

Document:-
A/CN.4/SR.552

Compte rendu analytique de la 552e 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>)*

68. M. BARTOŠ rappelle que lorsque la Commission a discuté l'article 7 du projet concernant les relations diplomatiques, il a voté avec la minorité contre les dispositions de cet article permettant à un ressortissant de l'Etat de résidence d'être nommé membre du personnel diplomatique, sous réserve du consentement exprès de l'Etat de résidence. Mais la situation dont il est question à présent diffère du tout au tout pour ce qui est des consuls en général, et des consuls honoraires en particulier, puisqu'il est généralement admis que l'Etat d'envoi peut nommer un consul même ressortissant de l'Etat de résidence. Si la Commission ne veut pas se contredire, elle devra donc supprimer cette clause. Dans un but d'uniformité, il appuie la proposition de M. Edmonds.

69. M. SANDSTRÖM soutient, lui aussi, la proposition tendant à supprimer cette disposition, pour les raisons exprimées par M. Edmonds et M. Bartoš.

70. M. HSU estime que, si les arguments avancés par M. Edmonds et M. Bartoš ne sont pas dénués de poids, il est, pour sa part, favorable au maintien de cette disposition, car, à son avis, il convient de limiter le plus possible les privilèges des consuls honoraires. Les consuls honoraires ne sont consuls qu'à temps partiel et sont autorisés à se consacrer à des activités autres que leurs fonctions consulaires ; il est très naturel que les Etats veuillent restreindre les privilèges accordés à ces consuls. Evidemment, si deux Etats intéressés désirent accorder à un consul honoraire des privilèges et immunités plus étendus que ceux prévus dans le projet, il leur est toujours loisible de se mettre d'accord pour le faire.

71. M. SCELLE doute que quelqu'un puisse indiquer un seul cas où un consul honoraire ait été chargé d'exercer des fonctions diplomatiques ; la discussion actuelle est complètement gratuite.

72. Il est favorable à la suppression du texte, proposée par M. Edmonds, car il ne voit aucune raison pratique d'inclure dans le paragraphe 1 une mention de l'article 17.

73. M. AGO pense, comme M. Scelle, que la question n'a guère d'importance pratique, mais il estime que, si les consuls honoraires étaient exclus expressément de la disposition, la Commission va poser en fait une règle impérative prévoyant que, même avec l'assentiment de l'Etat de résidence, un consul honoraire ne peut se voir confier de fonctions diplomatiques.

74. M. YOKOTA, se référant à la préoccupation exprimée par M. Hsu, déclare que lorsqu'un Etat de résidence ne souhaite pas accorder de privilèges diplomatiques à un consul honoraire, il peut toujours ne pas consentir à ce que des fonctions diplomatiques lui soient confiées. Pour des raisons dont il a déjà été fait état, M. Yokota ne peut qu'appuyer la proposition tendant à supprimer la clause en question.

75. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que les fonctions diplomatiques sont incompatibles avec l'exercice de toute autre profession. Il n'existe pas d'agents diplomatiques à temps partiel, ni selon le droit international en vigueur ni selon le projet que la Commission a consacré aux relations et immunités diplomatiques. Si la Commission accepte l'idée que l'article 17 doit s'appliquer aux consuls honoraires, elle acceptera la notion tout à fait nouvelle d'un agent diplomatique à temps partiel, conception jusqu'à présent inconnue dans la pratique des Etats. M. Žourek partage cependant l'opinion de M. Scelle et estime, comme lui, que la disposition n'a guère d'importance pratique.

76. Sir Gérald FITZMAURICE fait remarquer que le Rapporteur spécial considère comme acquis qu'un consul honoraire se consacre à une autre activité. En fait, il se peut fort bien qu'un consul honoraire n'ait aucune autre activité et, dans ce cas, l'argument du Rapporteur spécial ne s'applique pas.

77. M. ŽOUREK déclare que les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent à tous les consuls honoraires, et non pas seulement à une catégorie de consuls honoraires. Il serait inadmissible de baser un projet de codification sur des cas exceptionnels ; il faut tenir compte des cas typiques, c'est-à-dire des cas où des consuls exercent, ou peuvent exercer, une activité privée ayant un caractère lucratif.

78. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur le paragraphe 1 du nouvel article 56. La seule question soulevée à ce sujet est la proposition de M. Edmonds tendant à supprimer les mots « à l'exception de l'article 17 », et, par conséquent, le Président invite la Commission à voter sur cette proposition.

Par 11 voix contre 5, avec 2 abstentions, la proposition est adoptée.

79. Le PRÉSIDENT déclare que le paragraphe 1 du nouvel article 56, ainsi modifié, sera envoyé au Comité de rédaction.

La séance est levée à 13 heures.

552^e SÉANCE

Jeudi 2 juin 1960, à 9 h. 30

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 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [suite]

1. M. VERDROSS présente un amendement destiné à substituer au paragraphe 2 de l'article 56

proposé par le Rapporteur spécial (551^e séance, par. 18), le texte suivant :

« 2. En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière pour autant qu'ils soient nécessaires pour l'exercice de leur fonction. En ce qui concerne les autres privilèges et immunités, ils jouissent de ceux qui leur sont conférés par les traités bilatéraux ou la législation de l'Etat de résidence. »

2. M. Verdross ne tient pas essentiellement à l'énoncé exact de cet amendement, mais il souhaite que l'idée en soit acceptée. Cet amendement a pour but d'établir une distinction entre les privilèges sans lesquels un consul honoraire ne pourrait s'acquitter de sa mission en tant que consul et les privilèges qui sont accordés au consul à titre personnel et ne sont pas indispensables pour un consul honoraire. Par exemple, les actes accomplis par un consul honoraire au nom de l'Etat d'envoi ne peuvent relever des tribunaux de l'Etat de résidence. L'exemption fiscale et la franchise douanière, d'autre part, sont un privilège attaché à la personne du consul et ne sont pas indispensables à l'accomplissement de ses fonctions. Toutefois, aux termes de la seconde phrase de l'amendement, il est possible de conférer à un consul honoraire les privilèges et immunités les plus étendus, lorsque l'Etat de résidence est disposé à le faire.

3. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) est prêt à accepter l'amendement proposé par M. Verdross, sous réserve d'adaptations rédactionnelles, en particulier pour la dernière partie de la première phrase. L'adoption de cet amendement aurait le grand avantage d'accélérer les travaux de la Commission sur l'article 56.

4. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut appuyer l'amendement proposé par M. Verdross, car ce texte, bien plus encore que celui du Rapporteur spécial, aboutirait à restreindre les privilèges accordés aux consuls honoraires. Le paragraphe 2, tel que l'a proposé le Rapporteur spécial, précise du moins certains des privilèges auxquels ont droit les consuls honoraires. Au contraire, aux termes de l'amendement de M. Verdross, on pourrait soutenir que le seul privilège nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires est l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par le consul honoraire dans l'exercice de sa fonction.

5. Pour sa part, sir Gerald ne voit aucune raison de restreindre les privilèges des consuls honoraires en tant que tels. Il peut y avoir des restrictions dues au fait qu'un consul a la nationalité de l'Etat de résidence ou au fait qu'il se consacre à une activité lucrative sur le territoire de cet Etat, mais, en l'absence de ces deux conditions, il n'y a pas de raison valable de traiter un consul honoraire autrement qu'un consul de carrière. La question de savoir s'il reçoit un traitement régulier et s'il appartient à la carrière consulaire ne concerne que lui et le gouvernement de l'Etat d'envoi.

6. Sir Gerald souligne qu'il n'y a qu'une façon de bien rédiger cette disposition. C'est non pas

d'énumérer les privilèges auxquels le consul honoraire a droit, mais d'indiquer qu'il jouit de tous les privilèges prévus dans le projet d'articles et de ne mentionner que les exceptions, c'est-à-dire les privilèges auxquels il n'a pas droit.

7. M. FRANÇOIS partage les doutes de sir Gerald Fitzmaurice. L'adoption du texte proposé par M. Verdross hâterait sans aucun doute les travaux de la Commission, mais il enlèverait toute valeur aux articles à l'égard des consuls honoraires. Pareil texte pourrait donner lieu à de nombreux malentendus. Il serait probablement interprété d'une manière très restrictive par certains Etats, mais il pourrait aussi être interprété très largement par d'autres : on peut soutenir que tous les privilèges et immunités prévus dans le projet d'articles sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires, sinon la Commission ne les aurait pas inclus dans le projet.

8. La seconde phrase de l'amendement de M. Verdross indique cependant que son intention est plutôt de restreindre étroitement les privilèges et immunités des consuls honoraires. Cette phrase dispose que, pour ce qui est des autres privilèges et immunités (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas indispensables à l'exercice de la fonction), les consuls honoraires jouiront de ceux qui leur seront conférés par les traités bilatéraux ou la législation de l'Etat de résidence. Il n'est pas fait mention de la coutume internationale, bien qu'il existe un ensemble de règles de droit coutumier sur la question des consuls honoraires. Il sera donc nécessaire, si le texte proposé par M. Verdross est adopté, de conclure des centaines de traités bilatéraux pour prévoir les avantages présentement reconnus par le droit coutumier international et par la pratique des Etats.

9. M. YOKOTA déclare ne pouvoir accepter la formule proposée par M. Verdross, car elle est beaucoup trop vague et trop générale. Elle n'indique pas clairement, par exemple, si les consuls honoraires ont droit aux privilèges prévus aux articles 24 et 25, dispositions qui, d'après le projet d'article 56 du Rapporteur spécial, ne s'appliquent pas aux consuls honoraires. On peut dire que certains autres privilèges, tels ceux des articles 37 et 38, sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires. Le texte proposé donnerait naissance à des différends entre Etat de résidence et Etat d'envoi au sujet du droit d'un consul honoraire à bénéficier d'un privilège donné.

10. M. AMADO rappelle ce qu'il a déjà dit (550^e séance, par. 50) savoir que les consuls honoraires ont beaucoup plus d'importance pour des pays comme les Pays-Bas que pour des pays tels que le Brésil, qui ont recours presque uniquement à des consuls de carrière. Les petits pays comme les Pays-Bas, dont les intérêts commerciaux et maritimes sont très étendus, jugent nécessaire, pour des raisons d'économie, de faire appel à un grand nombre de consuls honoraires. M. Amado demande à la Commission de reconnaître les besoins de ces Etats. L'adoption d'un texte comme celui qu'a proposé M. Verdross pourrait obliger ces Etats à

envoyer des consuls de carrière en de nombreux points du globe.

11. Les consuls honoraires devraient avoir droit non seulement aux privilèges inhérents à la fonction consulaire, mais aussi à ceux qui sont attachés à la situation du consul. La formule proposée par M. Verdross est trop vague ; il est extrêmement difficile de dire quand un acte est accompli dans l'exercice de la fonction consulaire. Le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi peut demander à un consul honoraire de remettre une communication écrite à un ressortissant important lors du passage de celui-ci dans la circonscription consulaire. Il n'apparaît pas clairement si une telle mission serait couverte par la formule proposée.

12. Ce sont les raisons pour lesquelles M. Amado ne peut accepter ce texte, bien que son adoption eût pu abréger le débat.

13. M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA partage l'avis de ceux qui estiment qu'un consul honoraire doit, en principe, être traité à l'égal des consuls de carrière et, d'une manière générale, doit jouir des privilèges et immunités consulaires. La seule différence entre consul honoraire et consul de carrière réside dans le fait qu'un consul honoraire peut, s'il le désire, se consacrer à une activité lucrative distincte de ses fonctions consulaires. C'est ce qui justifie qu'il soit privé de certains avantages prévus dans le projet d'articles. M. Jiménez de Aréchaga propose donc de modifier le paragraphe 2 de la façon suivante : « En matière de privilèges et immunités, les consuls honoraires ne jouissent pas des avantages prévus aux articles 24, 25, 26, 27, 32, 37, 38 b) et 38 c) ».

14. Il estime que ce texte préciserait beaucoup mieux la situation juridique des consuls honoraires et pourrait aider à rapprocher les points de vue divergents qui ont été exprimés.

15. M. MATINE-DAFTARY demande aux adversaires de l'amendement proposé par M. Verdross de préciser quels sont les divers privilèges accordés aux consuls honoraires dans le projet du Rapporteur spécial qui, à leur avis, seraient écartés par l'adoption de cet amendement. Il rappelle à cet égard que le critère de la fonction a été adopté par la Commission dans le projet consacré aux relations diplomatiques.

16. M. SCHELLE déclare que l'amendement proposé par M. Verdross, bien que certains l'aient jugé trop vague, a pour le moins le mérite de poser le principe que, pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles, les consuls honoraires sont assimilés aux consuls de carrière. M. Scelle est heureux de noter que le nouveau membre de la Commission, M. Jiménez de Aréchaga, adopte un point de vue analogue à celui qu'il a lui-même exposé lors d'une séance antérieure (550^e séance, par. 11 à 13), au sujet de l'assimilation de principe du statut des consuls honoraires et de celui des consuls de carrière.

17. D'après M. Scelle, la seule différence importante entre consuls honoraires et consuls de carrière, c'est que les premiers peuvent ne pas être investis de la généralité des fonctions consulaires

et n'être chargés que de certaines fonctions spéciales. Pour couvrir ces cas, M. Scelle a proposé au cours de la précédente séance (551^e séance, par. 54), une disposition prévoyant que, lorsque les consuls honoraires sont investis d'une compétence ainsi restreinte, ils jouissent, pour l'accomplissement de leurs fonctions officielles, des mêmes prérogatives que les consuls de carrière, exception faite des restrictions précisées dans certains articles du projet. Si une telle disposition est approuvée, il sera évidemment nécessaire de stipuler dans chacun des articles se rapportant à cet objet les avantages dont les consuls honoraires sont exclus, lorsqu'ils n'exercent leurs fonctions qu'en vertu d'une compétence restreinte.

18. M. VERDROSS, répondant à M. François, déclare qu'il accepterait d'ajouter les mots « la coutume » après les mots « les traités bilatéraux », dans la deuxième phrase de son amendement.

19. Répondant à M. Amado, M. Verdross souligne que, conformément à la deuxième phrase de son amendement, l'Etat de résidence serait même libre, s'il le désirait, d'accorder à un consul honoraire la totalité des privilèges et immunités.

20. Il reconnaît que sa formule est un peu vague, mais il répète qu'il est tout disposé à accepter des modifications de forme. Par exemple, pour plus de précision, on pourrait citer entre crochets les articles qui énoncent les prérogatives nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires.

21. L'objet de l'amendement qu'il propose est de concilier les divergences que l'on trouve dans les dispositions du droit interne des divers pays. La forme sous laquelle l'idée de M. Verdross est exprimée importe relativement peu ; il est prêt à l'exprimer sous une forme négative, si la Commission estime que cela serait plus acceptable. Il est indispensable, toutefois, de spécifier que les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière, pour autant que ces avantages soient nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires, et qu'en ce qui concerne les autres privilèges et immunités, les consuls honoraires jouiront de ceux qui leur sont conférés par accord entre les deux Etats intéressés ou conformément au droit interne de l'Etat de résidence.

22. M. YASSEEN rappelle qu'au cours de la séance antérieure (551^e séance, par. 29) il a souligné la différence entre les facilités accordées en raison des fonctions consulaires proprement dites — et que l'on doit accorder sans se soucier de savoir si les fonctions sont exercées par un consul honoraire ou par un consul de carrière — et les privilèges et immunités accordés au consul à titre personnel. La formule proposée par M. Verdross part de cette distinction et reconnaît le principe — qui est également exprimé dans la proposition de M. Scelle — selon lequel des fonctions identiques doivent emporter des avantages identiques.

23. Alors que ce principe est généralement accepté, la même unanimité n'existe pas en ce qui concerne les privilèges qui s'attachent à la personne du consul. Il n'y a pas de règle généra-

lement reconnue en droit international en vertu de laquelle les consuls honoraires jouiraient des mêmes privilèges personnels que les consuls de carrière. La pratique des Etats n'est pas uniforme à cet égard, et le droit interne varie considérablement d'un pays à l'autre. Certains Etats n'accordent pas le moindre privilège aux consuls honoraires, tandis que d'autres leur confèrent des privilèges étendus. Dans ces conditions, le plus sage est de suivre la proposition de M. Verdross; l'amendement proposé par ce dernier permettrait de régler la question de l'étendue des privilèges et immunités personnels des consuls honoraires par voie d'accords bilatéraux ou conformément au droit interne de l'Etat de résidence.

24. La formule de M. Verdross offrirait en outre l'avantage qu'un plus grand nombre d'Etats seraient disposés à accepter le projet d'articles. Elle favoriserait également l'institution des consuls honoraires, car, si l'on devait reconnaître à ces consuls les mêmes privilèges et immunités personnels qu'aux consuls de carrière, de nombreux Etats seraient peu disposés à les recevoir.

25. Pour ces raisons, M. Yasseen appuie chaleureusement l'amendement présenté par M. Verdross, sous réserve de modifications de forme.

26. M. SANDSTRÖM déclare que l'amendement proposé par M. Verdross ne résout pas le problème des consuls honoraires; on n'y trouve pas de critère valable pour déterminer les avantages dont doivent jouir ces consuls. L'explication donnée par M. Yasseen n'a pas éclairci la question. Les privilèges personnels accordés aux consuls leur sont conférés précisément à cause de leurs fonctions consulaires, et il est donc difficile de séparer les avantages qui sont nécessaires pour l'exercice de ces fonctions de ceux qui constituent des privilèges purement personnels.

27. On a estimé que la moitié des consulats existant dans le monde entier sont dirigés par des consuls honoraires. En conséquence, si la Commission devait adopter la formule proposée par M. Verdross, elle faillirait, en fait, à la moitié de la tâche que lui dicte son projet.

28. Pour conclure, M. Sandström déclare partager le point de vue de ceux qui pensent que la Commission doit adopter une formule s'inspirant de la proposition de M. Jiménez de Aréchaga, et spécifier au paragraphe 2 de l'article 56 que les consuls honoraires jouissent des mêmes avantages que les consuls de carrière, à l'exception de ceux qui sont énoncés dans certains articles déterminés.

29. M. PAL note qu'il semble y avoir eu méprise sur la portée de la proposition formulée par M. Verdross. Celui-ci n'entendait pas établir un principe, comme il l'a d'ailleurs lui-même souligné en présentant sa proposition. La formule suggérée était censée constituer — et elle constitue, en fait — un critère satisfaisant pour déterminer les privilèges et immunités auxquels doivent avoir droit les consuls honoraires et les règles qui doivent effectivement leur être appliquées dans la pratique. La difficulté tient au fait que la Commission n'a précisé nulle part dans son projet que les

privilèges et immunités étaient conférés sur la base du principe général énoncé dans la formule de M. Verdross. La Commission a simplement énuméré dans chaque article les circonstances dans lesquelles existait le privilège mentionné dans l'article; aucun critère général n'a été énoncé à cet égard. La formule de M. Verdross ne réduirait donc pas le travail de la Commission, qui, en tout état de cause, aurait à examiner chacun des articles pertinents.

30. Pour sa part, M. Pal préférerait une disposition qui s'inspirerait de la proposition faite par sir Gerald Fitzmaurice et qu'a formulée de façon plus détaillée M. Jiménez de Aréchaga. Afin de déterminer les articles qu'il conviendrait de mentionner comme n'étant pas applicables aux consuls honoraires, la Commission devrait examiner les divers articles de son projet, un à un, et vérifier si l'un quelconque de ces articles est inapplicable, en fait, aux consuls honoraires.

31. Enfin, M. Pal propose que la formule préconisée par M. Jiménez de Aréchaga soit complétée par une disposition, dont l'objet serait analogue à celui de la deuxième phrase du texte de M. Verdross, et qui serait conçue comme suit :

« En ce qui concerne les privilèges et immunités mentionnés dans les articles précités [c'est-à-dire les articles dont il est dit, dans la phrase qui précède immédiatement, qu'ils ne sont pas applicables aux consuls honoraires], ils jouissent de ceux qui leur sont conférés par les traités bilatéraux, par la coutume ou par la législation de l'Etat de résidence. »

32. M. EDMONDS déclare qu'il ne peut accepter le texte proposé par M. Verdross, car il lui paraît quelque peu confus; en particulier, il ne peut admettre l'idée, implicite dans la deuxième phrase, selon laquelle il existe des privilèges et immunités consulaires qui ne sont pas nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires. M. Edmonds pense que tous les privilèges spécifiés dans le projet d'articles ont été accordés aux consuls précisément parce qu'ils sont nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires.

33. Pour ces raisons, M. Edmonds ne peut approuver l'amendement proposé par M. Verdross, et il insiste auprès de la Commission pour qu'elle adopte la méthode, proposée par sir Gerald Fitzmaurice et d'autres membres, qui consiste à examiner les divers articles afin de déterminer ceux qui ne doivent pas être applicables aux consuls honoraires.

34. M. HSU appuie l'amendement proposé par M. Verdross. Il pense que la Commission ne peut adopter de disposition qui ait une portée plus étendue que celle de cet amendement. Cette formule offrirait également l'avantage de rendre le projet des plus acceptable pour les Etats qui ne sont pas disposés à accorder aux consuls honoraires toutes les facilités souhaitées par M. François.

35. Dans la plupart des cas, le consul honoraire est également commerçant, et, pour de nombreux Etats, il est difficile d'accorder à ces consuls le même traitement qu'aux consuls de carrière. En

toute justice, il convient de reconnaître la position prise par ces pays. M. Hsu estime que le texte proposé par M. Verdross tient compte de la situation; la décision la plus sage que puisse prendre la Commission est donc d'adopter ce texte.

36. M. YOKOTA explique que la raison principale pour laquelle il n'accepte pas l'amendement proposé par M. Verdross, c'est qu'il ne voit pas quels sont les privilèges précis que vise cette formule, ni ceux qu'elle exclut. Le Rapporteur spécial, pour sa part, ne semble juger nécessaires à l'exercice des fonctions consulaires que les seuls avantages prévus dans les articles énumérés au paragraphe 2 de son projet. En fait, de nombreux membres de la Commission, y compris l'orateur, estiment que maints autres articles devraient être applicables aux consuls honoraires. Il existe donc manifestement une divergence d'opinions considérable entre les membres de la Commission quant aux privilèges qui sont effectivement nécessaires, et, si ces membres, qui connaissent bien le droit international, diffèrent à un tel point à ce sujet, la situation sera encore moins satisfaisante lorsque la formule devra être appliquée par des personnes moins bien informées.

37. La proposition de M. Verdross tendant à ce que son amendement serve d'introduction et soit suivi d'une énumération des articles applicables aux consuls honoraires ne serait pas d'une grande utilité pour la Commission, qui devrait encore examiner les divers articles pour déterminer ceux qui s'appliquent et ceux qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

38. M. AGO pense, lui aussi, qu'il serait souhaitable de rechercher une formule qui tienne compte de tous les systèmes en vigueur. Il ne saurait, toutefois, approuver celle qu'a proposée M. Verdross, notamment parce qu'elle se fonde implicitement sur la thèse très inquiétante selon laquelle il existe des privilèges et immunités consulaires dont la justification n'est pas constituée par la nécessité de faciliter l'exercice des fonctions consulaires. En réalité, la seule raison qui justifie l'octroi aux consuls des différents privilèges et immunités mentionnés dans le projet réside précisément dans le fait qu'ils sont nécessaires à l'exercice de la fonction consulaire. Certes, certains de ces privilèges ont plus directement trait à la fonction consulaire que d'autres, mais, en les énumérant dans le projet d'articles, la Commission a déjà reconnu que tous sont, dans une certaine mesure, nécessaires à l'exercice de cette fonction.

39. M. AGO rappelle que les privilèges personnels beaucoup plus étendus accordés aux agents diplomatiques reposent sur le principe *ne impediatur legatio*. De même, les privilèges moins importants dont jouissent les consuls leur sont accordés non par pure courtoisie, mais en vue de faciliter l'exercice de la fonction consulaire.

40. Par conséquent, M. AGO préférerait une disposition précisant que les consuls honoraires bénéficient des mêmes privilèges que les consuls de carrière, à l'exception des privilèges men-

tionnés dans certains articles particuliers. Pour pouvoir élaborer un texte de ce genre, la Commission doit, comme M. Yokota l'a suggéré à la séance précédente (551^e séance, par. 32), examiner un à un les divers articles du projet en vue de déterminer s'ils contiennent des dispositions qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires en tant que tels. M. AGO souligne que les dispositions à exclure devraient être celles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires, quelles que soient leur nationalité et leurs activités. Chaque fois qu'un consul est exclu du bénéfice d'un privilège particulier, soit parce qu'il est ressortissant de l'Etat de résidence soit parce qu'il exerce une activité lucrative, cette restriction est déjà indiquée dans l'article pertinent et s'applique à tous les consuls, qu'ils soient consuls de carrière ou consuls honoraires.

41. Si, à la suite de l'examen des divers articles, l'on constate qu'il n'y a qu'un très petit nombre de dispositions qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires en tant que tels, il ne sera peut-être pas nécessaire de consacrer à ces derniers un article distinct comportant des dispositions générales. Il serait tout à fait suffisant d'indiquer l'exception dans les articles pertinents.

42. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que l'amendement proposé par M. Verdross serait entièrement justifié si l'on partait de l'hypothèse que les consuls honoraires sont toujours ressortissants de l'Etat de résidence. Une disposition correspondante figure dans l'article 37 du projet ayant trait aux relations diplomatiques, où il est stipulé que « l'agent diplomatique ressortissant de l'Etat accréditaire bénéficie de l'inviolabilité et aussi de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». Le terme « officiels » a fait l'objet d'observations diverses. Or, comme les consuls honoraires ne sont pas nécessairement ressortissants de l'Etat de résidence, l'amendement de M. Verdross aurait un effet restrictif.

43. Pour ce qui est de savoir quels sont les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires, M. Liang fait observer que l'énumération qui figure au paragraphe 2 du projet d'article 56 présenté par le Rapporteur spécial ne contient pas l'article 41. Faut-il en inférer que l'enfant d'un consul honoraire ressortissant de l'Etat d'envoi qui viendrait à naître dans l'Etat de résidence acquerrait, de ce fait, la nationalité de ce dernier Etat? En vertu de la législation canadienne, par exemple, qui est essentiellement fondée sur le *jus soli*, un enfant né au Canada d'un père qui est agent diplomatique ou consulaire étranger — cette expression visant également les consuls honoraires — n'acquiert pas, de ce fait, la nationalité canadienne.

44. M. MATINE-DAFTARY appuie l'amendement de M. Verdross et ne trouve rien de convaincant dans les objections selon lesquelles cet amendement aurait une portée plus restrictive que le texte du Rapporteur spécial. L'argument de ceux qui prétendent que l'amendement de

M. Verdross n'assure pas aux consuls honoraires le bénéfice des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ne semble guère valable. M. Matine-Daftary estime que les dispositions relatives à l'inviolabilité des locaux et archives consulaires (articles 25 et 27) devraient être applicables aux consuls honoraires.

45. Vu la tendance qui se manifeste d'accorder un traitement préférentiel aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi, il importe de définir nettement la situation juridique des consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants dudit Etat.

46. M. VERDROSS, répondant à M. Ago, fait observer qu'il n'est pas exact que tous les privilèges et immunités consulaires ont leur fondement dans le droit international. Certains d'entre eux, tels que ceux accordés en matière de franchise douanière, sont nés de la courtoisie internationale et ont été, par la suite, inclus dans certaines conventions bilatérales, mais, en règle générale, seulement en ce qui concerne les conseils de carrière.

47. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que la Commission doit décider si elle veut que l'article 56 soit un article *de lege lata* ou *de lege ferenda*. Il estime, comme M. Yasseen, qu'il n'existe aucune règle de droit international en vertu de laquelle les consuls honoraires jouiraient des mêmes privilèges et immunités que les consuls de carrière et, à sa connaissance, aucune autorité dans le domaine du droit international n'a jamais soutenu pareille thèse. Bien au contraire, il est généralement reconnu que les privilèges et immunités dont bénéficient les consuls honoraires sont beaucoup plus limités. La question est extrêmement complexe, et il n'est guère probable que la Commission puisse la résoudre en se fondant sur le droit coutumier. Elle doit donc entreprendre la tâche sur le plan du développement progressif du droit international, mais, pour ne pas bâtir sur le néant, elle doit choisir les éléments de la pratique générale qui seraient acceptables pour la majorité des Etats et avancer avec prudence. Les dispositions pertinentes des législations internes et des conventions consulaires sont tellement différentes que les membres de la Commission ne manqueront pas, M. Žourek en est convaincu, d'exprimer des opinions très divergentes au sujet des caractéristiques particulières des consuls honoraires. Des critères comme ceux fondés sur la nationalité ou sur l'exercice d'une activité lucrative sont, certes, importants, mais ils ne sont pas suffisants, par eux-mêmes, pour distinguer les consuls honoraires des consuls de carrière. Il lui semble que, du point de vue de l'Etat de résidence, le fait que les consuls honoraires ne sont pas sujets à des mesures disciplinaires de la part de l'Etat d'envoi, ne font pas partie des services administratifs de ce dernier et peuvent à tout moment commencer à exercer une activité privée de caractère lucratif, présente une importance beaucoup plus grande et constitue la raison pour laquelle les Etats de résidence refusent d'étendre aux consuls honoraires les mêmes privilèges

qu'aux consuls de carrière. M. Žourek souligne la nécessité de tenir compte de la pratique des Etats dans ce domaine particulier et de ne pas se lancer dans des spéculations purement théoriques.

48. Le PRÉSIDENT fait observer que, les membres de la Commission ayant déjà exposé leurs opinions de manière détaillée, il est temps que la Commission procède à l'examen de la procédure à suivre.

49. Sir Gerald FITZMAURICE pense que si la Commission décidait qu'il y a lieu d'examiner l'article 56 à la lumière des articles précédents relatifs aux privilèges et immunités, elle pourrait laisser au Comité de rédaction le soin de passer le projet en revue article par article.

50. Il se peut que l'on constate, en fin de compte, la possibilité de concilier les différents points de vue en adoptant une disposition stipulant, premièrement, que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et qui n'exercent pas d'activité commerciale ou de profession lucrative quelconques doivent bénéficier des mêmes privilèges que les consuls de carrière; deuxièmement, que les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ne devraient bénéficier que de certains privilèges spéciaux; et, troisièmement, que les consuls honoraires, quelle que soit leur nationalité, qui exercent une activité commerciale ou une profession lucrative quelconques, ne devraient bénéficier que de certains privilèges seulement.

51. M. SCELLE maintient qu'un service consulaire est composé à la fois de consuls de carrière et de consuls honoraires, et que l'Etat d'envoi jouit des mêmes prérogatives à l'égard des deux catégories. L'Etat de résidence qui délivre un exequatur à un consul de carrière ou à un consul honoraire est lié par cet exequatur.

52. M. Scelle se déclare en faveur de la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice et retire sa propre suggestion (551^e séance, par. 54).

53. M. TOUNKINE dit que la Commission ne sortira jamais du cercle vicieux dans lequel elle s'est engagée si elle persiste à vouloir élaborer une définition générale de l'expression « consul honoraire ». Elle devrait adopter la méthode préconisée par M. Yokota et examiner le projet article par article afin de déterminer quels sont les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires.

54. M. MATINE-DAFTARY ne s'opposera pas — pour que soit mis fin à une discussion vaine — à la proposition de M. Yokota, que vient d'appuyer M. Tounkine. Il désire cependant faire observer que, pour établir la distinction indispensable entre les deux catégories de consuls, mieux vaudrait suivre la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice.

55. Le PRÉSIDENT note que la discussion a montré nettement qu'il est indispensable de procéder à l'examen de tous les articles relatifs aux privilèges et immunités afin de déterminer quels sont ceux qui s'appliquent aux consuls

honoraires. Il avait lui-même l'intention de suggérer, comme sir Gerald Fitzmaurice, que le Comité de rédaction soit prié de procéder au moins à un examen préliminaire en la matière. Il appartiendra toujours à la Commission, certes, de prendre les décisions définitives et de déterminer quels sont les articles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires et pour quelle raison. Il ne semble guère utile de poursuivre la discussion de l'article 56 avant que cet examen ait été effectué.

56. M. YASSEEN estime que cette tâche dépasse la compétence du Comité de rédaction. Il appartient tout d'abord à la Commission de se mettre d'accord sur les critères applicables pour déterminer les privilèges et immunités dont doivent jouir les consuls honoraires.

57. La Commission devrait examiner la pratique dominante et ne pas oublier qu'en général les consuls honoraires, lorsqu'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence, jouissent de privilèges restreints et que, même lorsqu'ils ne sont pas nationaux de l'Etat de résidence, ils ne bénéficient pas toujours de la totalité des privilèges accordés aux consuls de carrière. Peut-être la distinction que M. Yasseen a établie entre les facilités accordées aux consulats et les privilèges conférés aux consuls en tant que tels pourrait-elle servir utilement de critère et être énoncée dans une règle de droit international.

58. Le PRÉSIDENT, tout en rendant hommage aux opinions formulées par M. Yasseen, souligne, qu'en raison des points de vue absolument contradictoires exprimés au sein de la Commission, il serait difficile de se mettre d'accord sur les instructions à donner au Comité de rédaction. Le Président avait envisagé une procédure tendant à demander au Comité de rédaction de débayer le terrain en examinant l'un après l'autre tous les articles relatifs aux privilèges et immunités, afin de simplifier la tâche de la Commission qui aura à décider quelles dispositions doivent s'appliquer aux consuls honoraires. Il n'appartient évidemment pas au Comité de rédaction de définir ce que devrait être le droit en cette matière. Si la procédure proposée soulève des objections, la Commission pourra procéder elle-même à cet examen.

59. M. TOUNKINE n'est pas opposé, en principe, à ce que l'article 56 soit renvoyé au Comité de rédaction, mais il doute que le moment soit déjà venu de le faire. La Commission a pour habitude de mener jusqu'à son terme la discussion d'une question avant de prier le Comité de rédaction de formuler, en termes appropriés, les conclusions auxquelles elle a abouti.

60. N'ayant pas encore déterminé les principes qui seront à la base de sa décision relative à l'applicabilité de certains articles aux consuls honoraires, la Commission devrait examiner tout d'abord la pratique existante. A la lumière de cet examen préalable, elle sera peut-être en mesure de choisir les critères appropriés, et le

soin d'établir l'énoncé exact de l'article 56 pourrait alors être laissé au Comité de rédaction. Il se peut que la procédure préconisée par sir Gerald Fitzmaurice et par le Président oblige la Commission à reprendre le présent débat, après que le Comité de rédaction aura consacré un ou deux jours à l'étude de la question.

61. Le PRÉSIDENT fait observer que tous les membres de la Commission admettent la nécessité de passer en revue les articles relatifs aux privilèges et immunités consulaires, en vue de déterminer ceux qui doivent s'appliquer aux consuls honoraires. La seule question qui se pose est de savoir si c'est la Commission elle-même ou le Comité de rédaction qui doit procéder à cet examen.

62. M. BARTOŠ estime que le problème relève de la compétence de la Commission et touche à la conscience et à la responsabilité de ses membres. Il se déclare en faveur de l'amendement de M. Verdross et de la procédure proposée par M. Yokota. Renvoyer au Comité de rédaction toute la question de l'applicabilité du projet d'articles aux consuls honoraires équivaudrait à déléguer au Comité un pouvoir de décision sur le fond, ce qui est absolument inadmissible. D'autre part, il serait évidemment difficile de voter sur chaque article sans procéder à une étude plus approfondie. En conséquence, s'il est impossible de se livrer à cette étude en Commission, la meilleure procédure pourrait consister à créer un comité *ad hoc* qui ferait ensuite rapport à la Commission. Ce n'est qu'une fois que seront prises les décisions de principe que la mise au point de l'article 56 pourrait être laissée au Comité de rédaction.

63. M. EDMONDS souligne que la Commission ne doit renvoyer aucune question de principe au Comité de rédaction avant d'être parvenue à une décision bien nette. Au cours des sessions antérieures à 1959, la Commission votait sur les articles et les amendements avant de les renvoyer au Comité de rédaction. Dans le cas actuel, la seule procédure admissible est que les membres de la Commission votent d'abord sur les questions de fond. Sinon, la Commission devrait soit accepter le rapport du Comité de rédaction, qui ne représentera pas nécessairement les opinions réfléchies de la majorité, soit reprendre l'ensemble de la question.

64. Le PRÉSIDENT pense qu'il n'est pas contraire à la pratique des Nations Unies de renvoyer un problème à un groupe plus restreint en vue d'un examen préalable. C'est un procédé auquel l'Assemblée générale a souvent recours. Il n'est pas facile de trancher des questions techniques par un vote, et il est souhaitable que la Commission s'efforce de réaliser l'unanimité.

65. M. AMADO estime que la Commission devrait suivre la procédure proposée par M. Yokota, en limitant toutefois à cinq minutes le temps de parole de chaque orateur. Cela permettrait à tous les membres de la Commission d'exposer leur point de vue.

66. M. AGO reconnaît que l'argument de M. Tounkine et de M. Yasseen n'est pas sans valeur ; il est de fait que la discussion n'a pas atteint, en cette matière, le stade où l'on puisse s'autoriser de renvoyer la question au Comité de rédaction. Aucun membre de la Commission, cependant, n'a jamais dit que la Commission doive déléguer des pouvoirs audit Comité. Dans le passé, on a eu recours au Comité de rédaction à deux fins tout à fait différentes : rédaction au sens strict du terme et examen préparatoire des questions. Dans le cas présent, ce travail préparatoire pourrait être réalisé par la Commission elle-même, mais cela prendrait un temps considérable. S'il est bien entendu que le Comité de rédaction ne doit que débayer le terrain M. Ago pense que la procédure proposée par sir Gerald Fitzmaurice serait la plus simple.

67. Le PRÉSIDENT confirme que M. Ago a très justement interprété son idée de ce que devrait être, dans le cas présent, la tâche du Comité de rédaction.

68. M. YOKOTA s'associe aux adversaires du renvoi de la question au Comité de rédaction, car elle dépasse la compétence de ce comité. Pour accélérer les travaux, il pourrait être souhaitable de créer un comité *ad hoc* qui représentât mieux l'ensemble de la Commission.

69. M. SANDSTRÖM partage l'opinion de M. Ago, mais il n'a aucune objection à ce que l'on crée un comité *ad hoc*.

70. M. TOUNKINE estime que la question de procédure est étroitement liée au fond du problème. Les membres de la Commission qui souhaitent examiner la pratique internationale en vigueur demandent que la question soit discutée par la Commission plénière, alors que ceux qui sont d'un avis différent souhaitent renvoyer l'article au Comité de rédaction ou à un autre groupe restreint. A son avis, la pratique existante doit être prise en considération, et seule la Commission plénière peut procéder aux échanges de vues nécessaires. Tout ce que pourrait faire le Comité de rédaction ou le comité *ad hoc* dont on a proposé la création serait de reprendre la discussion théorique qui a eu lieu au sein de la Commission. On aurait pu gagner beaucoup de temps, si l'on avait décidé plus tôt de limiter le débat aux articles du projet ; mais la discussion va se poursuivant et aucun progrès réel n'a été accompli.

71. M. AGO, prenant la parole sur une motion d'ordre, estime que, puisque plusieurs membres de la Commission ne sont pas d'avis de renvoyer l'article au Comité de rédaction ou à un groupe *ad hoc*, il serait plus opportun de le discuter en Commission.

72. M. BARTOŠ, intervenant sur une motion d'ordre, dit que l'article doit être renvoyé au Comité de rédaction ou à un groupe *ad hoc*, étant entendu que l'organe en question devra soumettre à la Commission un rapport préliminaire spécial sur cet article.

73. Le PRÉSIDENT fait observer que la majorité de la Commission paraît favorable à l'examen du projet en séance plénière, article par article.

74. Il n'est pas nécessaire que la Commission discute de l'applicabilité de l'article 17 aux consuls honoraires, car ce texte a déjà été adopté, et c'est le seul article déclaré expressément inapplicable aux consuls honoraires dans le projet soumis par le Rapporteur spécial pour le paragraphe 1 de l'article 56.

75. Quant au paragraphe 2 du nouvel article 56 présenté par le Rapporteur spécial, qui a trait à la section II du projet concernant les relations consulaires, le Président propose que, s'il n'y a pas d'objection, l'article 22 (*Usage de l'écusson aux armes de l'Etat*) soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il en est ainsi décidé.

76. Le PRÉSIDENT propose que, s'il n'y a aucune objection, l'alinéa a) de l'article 23 (*Usage du pavillon national*), que le Rapporteur spécial a fait figurer dans son énumération, soit considéré comme applicable aux consuls honoraires.

Il est ainsi décidé.

77. Le PRÉSIDENT fait observer que l'alinéa b) de l'article 23 ne figure pas dans l'énumération du Rapporteur spécial.

78. M. GARCÍA AMADOR demande au Rapporteur spécial d'expliquer pourquoi il a fait une distinction entre deux questions tellement semblables et qui se rapportent l'une et l'autre à l'exercice des fonctions consulaires.

79. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que cette différence est fondée sur la pratique des Etats. Il est évidemment difficile d'obtenir tous les renseignements nécessaires sur cette pratique, et la documentation sera plus complète lorsque les gouvernements auront fait parvenir leurs observations. Le droit d'arborer le pavillon national de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport personnels constitue un privilège important et il ne faut pas oublier que les consuls honoraires sont très souvent des ressortissants de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers, et, comme tels, ne sauraient être tenus pour des représentants de l'Etat d'envoi. De plus, dans la très grande majorité des cas, ils se livrent au commerce ou à une autre activité privée de caractère lucratif, et c'est là leur principale activité. Il serait fort difficile de distinguer quand c'est dans l'exercice de fonctions consulaires qu'ils utilisent un moyen de transport, et quand c'est à des fins privées.

80. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à l'opinion du Rapporteur spécial suivant laquelle la pratique générale des Etats n'autorise pas les chefs des missions consulaires à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur tous les moyens de transport. De nombreuses conventions consulaires qui, dans la définition des consuls, englobent les consuls de carrière et les consuls honoraires, ne font aucune différence entre eux à cet égard. L'ensemble de ce texte dépend de la formule « qu'ils utilisent dans

l'exercice de leurs fonctions » ; ce membre de phrase deviendrait encore plus clair s'il commençait par les mots « lorsqu'ils les utilisent ». La nationalité du consul et l'exercice d'une activité lucrative n'ont aucun rapport avec ce texte.

81. M. AGO estime que l'explication donnée par le Rapporteur spécial de la distinction faite entre les deux alinéas de l'article 23 ne fait que confirmer une fois de plus ce que lui-même a déjà fait observer, à savoir que toute distinction a pour fondement non pas tant le statut du consul honoraire que, en réalité, sa nationalité ou le fait qu'il se consacre à une activité lucrative. M. Ago est d'avis, comme sir Gerald, que ces critères sont sans rapport avec l'applicabilité de l'alinéa b) de l'article 23 aux consuls honoraires. Tout consul, lorsqu'il exerce ses fonctions, agit en qualité d'agent de l'Etat d'envoi, et il ne semble pas y avoir, dès lors, la moindre raison d'autoriser le consul honoraire à arborer le pavillon de l'Etat d'envoi sur les locaux du consulat et non sur les moyens de transport utilisés dans l'exercice des fonctions consulaires. Dans le cas des consuls de carrière comme dans celui des consuls honoraires, le pavillon veut dire qu'ils se consacrent aux affaires de l'Etat d'envoi et n'indique nullement leur nationalité ni leur profession.

82. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense que le privilège dont il est question à l'alinéa b) de l'article 23 doit être accordé aux consuls honoraires, d'autant qu'il ne s'applique qu'aux chefs de poste consulaires.

83. M. BARTOŠ fait observer que, dans nombre de cas, tels que les solennités publiques, le consul, qu'il soit de carrière ou honoraire, agit au nom de l'Etat d'envoi, et qu'il est difficile de faire à cet égard une distinction entre consul de carrière et consul honoraire. En conséquence, il estime que l'alinéa b) de l'article 23 doit s'appliquer aux consuls honoraires.

84. M. MATINE-DAFTARY n'a pas d'objection majeure contre l'applicabilité de cette disposition aux consuls honoraires, mais il estime qu'en pratique il serait difficile de les empêcher d'arborer le pavillon national de l'Etat d'envoi lorsqu'ils se livrent à des activités qui sont sans rapport avec l'exercice de leurs fonctions consulaires, car rien ne permet, en effet, aux autorités locales de vérifier si le véhicule arborant ce pavillon se rend à un ministère, par exemple, ou, en fait, au bureau privé du consul honoraire.

85. M. SANDSTRÖM est aussi d'avis que ce texte doit s'appliquer aux consuls honoraires. Dans beaucoup de circonscriptions consulaires, en particulier dans les grands ports, il importe que les autorités locales puissent reconnaître le véhicule, le navire ou l'avion utilisé par un consul étranger, afin de lui accorder les privilèges qui lui reviennent.

86. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, se rallie à l'opinion de M. Sandström. Au surplus, pour ce qui est des questions de préséance, il serait désobligeant d'interdire à un consul honoraire d'arborer le pavillon

de l'Etat d'envoi, alors que les consuls de carrière des autres Etats d'envoi peuvent exercer ce droit.

87. En tant que Président, il fait observer que la majorité de la Commission considère que l'alinéa b) de l'article 23 doit s'appliquer aux consuls honoraires, et il appelle l'attention sur la proposition de sir Gerald Fitzmaurice tendant à employer la formule « lorsqu'ils les utilisent ».

88. M. HSU demande qu'un vote ait lieu sur la question de l'applicabilité de l'alinéa b) de l'article 23 aux consuls honoraires, en raison des opinions dissidentes qui ont été exprimées.

Par 12 voix contre 3, avec 1 abstention, il est décidé que l'alinéa b) de l'article 23 sera applicable aux consuls honoraires.

89. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité de l'article 24 (*Logement*) aux consuls honoraires.

90. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que, la résidence privée des consuls n'étant pas mentionnée dans ce texte et le droit qu'il stipule étant conféré à l'Etat d'envoi lui-même, il n'y a pas lieu de faire d'exception pour les cas où l'Etat d'envoi est représenté par un consul honoraire. Cet article a pour but d'aider l'Etat d'envoi à trouver les locaux nécessaires pour un consulat, quel que soit le statut du chef de poste. Il ne semble donc y avoir aucune raison pour que cette disposition ne s'applique pas aux consuls honoraires.

91. M. YASSEEN et M. YOKOTA pensent, comme sir Gerald Fitzmaurice, que ce texte devrait s'appliquer aux consuls honoraires, car il a pour but de faciliter l'exercice des fonctions consulaires.

92. M. MATINE-DAFTARY est favorable à l'extension de l'article 24 aux consuls honoraires qui ne se livrent pas à une activité de caractère lucratif. Il ne saurait se rallier à l'argumentation de sir Gerald Fitzmaurice. Au demeurant, il est rare que les consuls honoraires demandent à l'Etat de résidence de les aider à se procurer les locaux nécessaires au consulat.

93. M. SANDSTRÖM, tout en étant pour l'application de l'article 24 aux consuls honoraires, estime qu'en fait il est illogique de préciser que ce texte s'applique à ces consuls. La manière dont la question est posée à la Commission confirme que l'énoncé de l'article 56 dans le texte du Rapporteur spécial n'est pas approprié et qu'il eût mieux valu énumérer les articles qui ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

94. M. BARTOŠ estime que l'article 24 devrait s'appliquer aux consuls honoraires. Des pays comme le sien, qui ont recours aux consuls honoraires et qui éprouvent souvent des difficultés à trouver des locaux pour leurs consulats, attachent une importance particulière à ce que tous les consuls bénéficient des facilités de l'Etat de résidence.

95. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que s'il n'a pas inclus l'article 24 dans son énu-

mération, c'est que, dans la grande majorité des cas, l'Etat d'envoi n'a pas à se préoccuper de trouver des locaux où les consuls honoraires puissent s'acquitter de leurs fonctions consulaires. Ils exercent généralement leurs fonctions dans leurs propres locaux professionnels et ils peuvent tout au plus être contraints de louer une pièce supplémentaire pour l'exercice de leurs fonctions consulaires. Au surplus, la législation interne de la plupart des Etats n'étend pas l'inviolabilité aux locaux des consuls honoraires. M. Žourek met en garde contre l'idée selon laquelle il n'y aurait qu'une seule catégorie de consulats et que la distinction entre eux se réduirait uniquement à la question de savoir s'ils sont dirigés soit par un consul de carrière, soit par un consul honoraire. Il souligne qu'il existe deux catégories de consulats : les consulats ordinaires et les consulats honoraires.

96. M. VERDROSS estime que les dispositions d'une convention multilatérale devraient prévoir toutes les éventualités possibles. En conséquence, le droit pour l'Etat d'envoi d'acquérir des immeubles, en cas de besoin, doit être prévu même lorsque le chef de poste est un consul honoraire.

97. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que la question à trancher est de savoir si l'Etat d'envoi a le droit de se procurer les locaux nécessaires, quel que soit le statut du chef de poste, et alors même que la majorité des Etats ne ferait pas usage de ce droit.

98. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant à M. Verdross, fait remarquer que, si les affaires consulaires ont une ampleur suffisante pour justifier l'achat d'un immeuble par l'Etat d'envoi, il est certain que cet Etat établira un consulat ordinaire et nommera à ce poste un consul de carrière. Quant à la question de principe, M. Žourek estime que l'on ne peut donner un fondement général, en droit, à l'extension aux consuls honoraires du bénéfice de l'article 24.

99. M. AGO estime que le Rapporteur spécial simplifie le problème à l'excès. Un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat d'envoi, mais qui demeure dans l'Etat de résidence, n'est pas nécessairement en mesure de loger un consulat dans ses locaux professionnels. Il est souvent obligé de trouver un local supplémentaire pour l'exercice des fonctions consulaires.

100. Pour ce qui est de l'ensemble de la sous-section A, M. Ago souligne qu'elle se rapporte non pas aux consuls mais aux consulats, quel que soit le statut du chef de poste.

101. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) ne partage pas l'opinion de M. Ago. L'article consacré aux chefs de postes consulaires les répartit en quatre classes où ne figurent pas les consuls honoraires, et la désignation de ces chefs de poste est soumise au consentement de l'Etat de résidence.

102. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, signale qu'il connaît des cas où un Etat ayant nommé un

consul de carrière à un poste donné, a loué des locaux pour ses bureaux et, plus tard, l'a remplacé par un consul honoraire, qui s'acquittait de ses fonctions consulaires dans les mêmes locaux. Au cas où l'article 24 ne s'appliquerait pas aux consuls honoraires, la question se pose de savoir si l'Etat d'envoi serait obligé d'abandonner les locaux en question lorsqu'il nomme un consul honoraire à ce poste.

103. M. TOUNKINE déclare que, s'il n'a pas d'objection particulière à l'extension de l'article 24 aux consuls honoraires — il a l'intention de s'abstenir lors du vote sur cette question —, il ne peut cependant se rallier à l'argument de M. Ago, fondé sur une prémisse qui n'a pas encore été démontrée, à savoir qu'un consulat est un consulat, quel que soit le statut du chef de poste. Il faut se rappeler que la Commission n'a pas décidé d'assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière ; l'affirmation de M. Ago est donc prématurée.

104. M. BARTOŠ, se référant à la pratique du Gouvernement yougoslave dans ses relations consulaires avec la Suisse, avant la seconde guerre mondiale, précise que, dans un cas, le consul général était un consul honoraire, alors que le vice-consul placé sous ses ordres était consul de carrière, car le consul honoraire ne satisfaisait pas à certaines des conditions exigées dans le service consulaire yougoslave. Dans un autre poste consulaire, le consul de carrière avait été rappelé, et c'est un banquier qui fut nommé consul honoraire, à condition que les archives consulaires demeurent séparées de ses documents privés. Un autre consul honoraire, dans un Etat différent, avait tout d'abord exercé ses fonctions consulaires dans ses locaux commerciaux, mais s'était, par la suite, vu en butte aux objections d'autres firmes concurrentes entretenant des relations avec la Yougoslavie, qui lui demandèrent de trouver d'autres locaux pour ses activités consulaires ; sur quoi les autorités yougoslaves ont été obligées de procurer des locaux séparés au consul honoraire en question.

105. L'article 24 se rapporte au consulat en tant que tel, sans faire de distinction entre les consulats dont le titulaire est consul honoraire et ceux dont le titulaire est consul de carrière. En conséquence, cette disposition devrait s'appliquer aux consuls honoraires aussi bien qu'aux consuls de carrière.

106. M. AGO partage entièrement l'avis du Rapporteur spécial selon lequel le choix d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière dépend d'un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Toutefois, il estime qu'il y a là un argument de plus en faveur de l'assimilation des deux catégories aux fins de l'article 24 ; lorsqu'un consul de carrière est remplacé par un consul honoraire dans un poste donné, l'accord de l'Etat de résidence est nécessaire, mais le consul honoraire doit avoir droit aux mêmes facilités, pour autant qu'il s'agit des locaux consulaires.

107. Répondant à M. Tounkine, il souligne qu'en

se référant à l'ensemble de la sous-section A, il ne considère pas comme acquis que la Commission ait déjà décidé d'assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière; il fait simplement observer que cette sous-section a trait aux locaux consulaires seulement, et non pas au statut du chef de poste. S'il y a des consuls honoraires et des consuls de carrière, il n'y a pas des consulats honoraires ni des consulats de carrière.

108. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer à ceux des membres de la Commission qui ont cité des exemples extraits de la pratique nationale qu'une clause d'un traité multilatéral ne peut se fonder sur des exceptions. L'argumentation de M. Ago en faveur de l'assimilation des consuls honoraires aux consuls de carrière ne pourra être confirmée qu'au reçu des observations des gouvernements. Ayant étudié de nombreuses dispositions des législations nationales, il doute fort que les observations des gouvernements confirment la thèse de M. Agos. M. Žourek considère, pour sa part, que c'est le statut du chef de poste qui détermine la nature du consulat. Il n'a eu connaissance, jusqu'à présent, d'aucun argument convaincant qui prouve que les mêmes règles s'appliquent aux consulats qui sont sous l'autorité d'un consul honoraire et à ceux qui sont confiés à un consul de carrière.

109. M. VERDROSS fait observer que les dispositions de l'article 24 sont particulièrement nécessaires pour permettre aux consuls honoraires de remplir efficacement leurs fonctions consulaires dans les Etats socialistes, où la propriété immobilière appartient à l'Etat. Pour se procurer des locaux, le consul honoraire sera obligé de s'en remettre aux facilités offertes par l'Etat de résidence.

110. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur l'application de l'article 24 (*Logement*) aux consuls honoraires.

Par 12 voix contre 2 avec 2 abstentions, il est décidé que l'article 24 sera applicable aux consuls honoraires.

La séance est levée à 13 h. 10.

553^e SÉANCE

Jeudi 2 Juin 1960, à 15 h. 30.

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 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de savoir si le principe

énoncé dans l'article 25 du projet sur les privilèges et immunités consulaires est applicable aux consuls honoraires.

2. Sir Gerald FITZMAURICE propose que la Commission examine en même temps l'applicabilité aux consuls honoraires des articles 25 (*Inviolabilité des locaux consulaires*), 26 (*Exemption fiscale des locaux consulaires*) et 27 (*Inviolabilité des archives et des documents*). Toute conclusion à laquelle on parviendra au sujet de l'une de ces dispositions sera logiquement valable pour les autres, puisqu'elles ont en commun un élément essentiel : l'intérêt direct de l'Etat d'envoi à l'égard des locaux et des archives en question.

3. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense qu'il serait préférable d'examiner séparément l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires. Ces trois articles traitent de questions de la plus haute importance; en outre, à propos de l'article 27, la Commission devra examiner le paragraphe 3 de l'article 56, tel qu'il figure dans le texte révisé dudit article proposé par le Rapporteur spécial (551^e séance, par. 18).

4. M. YOKOTA croit aussi que, pour diverses raisons, l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires doit être étudiée séparément. A son avis, par exemple, le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires appelle quelque restriction, dans la mesure où il doit s'appliquer aux consulats dont le chef de poste est un consul honoraire. L'inviolabilité ne doit exister que pour les locaux utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires et qui sont séparés des locaux qui servent au consul honoraire pour ses activités privées.

5. Le principe selon lequel les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à des fins autres que l'exercice des fonctions consulaires reste applicable, en théorie, même lorsque le chef de poste est un consul de carrière. Dans la pratique, toutefois, il est rare que l'on ait à appliquer cette règle à des consuls de carrière, alors qu'il est fréquent que les consuls honoraires se livrent au commerce ou à d'autres activités lucratives. En conséquence, M. Yokota estime qu'il faudrait ajouter une disposition spéciale tendant à ce que le bureau consulaire soit séparé des locaux qu'un consul honoraire utilise pour d'autres activités.

6. M. YASSEEN est disposé à accepter le principe de l'inviolabilité des locaux d'un consulat dont le chef de poste est consul honoraire, si l'on ajoute la réserve suivante : « ... Si ces locaux sont exclusivement affectés à l'exercice des fonctions consulaires. »

7. M. MATINE-DAFTARY déclare que, dans la pratique, il serait extrêmement difficile d'appliquer une telle disposition. Il ne sera guère facile de vérifier si un consul qui exerce des activités étrangères à sa charge utilise effectivement les locaux consulaires à d'autres fins que l'exercice des fonctions consulaires.

8. En conséquence, pour des raisons d'ordre