraphe 1 de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, et le mot « nécessaire », dans le libellé du projet d'article 19, il n'y a guère de différence. Le Rapporteur spécial paraît croire que ces textes peuvent, l'un et l'autre, donner lieu à des divergences d'interprétation et qu'il conviendrait, si tel est le cas, de trouver un système de solution pacifique des différends. M. Ago estime toutefois que le problème principal est celui de la compétence primaire. L'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques accorde cette compétence à l'Etat de résidence, ainsi que le pouvoir de limiter le nombre de fonctionnaires à un chiffre « raisonnable et normal ». L'Etat d'envoi, s'il n'est pas d'accord, peut seulement poser la question sur le plan international. D'un autre côté, le projet d'article 19 semble donner à l'Etat d'envoi la liberté de décision. M. Ago pense, comme M. Pal, que la Commission devrait essayer de modifier le texte de l'article 19 dans le même sens que l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, en donnant la compétence primaire en la matière à l'Etat de résidence.

32. M. EDMONDS partage l'avis de M. Pal sur la nécessité de critères précis. Si l'on se propose de donner à l'Etat de résidence le droit de restreindre le nombre des fonctionnaires consulaires, le texte de l'article devrait être rédigé en ce sens. M. Edmonds ne voit aucune différence entre le sens des adjectifs utilisés dans le projet relatif aux relations et immunités diplomatiques et ceux du projet d'article 19. Il demande si l'Etat de résidence aura le droit de restreindre de façon précise le nombre de fonctionnaires. Il ne donne pas aux mots « condition juridique » une interprétation aussi restrictive que certains des orateurs précédents, mais il estime que l'on pourrait y substituer la formule « les titres et les fonctions », bien qu'une telle formule soit probablement superflue.

33. M. FRANÇOIS fait observer que le Rapporteur spécial a dit à la Commission que l'article 19 portait seulement sur le personnel subalterne et sur la condition juridique de celui-ci. Cependant, d'après l'alinéa *h*) de l'article premier, l'expression « fonctionnaires consulaires » comprend les chefs de poste ; M. François pense donc que l'article 19 devra être modifié.

34. M. SANDSTRÖM approuve la proposition de M. Pal. Il conviendrait de supprimer le dernier membre de phrase de l'article 19.

35. M. SCALLE demande si le Rapporteur spécial estime que les différends entre Etats au sujet de l'importance du personnel consulaire doivent être réglés par voie d'arbitrage.

36. M. YOKOTA dit que, si l'intention du Rapporteur spécial était d'assortir le principe général posé à l'article 19 d'une réserve touchant l'importance du personnel consulaire, la clause restrictive est trop vague et insuffisante. Il serait préférable, puisqu'il s'agit en réalité de deux questions distinctes, de traiter de chacune d'elles dans une disposition séparée, la clause de réserve devant être conçue d'après le modèle de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

37. M. PAL estime que, si la Commission décide que le projet d'article 19 doit contenir des dispositions analogues à celles de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, le comité de rédaction devra reprendre les termes employés à l'article 10. Il convient d'éviter toute divergence d'expression dans deux textes qui traitent de sujets similaires, alors surtout qu'ils émanent d'un même organisme.

38. M. ERIM avait compris d'emblée la première partie de l'article 19 dans le sens indiqué par le Rapporteur spécial. La question du nombre des personnes qui peuvent être employées dans un consulat relève des deux Etats intéressés. Malheureusement, il apparaît déjà que, dans son texte actuel, la disposition risque de soulever des difficultés d'interprétation quand le moment sera venu pour les Etats de l'appliquer. M. Erim partage donc l'opinion exprimée par M. Pal, à savoir que cette disposition devrait faire l'objet d'une nouvelle rédaction sur le modèle de la clause correspondante du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

39. En ce qui concerne le dernier membre de phrase de l'article, il pense, comme M. François, que l'emploi de l'expression « fonctionnaires consulaires » donne à penser que l'article s'applique à la totalité du personnel d'un consulat, y compris le chef de poste. Les titres et la condition juridique des fonctionnaires consulaires seront en fait déterminés par le projet d'articles ; si ce projet comporte une lacune, il faut la combler.

40. C'est pourquoi il estime que le dernier membre de phrase ne devrait pas être renvoyé au Comité de rédaction avant que le Rapporteur spécial

ait donné quelques précisions complémentaires à son sujet.

41. Le PRÉSIDENT reproche surtout à l'article 19 de sembler conçu dans un esprit tout différent de celui de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. L'article 10 de ce projet se fonde sur le principe qu'un accord entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire sur le nombre des membres du personnel d'une mission diplomatique est chose souhaitable. Cependant, s'il n'est pas intervenu d'accord sur ce point, l'Etat accréditaire peut élever des objections contre l'envoi d'une mission qu'il juge trop nombreuse. La question fera alors l'objet de négociations. Au contraire, les termes dans lesquels est conçu l'article 19 du projet relatif aux relations et immunités consulaires semblent donner à l'Etat d'envoi la faculté d'envoyer des fonctionnaires consulaires en nombre illimité, sous les seules réserves formulées aux articles 9 et 20. Le Président, quant à lui, partage l'opinion de M. Pal selon laquelle la clause qui exprimerait le mieux le principe généralement admis par les membres de la Commission serait une formule inspirée du paragraphe 1 de l'article 10 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques.

42. En ce qui concerne le dernier membre de phrase de l'article 19, il est bien certain qu'il n'appartient pas à l'Etat d'envoi de décider des titres et de la condition juridique dont jouiront ses fonctionnaires sur le territoire de l'Etat de résidence. Ces titres et cette condition sont régis par l'article 6 et par les autres articles du projet. Si ce que vise le Rapporteur spécial est la répartition des fonctions à l'intérieur du consulat, la disposition n'est pas absolument nécessaire.

43. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) reconnaît qu'il est exact, comme l'ont fait observer M. François et M. Erim, que l'expression « fonctionnaires consulaires » comprend le chef de poste, d'après la définition donnée à l'article premier. En fait, cependant, l'article 19 est censé s'appliquer uniquement au personnel du consulat autre que le chef de poste, comme le rapporteur spécial l'a fait observer en présentant cet article (voir plus haut par. 83). La difficulté tient à ce que l'article premier qui énonce les définitions, ne contient pas, dans son libellé actuel, toutes les définitions appropriées. Le Rapporteur spécial admet donc que la rédaction de l'article 19 devra être modifiée. La terminologie adoptée dans l'article correspondant du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques ne donne pas lieu aux mêmes difficultés.

44. Si l'on améliore ainsi la rédaction pour préciser la portée de l'article 19, M. Žourek estime qu'il conviendrait de maintenir la mention relative aux titres et à la condition juridique du personnel employé au consulat. Ces mots ont été insérés afin de bien marquer que le personnel subordonné et sa condition juridique dans le cadre du service consulaire se trouvent réglés par le droit interne de l'Etat d'envoi et non point par le droit international. L'article pourrait disposer,

par exemple, que l'Etat d'envoi est compétent pour fixer, conformément au droit international et aux dispositions du projet d'articles, les titres et fonctions du personnel dont il s'agit. Si l'on supprime cette disposition, l'Etat de résidence pourra élever des objections contre le titre conféré à un membre du personnel de son consulat par l'Etat d'envoi.

45. Le Rapporteur spécial ne voit pas d'inconvénient à la proposition de M. Yokota tendant à diviser en deux l'article 19, de manière à traiter dans un article de la nomination du personnel consulaire et dans un autre de la limitation éventuelle de l'effectif de ce personnel.

46. En réponse à la question posée par M. Scelle sur le règlement des différends, le Rapporteur spécial rappelle ce qu'il a dit au cours de débats antérieurs : il considère la question du règlement judiciaire des différends comme sortant du cadre des conventions de codification ; c'est un sujet tout à fait indépendant. Il existe des conventions, multilatérales ou bilatérales, qui ont pour objet propre le règlement des différends. De plus, il serait prématuré d'examiner cette question alors que la Commission n'en est encore qu'à la première lecture du projet en vue de le soumettre aux gouvernements. La tâche de la Codification est suffisamment ardue et il est inutile de la compliquer par le problème de la solution pacifique des différends internationaux.

47. M. MATINE-DAFTARY ne voit pas d'inconvénient à ce que l'Etat d'envoi indique le titre des fonctionnaires consulaires ; mais, en ce qui concerne les fonctions de ces derniers, il partage l'opinion du Président. Toutefois, le Rapporteur spécial a peut-être voulu parler de la détermination par le droit interne de l'Etat d'envoi de la compétence de ses consuls dans des domaines tels que celui des fonctions notariales, du mariage et du divorce.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) n'a pas eu l'intention de traiter, à l'article 19, des questions mentionnées par M. Matine-Daftary. Les fonctions des consuls sont régies par l'article 4 du projet, qui laisse un certain champ à la législation de l'Etat d'envoi ; cette législation, néanmoins, ne saurait réglementer ces fonctions d'une manière inconciliable avec le droit international ou avec la législation de l'Etat de résidence.

49. Sir Gerald FITZMAURICE estime que la réponse négative donnée par le Rapporteur spécial à la question de M. Matine-Daftary n'a nullement éclairé la question.

50. La définition de la fonction consulaire est, de toute évidence, une question qui ressortit au droit international. D'un autre côté, il est permis de considérer que la question de savoir à quelle personne incombera une tâche donnée (étant bien entendu que celle-ci relève de la fonction consulaire telle qu'elle est définie par le droit international) ressortit à l'Etat d'envoi et doit être déterminée en conformité du droit de cet Etat.

A cet égard, il semble que la meilleure solution consisterait, comme l'a proposé M. Edmonds, à mentionner « les fonctions » des fonctionnaires consulaires. Si une clause de ce genre devait être inscrite dans le projet, le meilleur cadre pour le faire n'est pas celui de l'article 19, lequel traite essentiellement de l'importance numérique du personnel consulaire.

51. Par conséquent, il faudrait supprimer le dernier membre de phrase de l'article 19 ; si l'on désire conserver l'idée qui y est exprimée, il y aurait lieu de la reprendre en un autre endroit du projet. Peut-être l'endroit qui conviendrait le mieux serait-il le paragraphe 1 de l'article 8 ; après avoir dit que la compétence pour nommer les consuls est réglée par le droit interne de l'Etat d'envoi, on pourrait ajouter que ce droit règle également les fonctions des consuls et du personnel placé sous leurs ordres.

52. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime que l'article 19, qui traite de l'effectif du poste consulaire devrait figurer bien avant la place qu'il occupe dans le projet.

53. Le sens du mot « fonctionnaire », qui est utilisé pour la première fois dans l'article 19, n'est peut-être pas aussi clair qu'il serait souhaitable. En second lieu, l'expression « condition juridique », est employée à propos de la situation juridique des étrangers, qui relève essentiellement du droit interne.

54. Il est certain que l'emploi de l'expression « condition juridique » peut susciter de nombreuses difficultés et donner lieu à des interprétations très diverses, ainsi qu'en témoignent les débats de la Commission. Si l'on entend se référer à la situation juridique des consuls, l'article 19 se rapporterait à l'ensemble du projet sur les relations et immunités consulaires.

55. M. BARTOŠ estime, comme le Secrétaire, qu'il est extrêmement dangereux d'employer, dans le texte de l'article 19, l'expression « condition juridique ». Ce n'est certainement pas à l'Etat d'envoi qu'il appartient de définir la situation juridique de ses consuls dans l'Etat de résidence. Leur situation est régie par le droit international et par la coutume internationale ; en l'absence de toute règle de droit international en la matière, c'est le droit de l'Etat de résidence qui s'applique. Il est évident que l'Etat d'envoi peut définir la répartition interne des attributions à l'intérieur du consulat.

56. M. Bartoš juge cette formule tout à fait inacceptable et demande au Rapporteur spécial de la retirer.

57. Le PRÉSIDENT pense qu'il est peut-être possible à présent de renvoyer au comité de rédaction les propositions qui ont été faites.

58. M. AGO approuve la suggestion et déclare, à propos de l'idée de diviser ce texte en deux

articles distincts, que la meilleure méthode est de rédiger un seul article analogue à la première partie de l'article 6 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, à propos de la désignation du personnel du consulat. Un autre article, analogue au paragraphe 1 de l'article 10 de ce même projet, aurait trait à l'effectif du personnel.

59. M. Ago estime que, par analogie avec la structure du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il convient de placer ces dispositions, de même que celles de l'article 20 (*Personne jugée non acceptable*) et celles de l'article 21 (*Notification de l'arrivée et du départ*), plus près du début du texte. Le nouvel article concernant la désignation du personnel devrait suivre l'article relatif à la compétence pour nommer et reconnaître les consuls (article 8) ; les articles 20 et 21 figureraient après le présent article 9 et seraient suivis de l'article relatif à l'effectif du personnel.

60. M. ERIM partage l'avis de M. Ago. Il estime, en outre, que l'on devrait prier le Comité de rédaction d'améliorer la terminologie de l'article 19. Aux termes de l'alinéa j) de l'article premier, l'expression « membres du personnel consulaire » désigne les fonctionnaires et les employés consulaires. Cette formule devrait donc figurer dans l'article 19, au lieu des mots « fonctionnaires et employés consulaires ».

61. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se déclare d'accord avec la proposition tendant à diviser l'article en deux parties. Il éprouve, cependant, de graves doutes quant à la modification de l'ordre des articles qui a été suggérée. Les articles qui figurent au début du projet ont trait aux chefs de poste, et il est donc préférable de ne pas placer les articles 20 et 21 dans ce contexte. La meilleure méthode serait de séparer les textes relatifs aux seuls chefs de poste de ceux qui ont trait au personnel employé par eux. En tout cas, la question de l'ordre dans lequel doivent être placés les textes sera plus facile à résoudre à la fin de la discussion des divers articles.

62. Le PRÉSIDENT croit pouvoir conclure que la Commission est d'avis de demander au comité de rédaction d'établir le texte de l'article 19 en s'inspirant du paragraphe 1 de l'article 10, du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Le comité verra également s'il y a lieu de supprimer, à l'article 19, la mention des titres et de la condition juridique du personnel affecté au consulat et de reprendre la même idée dans une autre partie du projet, comme l'ont suggéré sir Gerald Fitzmaurice et M. Erim. Enfin, le comité examinera les propositions de M. Yokota et de M. Ago concernant la division de l'article. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission accepte de donner ce mandat au comité.

*Il en est ainsi décidé.*



## ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE)

529<sup>e</sup> SÉANCE

63. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente l'article 20 du projet. Ce texte concerne les membres du personnel consulaire autres que le chef de poste. Il correspond à l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques mais, conformément au paragraphe 5 du commentaire de cet article, M. Žourek y a employé les mots « non acceptable » au lieu de l'expression *persona non grata*, qui est la seule en usage lorsqu'il s'agit de relations diplomatiques. L'article 20 vise deux cas : celui où l'Etat de résidence, ayant reçu notification du nom d'un nouveau membre du personnel consulaire, informe l'Etat d'envoi que la personne désignée n'est pas acceptable, et celui où la conduite d'un membre du personnel consulaire autre que le chef de poste, et qui se trouve déjà dans l'Etat de résidence, laisse gravement à désirer. La condition visant la conduite des membres du personnel n'est pas mentionnée dans le projet relatif aux agents diplomatiques parce que ces derniers jouissent de l'immunité de juridiction et qu'il est donc normal de donner à l'Etat de résidence, en tant que contrepartie, le droit de déclarer *persona non grata* un membre de la mission diplomatique sans avoir à motiver sa décision. A la différence de l'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, il a disjoint les deux cas, car il lui semble illogique de parler de rappel — même lorsqu'il s'agit d'une personne déclarée non acceptable par l'Etat de résidence — si la personne n'est pas encore arrivée dans l'Etat de résidence.

64. Il y a aussi une raison d'ordre pratique pour donner un caractère plus limitatif à la disposition en question, dans le cas du personnel consulaire. L'expulsion d'un membre d'une mission diplomatique ne gêne pas, en règle générale, le travail de la mission qui comprend d'ordinaire un personnel nombreux. En revanche, les consulats ont souvent un personnel réduit et très spécialisé. Il est donc souhaitable que l'Etat de résidence ne puisse pas se débarrasser d'un fonctionnaire consulaire sans raisons plausibles.

65. Les membres du personnel consulaire relèvent, bien entendu, de la compétence des tribunaux de l'Etat de résidence mais, sans enfreindre effectivement une loi, ils peuvent se conduire, même à titre privé, d'une manière qui laisse gravement à désirer. L'Etat de résidence peut alors considérer qu'ils ne sont pas acceptables.

66. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 n'appellent pas d'explications et M. Žourek espère qu'elles ne susciteront aucune difficulté.

La séance est levée à 13 heures

Vendredi 29 avril 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Relations et immunités consulaires  
(A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [suite]

Point 2 de l'ordre du jour

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86)  
[suite]

ARTICLE 20 (PERSONNE JUGÉE NON ACCEPTABLE)  
[suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 20 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/CN.4/L.86).

2. M. FRANÇOIS voudrait savoir pourquoi, dans le texte français, la première phrase de l'article 18 — « la conduite du consul donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre » — diffère du passage correspondant de l'article 20 — « laisse gravement à désirer » — alors que, dans le texte anglais, on trouve dans les deux cas les mots « gives serious grounds for complaint ». Il estime qu'il serait préférable d'employer la même expression dans les deux articles. Il demande au Rapporteur spécial laquelle des deux formules du texte français il préfère.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a trouvé dans diverses conventions consulaires des formules différentes, mais il reconnaît qu'il serait préférable d'employer dans le texte français de l'article 20 l'énoncé qui figure à l'article 18.

4. M. YOKOTA éprouve certains doutes à propos de l'emploi des mots « laisse gravement à désirer », au paragraphe 1 de l'article 20. L'article 8 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques<sup>1</sup> dispose simplement que l'Etat accréditaire peut, à n'importe quel moment, informer l'Etat accréditant que le chef ou tout autre membre de la mission est non acceptable. Or, l'article 20 du projet sur les relations consulaires disposerait que ce n'est que dans le cas où la conduite d'un membre du personnel consulaire « laisse gravement à désirer » que l'Etat de résidence peut prendre pareille mesure à l'égard d'un fonctionnaire consulaire. Pour M. Yokota, cette distinction ne se justifie pas. Demander le rappel d'un diplomate est une mesure beaucoup plus grave pour l'Etat accréditaire que ne l'est le fait de demander le rappel d'un membre du personnel d'un consulat. M. Yokota estime que le

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1. vol. II), p. 92-109.