

Document:-
A/CN.4/SR.589

Compte rendu analytique de la 589e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1961, vol. I

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

M. Žourek (Rapporteur spécial), M. Gros, M. Padilla Nervo (qui sera remplacé par M. Jiménez de Aréchaga en cas d'absence), Sir Humphrey Waldoek.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55

589^e SEANCE

Lundi 15 mai 1961, à 15 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Relations et immunités consulaires (A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 10, A/CN.4/137) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES (A/4425) (suite)

ARTICLE 9 (Acquisition du statut consulaire)

1. Le **PRESIDENT** invite la Commission à examiner l'article 9 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires (A/4425).

2. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, constate que trois gouvernements, ceux de la Belgique, de la Norvège et des Pays-Bas, ont présenté des observations sur l'article 9. Pour sa part, il n'aurait pas d'objection majeure contre l'acceptation de la proposition du Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6), consistant à remplacer, dans un souci d'uniformité de la terminologie, les mots « l'Etat sur le territoire duquel ils sont appelés à exercer leurs fonctions » par « l'Etat de résidence », bien que, dans le cas envisagé, on ne puisse parler d'Etat de résidence qu'une fois le fonctionnaire consulaire admis dans l'Etat en question.

3. Il ne partage pas l'opinion du Gouvernement norvégien (A/CN.4/136) selon laquelle l'article 9 n'est pas nécessaire; cet article énonce une règle fondamentale relative aux conditions à satisfaire pour qu'une personne puisse être considérée comme consul en droit international. Cette règle fondamentale est suivie d'autres relatives à l'exequatur, à la reconnaissance provisoire et à l'obligation d'avertir les autorités de la circonscription consulaire.

4. Le texte actuel a été précisément adopté en vue de couvrir également les cas spéciaux où des consuls qui ne sont pas chefs de poste sont investis de la qualité consulaire et obtiennent un exequatur¹. Le Gouvernement des Pays-Bas a proposé une variante (A/CN.4/136/Add.4) tendant à restreindre l'application de l'article 9 aux seuls chefs de poste. Comme la condition juridique des membres du personnel consulaire qui ne sont pas chefs de poste

est traitée aux articles 21 et 22, les modifications nécessaires pourraient être apportées à ces articles, et la variante proposée par le Gouvernement des Pays-Bas pourrait être retenue.

5. Enfin, M. Žourek souscrit aux observations du Gouvernement des Pays-Bas concernant l'emploi du mot « consul » dans le projet. Il sera probablement nécessaire d'indiquer à l'article premier les cas dans lesquels les dispositions de l'article 9 ne s'appliquent pas.

6. M. AGO considère que l'article 9 est un peu ambigu; en effet, il n'indique pas clairement si le fonctionnaire visé doit être le chef de poste. Etant donné les principes généraux du projet, l'article 9 devrait probablement viser uniquement les chefs de poste.

7. M. ERIM a des doutes sur la nécessité de l'article 9, car la même règle se retrouve plus clairement exprimée à l'article 10. On pourrait peut-être combiner les deux textes.

8. M. YASSEEN appuie l'amendement belge qui assurerait une plus grande uniformité.

9. Il semblerait d'après le libellé actuel de l'article 9 que la reconnaissance par l'Etat de résidence est un élément constitutif du statut consulaire alors qu'à son point de vue — et ce point de vue semble être partagé par le Gouvernement des Pays-Bas — c'est l'exercice des fonctions consulaires qui est subordonné à la reconnaissance. Aussi appuie-t-il l'amendement néerlandais.

10. Se référant aux observations de M. Erim, M. BARTOŠ signale que les articles 9 et 10 traitent de deux questions très différentes : l'un fixe les conditions d'acquisition du statut consulaire, l'autre règle la compétence pour nommer et reconnaître les consuls. Toutefois, il serait possible de fondre les deux articles tout en maintenant la distinction entre ces deux éléments entièrement distincts.

11. La difficulté posée par l'article 9 est différente; il s'agit de savoir si ce texte doit viser la pratique des pays de *common law* dans lesquels le fonctionnaire consulaire qui n'est pas chef de poste doit se faire reconnaître séparément la qualité consulaire et obtenir l'exequatur, par exemple pour pouvoir comparaître devant un tribunal.

12. Si, conformément à l'usage des pays d'Europe continentale, l'article 9 ne devait viser que les chefs de poste, il pourrait être combiné avec l'article 10.

13. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, dit que M. Bartoš a fourni la réponse que l'intervention de M. Erim appelait. Toutefois, il n'est pas, quant à lui, partisan de fusionner les articles 9 et 10 : c'est à dessein que la Commission a énoncé chaque règle dans un article distinct.

14. Quant à l'observation de M. Bartoš, elle pourrait, semble-t-il, être prise en considération à propos des articles 21 et 22. La Commission avait décidé de rendre l'article 9 applicable aux chefs de poste, mais elle avait en même temps pris en considération la pratique des pays de *common law*.

15. Sir Humphrey WALDOCK déclare que, nouveau-venu à la Commission et prenant pour la première fois connaissance du texte, il s'est trouvé dans le plus grand embarras pour déterminer quels sont les articles qui

¹ On trouvera le compte rendu des débats antérieurs sur cette disposition dans A/CN.4/SER.A/1959, 508^e séance, par. 2 à 19 (la disposition dont il s'agit constituait l'article 4 du projet alors en discussion).

s'appliquent aux chefs de poste et quels sont ceux qui s'appliquent aux consuls en général, y compris aux fonctionnaires occupant des emplois subalternes. Par exemple, l'alinéa f) de l'article premier semble applicable à tous, et les articles 9, 10, 11, 15, 17, 18 et 19 également, tandis que les articles 8, 12, 13 et 14 sont expressément limités aux chefs de poste. Enfin — et c'est assez surprenant — l'article 20 semble d'application générale, alors que l'article 13 ne concerne que les chefs de poste. Il y aura des précisions à introduire.

16. En ce qui concerne l'usage des pays de *common law*, dont M. Bartoš a fait état, Sir Humphrey Waldock déclare que les quelque dix conventions consulaires entre le Royaume-Uni et d'autres Etats qu'il a examinées contiennent des dispositions semblables à celles du présent projet et qui sont applicables, non seulement aux chefs de poste, mais à tous les fonctionnaires consulaires en général.

17. M. VERDROSS ne suit pas M. Yasseen dans ses conclusions. En droit international, la reconnaissance par l'Etat de résidence est l'un des éléments constitutifs de l'acquisition du statut consulaire, le second étant la nomination par l'Etat d'envoi. C'est pourquoi il appuie le texte existant.

18. M. AGO déclare qu'il a senti grandir ses doutes sur l'utilité de l'article 9 à mesure que le débat progressait. Si cet article est identique dans son essence à la définition du « consul » donnée à l'alinéa f) de l'article premier, il fait double emploi, mais s'il s'écarte en quoi que ce soit de cette définition, il est en contradiction avec l'article premier et doit être remanié. Pour des raisons évidentes, il conviendra de grouper toutes les définitions à l'article premier.

19. Comme Sir Humphrey Waldock, M. Ago estime qu'il ne devra pas subsister de confusion sur le point de savoir quels sont les articles qui ne s'appliquent qu'aux chefs de poste.

20. Selon M. SANDSTRÖM, on y verrait plus clair si l'article 9 ne traitait que des chefs de poste, et si la question soulevée par M. Bartoš concernant la situation du personnel consulaire était examinée à propos des articles 21 et 22.

21. M. PAL considère que le but de l'article 9 n'est pas de répéter ou de compléter la définition de terme « consul » mais de stipuler les conditions de fond régissant sa nomination. A son avis, si la rédaction proposée par le Gouvernement des Pays-Bas était acceptée, l'article 9 atteindrait l'objet réellement visé car, alors, il traiterait de la nomination des consuls et ne serait plus uniquement une définition.

22. M. MATINE-DAFTARY considère que le texte néerlandais de l'article 9 et le texte de l'article 13 actuel devraient être fondus ensemble puisqu'ils traitent tous deux du même problème et que, rapprochés l'un de l'autre, ils font ressortir que la reconnaissance est plus ou moins synonyme de la délivrance d'un exequatur.

23. Pour M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, il serait peut-être préférable de s'occuper de la question de l'acquisition du statut consulaire par les personnes qui ne sont

pas chefs de poste dans un des articles suivants consacrés au personnel consulaire.

24. Sir Humphrey WALDOCK n'a pas d'objections de principe contre cette solution mais il signale qu'il y aurait peut-être lieu de rendre applicables au personnel subalterne quelques-unes des règles énoncées aux articles 9 et 10.

25. M. AGO propose à la Commission d'interrompre l'examen de l'article 9 jusqu'à ce qu'elle se soit occupée de l'article premier.

26. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, observe qu'en tout cas il faudra amender l'alinéa f) de l'article premier parce que la définition qui y est donnée ne conviendra pas pour certains articles, par exemple pour l'article 51.

27. Il signale à M. Ago que ses objections antérieures se seraient appliquées au texte de l'article 9 tel qu'il est mais qu'elles ne s'appliquent pas à l'amendement néerlandais. Toutefois, il n'a pas d'objections à différer la suite de la discussion et à régler le sort de l'article 9 en même temps que celui de l'article premier.

28. M. AMADO considère que M. Matine-Daftary a eu raison de signaler le rapport entre l'article 13 et l'article 9, qui lient l'exercice des fonctions consulaires à la reconnaissance par l'Etat de résidence. La règle importante en matière de reconnaissance est énoncée à l'article 9. Il est partisan du texte néerlandais et partage avec M. Ago l'avis que l'on pourrait le discuter en même temps que l'alinéa f) de l'article premier.

29. M. GROS estime que si l'article 9 a pour but de définir les personnes visées par les dispositions du projet, c'est parmi les définitions de l'article premier qu'il doit s'insérer. L'importance de ce texte tient au fait qu'il précise les deux conditions à remplir pour l'acquisition du statut consulaire, savoir, la nomination et l'autorisation d'exercer.

30. Toutefois, il se demande s'il est bon de parler de reconnaissance; ce mot est utilisé sans nécessité en plusieurs occasions. A l'article 9, ce qui est visé est non pas une reconnaissance au sens juridique du terme mais l'autorisation donnée à un consul par l'Etat de résidence pour exercer ses fonctions sur le territoire de cet Etat.

31. Il se rallie à la proposition qui a été faite d'interrompre l'examen de l'article jusqu'à ce que l'article sur les définitions vienne en discussion.

32. Pour M. ERIM, l'article 9 tel qu'il est semble créer une confusion; il devrait être soigneusement revu ainsi que les six articles suivants. Il reconnaît pleinement avec Sir Humphrey Waldock qu'il conviendra de préciser quels sont les articles qui ne sont applicables qu'aux chefs de poste.

33. M. PADILLA NERVO fait observer que, puisque l'alinéa f) de l'article premier concerne le projet tout entier, la Commission devra mieux préciser ce qu'il faut entendre par le mot « consul ». Il faudra introduire dans le projet une disposition stipulant expressément que les conditions énoncées à l'article 9 peuvent s'appliquer aux fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste, puisqu'en vertu de nombreux accords bilatéraux, le per-

sonnel subalterne doit, pour exercer des fonctions consulaires, obtenir un exequatur.

34. Il pense qu'il conviendrait d'adopter le texte proposé par le Gouvernement néerlandais. La Commission pourra examiner la question de la place de ce texte dans le projet au moment où elle s'occupera de l'article premier.

35. Le PRESIDENT émet l'avis que la Commission devrait suivre la proposition de M. Ago, autrement dit, différer la suite de l'examen de l'article 9 jusqu'à ce qu'elle s'occupe de l'article premier; à ce moment, elle pourra se prononcer sur la question de savoir si une telle disposition est nécessaire et, dans l'affirmative, si le texte néerlandais peut être accepté.

Il en est ainsi décidé.

36. M. BARTOŠ suggère que l'on tienne compte du paragraphe 4 de l'article 17; il a en effet trait aux usages des pays de *common law* qu'il a mentionnés.

ARTICLE 10 (Compétence pour nommer et reconnaître les consuls)

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), présentant cet article, renvoie la Commission à son troisième rapport (A/CN.4/137) et aux observations présentées par les gouvernements. Le Gouvernement norvégien ne voit pas la nécessité d'inclure cet article dans le projet. Le Gouvernement des Etats-Unis pense aussi que cet article est superflu, ou qu'on devrait en incorporer la teneur dans un autre article (A/CN.4/136/Add.3). Le Gouvernement néerlandais propose de remplacer le mot « consuls » par « chefs de poste consulaire » et les mots « droit interne » par « législation nationale ». A propos du premier amendement néerlandais, M. Žourek rappelle que la Commission a discuté abondamment des raisons de l'emploi du mot « consul » et lui paraît inutile de répéter ces arguments; il ne faut pas oublier cependant que le champ d'application des articles 9 et 10 est limité aux chefs de poste consulaire. Quant à l'autre amendement présenté par les Pays-Bas, M. Žourek rappelle que c'est intentionnellement que la Commission avait choisi l'expression « droit interne », qui comprend toutes les formes du droit et non pas seulement les lois. Enfin, le Gouvernement belge a proposé le libellé suivant pour le passage final du paragraphe 1 : « ... sont réglés par le droit et les usages internes de l'Etat d'envoi. » Ce Gouvernement demande aussi de modifier le texte du paragraphe 2, vu que les articles 12 et suivants du projet ont trait à des problèmes dont il est aussi question à l'article 10.

38. Le commentaire explique clairement la nécessité d'inclure l'article 10. M. Žourek souligne que s'il est fait mention de la compétence c'est à seule fin de prévenir d'éventuels conflits à ce sujet. Il semble utile de spécifier que la question de savoir quel est l'organe compétent pour nommer les consuls et le mode d'exercice de ce droit relèvent de la compétence interne de l'Etat d'envoi, de même que la question de savoir quel est l'organe compétent pour accorder la reconnaissance et la forme de cette reconnaissance sont régies par le droit interne de l'Etat de résidence. Ainsi toute possibilité de contestation sera écartée d'avance. En ce qui concerne la rédaction de l'article, il juge acceptables l'amendement néerlandais le

limitant aux chefs de poste, ainsi que les deux propositions faites par le Gouvernement belge.

39. M. YASSEEN est persuadé de l'utilité de l'article 10, qui ne contient pas de définition mais qui correspond à une distribution de compétences. Faisant allusion au second amendement néerlandais, il rappelle que l'expression « droit interne » doit désigner aussi bien le droit écrit que le droit coutumier. Il ne pense pas qu'il soit nécessaire, comme le suggère le Gouvernement belge, de mentionner expressément « les usages » de l'Etat d'envoi, car ce dernier devrait exercer sa compétence sur la base des règles du droit international. Le second amendement belge, par contre, semble pertinent et devrait être accepté.

40. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, estime que d'un point de vue pratique, il est justifié de conserver l'article 10. Du point de vue théorique, toutefois, il s'opposerait à son inclusion, car par suite d'une fausse interprétation on pourrait penser que la convention internationale confère certaines compétences à l'Etat d'envoi et à l'Etat de résidence.

41. M. MATINE-DAFTARY est d'accord, en principe, avec les membres de la Commission qui désirent conserver cet article et avec ceux qui pensent qu'il faut garder l'expression « droit interne ». Il appuie aussi l'objection de M. Gros à toute mention de la « reconnaissance » à l'article 9; il serait préférable d'employer des mots comme « accepté » ou « admis ». Enfin, il demande au Rapporteur spécial si la forme de reconnaissance mentionnée au paragraphe 2 de l'article 10 est, en fait, régie par le droit interne ou par le droit international. A son avis, il s'agit ici d'un cas où le droit international renvoie aux règles du droit interne.

42. M. AGO partage l'opinion du Président qu'il n'y a rien à perdre à éliminer cet article. Il pense aussi, comme M. Matine-Daftary, qu'il s'agit bien d'un cas où le droit interne seulement entre en ligne de compte; mais l'article n'est pas correctement rédigé car il laisse entendre que dans ce domaine, la « compétence » est attribuée au droit interne par le droit international. Il est évident que c'est seulement le droit interne qui régit les nominations de l'Etat d'envoi. Toutefois, il souligne que dans le cas de la nomination d'un agent diplomatique, qui présente évidemment une plus grande importance sur le plan international, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13) n'a pas spécifié expressément qu'une telle nomination est régie par le droit interne. C'est pourquoi, dans le projet de discussion, on peut se dispenser de mentionner que la nomination des consuls relève du droit interne.

43. M. YASSEEN n'est pas d'accord avec l'interprétation de M. Ago. Bien qu'un consul soit un fonctionnaire de l'Etat d'envoi, il exerce des fonctions internationales et devrait être par conséquent nommé conformément à des règles du droit international. L'article 10 a pour but de spécifier que le consul, dans l'exercice de fonctions internationales, est nommé conformément au droit interne de l'Etat d'envoi et qu'il est accepté par l'Etat de résidence conformément au droit interne de ce dernier. A son avis, il est essentiel d'exprimer clairement ce point afin d'éviter des contestations à l'avenir.

44. Pour M. BARTOŠ, il est évident que la forme revêtue par la nomination et la reconnaissance des consuls est régie par le droit interne des Etats en question dans la limite des règles du droit international. C'est pourquoi il pense, comme M. Ago, que cet article n'ajoute rien au projet.

45. Il attire l'attention de la Commission sur l'alinéa d) de l'article premier, où le terme « exequatur » est défini comme l'autorisation définitive accordée par l'Etat de résidence à un consul étranger d'exercer les fonctions consulaires sur le territoire de l'Etat de résidence, quelle que soit la forme de cette autorisation. De plus, l'article 13 stipule que la reconnaissance des chefs de poste consulaire est donnée au moyen d'un exequatur. A son avis, le seul point de l'article 10 relevant du droit international est le fait que la forme de la reconnaissance dépend du choix de chaque Etat; ainsi les lois de certains Etats prévoient que l'exequatur est octroyé par le chef de l'Etat, alors qu'aux termes de la législation d'autres Etats cette tâche revient à une autre autorité. C'est pourquoi il pense que c'est à l'article 13 que devrait logiquement figurer une règle concernant le choix de la forme de reconnaissance; le paragraphe premier de l'article 10 lui paraît toutefois superflu.

46. Comme M. Ago et M. Bartoš, M. PADILLA NERVO pense qu'il existe des raisons de supprimer l'article 10, mais il estime qu'une décision à ce sujet dépend dans une large mesure de ce qui aura été décidé à propos de l'article 9. Que l'Etat d'envoi soit compétent pour nommer un consul, cela est indiscutable, et ne peut en aucune façon dépendre de l'adhésion de l'Etat en question à la convention. En ce qui concerne la forme de la nomination, il attire l'attention de la Commission sur l'article 2 de la Convention relative aux agents consulaires, adoptée par la Sixième Conférence Internationale des Etats Américains² qui dispose que la forme et les conditions de la nomination, les classes et le rang des consuls relèvent des lois internes des Etats respectifs.

47. M. ERIM se déclare en faveur du maintien de l'article 10, qui codifie la pratique actuelle des Etats en la matière. Il est d'accord avec M. Padilla Nervo pour estimer qu'il existe une parenté étroite entre l'article 9 et l'article 10; l'article 10 pourrait être révisé à la lumière d'une modification éventuelle de l'article 9. Il semblerait cependant utile d'indiquer la pratique actuelle en droit international, notamment afin de prévenir les objections éventuelles d'un Etat d'envoi à l'égard du mode de reconnaissance employé par l'Etat de résidence. Il renvoie à l'article 7 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13) qui permet à l'Etat accréditant de nommer à son choix les membres du personnel de la mission; ces mots rendent exactement l'idée à la base de l'article 10 du présent projet.

48. M. VERDROSS fait observer que les dispositions de l'article 10 sont évidentes en soi, mais il est indéniable qu'on ne peut résoudre la question de l'identité d'un consul sur le plan international qu'en déclarant que le droit international renvoie au droit interne de l'Etat

d'envoi en cas de nomination, et au droit interne de l'Etat de résidence en cas de reconnaissance.

49. M. GROS pense que c'est de la forme de l'article que vient la difficulté principale. M. Ago a critiqué, à juste titre, la rédaction de cet article car elle implique que la compétence des Etats en cause a été fixée et par conséquent, établie par le texte de la Convention. On pourrait peut-être éviter cet inconvénient en modifiant les deux paragraphes de cet article au moyen d'une formule telle que : « En droit international, il est reconnu que... » afin de rendre évidente l'intention de codification du droit actuel.

50. En réponse à M. Matine-Daftary, M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, indique que si l'on a prévu une disposition relative à la forme de la reconnaissance (admission), c'est parce que celle-ci est accordée de plusieurs façons. C'est ainsi, par exemple, que l'exequatur peut être accordée sous forme d'une ordonnance émanant du Chef de l'Etat et signée par lui, d'une ordonnance qui émane du Chef de l'Etat mais qui est signée par le ministre des affaires étrangères, de copies authentiques de ces ordonnances et de simple notification avec publication au journal officiel de l'Etat de résidence. L'article 10 répond essentiellement au souci de parer à toute confusion possible avec les dispositions du droit diplomatique; les agents diplomatiques étant toujours accrédités par le Chef de l'Etat, certains pays pourraient prétendre que cet usage est également applicable aux fonctionnaires consulaires. De telles prétentions ont été d'ailleurs émises en doctrine et même dans la pratique. Le projet ne contient pas d'autres dispositions sur ce point particulier. M. Žourek reconnaît avec M. Gros que l'article ne doit pas donner l'impression que la compétence est attribuée à l'Etat; la rédaction suggérée par M. Gros permettra d'éviter une telle erreur d'interprétation.

51. M. SANDSTRÖM signale qu'il a fallu prévoir pour les agents diplomatiques une disposition comme celle de l'article 7 de la Convention sur les relations diplomatiques à cause des restrictions dont la nomination de ces agents est entourée. En ce qui concerne les consuls, la situation est autre et l'article 9 du projet examiné par la Commission, qui dispose que le consul est nommé par l'Etat d'envoi et reconnu en cette qualité par l'Etat de résidence, semble contenir tous les éléments essentiels. L'article 10 devrait peut-être mettre l'accent sur la forme de la nomination et de la reconnaissance.

52. M. AGO fait valoir que l'article 7 de la Convention de Vienne traite de la nomination des membres du personnel des missions diplomatiques et vise, par suite, non seulement le chef de mission mais encore les membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission. En ce qui concerne les relations consulaires, les articles 9 et 10 du projet que la Commission a examiné ne visent que les consuls. La question de la nomination des membres du personnel consulaire est réglée par l'article 21.

53. L'article 9 et l'article premier précisent qu'un consul est nommé par l'Etat d'envoi et qu'il est reconnu en cette qualité par l'Etat de résidence. La seule précision que l'article 10 puisse ajouter est que la nomination du consul se fait dans la forme prévue par le droit interne de l'Etat

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

d'envoi et que la reconnaissance s'accorde dans la forme prévue par le droit interne de l'Etat de résidence. Ces deux remarques lui paraissant aller de soi, M. Ago estime qu'il est superflu de leur consacrer des dispositions particulières. La nomination d'un consul ne peut pas se faire autrement que dans la forme fixée par le droit de l'Etat d'envoi, et la reconnaissance ne peut pas, non plus, être accordée autrement que dans la forme prévue par le droit de l'Etat de résidence.

54. Sir Humphrey WALDOCK reconnaît que la substance de l'article 10 est implicitement contenue dans les dispositions d'autres articles du projet, lesquels précisent que l'Etat d'envoi peut régler la question de la nomination comme il l'entend et qu'il en est de même de l'Etat de résidence pour ce qui est de la reconnaissance. Toutefois, il ne saurait y avoir d'inconvénient à prévoir une disposition du type de celle de l'article 10, puisque le but visé par le projet d'articles est de codifier le droit international en matière de relations consulaires. Le lecteur comprendra que l'on a voulu codifier la pratique existante.

55. M. AMADO estime que l'article 10 devrait être rédigé comme suit :

« Les consuls sont nommés et exercent leurs fonctions selon les règles du droit interne de l'Etat d'envoi; ils sont reconnus comme tels selon les règles posées par le droit interne de l'Etat de résidence. »

56. L'article ne devrait pas toucher à la question de la compétence. La compétence des Etats en matière de nomination et de reconnaissance des consuls existe indépendamment de tout instrument multilatéral.

57. Tout compte fait, M. Amado préférerait supprimer l'article 10 puisque l'article 9 stipule déjà que le consul est nommé par l'Etat d'envoi et qu'il est reconnu en cette capacité par l'Etat de résidence.

58. Dans la nomination d'un fonctionnaire des services extérieurs, M. MATINE-DAFTARY distingue deux opérations différentes. La nomination d'un diplomate ou d'un consul — décision administrative — est d'ordre purement interne. Elle peut être faite par un décret du Chef de l'Etat ou du ministre des affaires étrangères, selon le cas (dans la plupart des pays un tel décret est indispensable pour pouvoir dégager les crédits sur fonds publics correspondant au paiement du traitement du fonctionnaire intéressé). En revanche, la présentation du fonctionnaire au pays ou à l'organisation internationale intéressée est un acte de caractère international. Par exemple, lorsqu'il a, lui-même, représenté son pays aux deux Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer et à la récente Conférence de Vienne, M. Matine-Daftary a été nommé par décret impérial, mais le Ministre des affaires étrangères de son pays a notifié, par écrit, sa nomination au Secrétaire général des Nations Unies.

59. Si la nomination même du consul par l'Etat d'envoi est donc, de toute évidence, une affaire d'ordre purement interne, en revanche, la notification à l'Etat de résidence appellerait une réglementation de droit international.

60. M. YASSEEN ne pourrait accepter la suggestion de supprimer l'article 10 pour le motif que les idées qu'il contient vont sans dire. Si la disposition contenue dans

cet article semble aller de soi, c'est précisément parce qu'elle est le reflet d'une pratique régulièrement suivie et reconnue par les Etats. Elle a donc tous les caractères d'une règle de droit international coutumier. Or, le premier devoir de la Commission est évidemment de donner une forme écrite aux règles du droit international coutumier.

61. Il est aussi une raison pratique de maintenir l'article 10. Un Etat de résidence pourrait élever des objections à la nomination d'un consul en soutenant que la forme de cette nomination qui est conforme au droit interne de l'Etat d'envoi, ne le satisfait pas. Il est donc utile de stipuler qu'en droit international la forme de la nomination est régie par le droit interne de l'Etat d'envoi.

62. M. PADILLA NERVO pense que, si la majorité des membres de la Commission tiennent à maintenir l'article 10, il est indispensable d'en éliminer tout ce qui a trait à la compétence. L'article devrait ne mentionner que la façon dont un consul est nommé et l'organe par lequel il est reconnu. Cela correspondrait aux intentions initiales de la Commission telles qu'elles sont exposées au commentaire de l'article 10. Ce commentaire montre que le débat qui s'était institué à propos de cet article a tourné autour de la question du mode de nomination des consuls, de l'organe qui accorde la reconnaissance aux consuls et de la forme de cette reconnaissance.

63. Enfin, pour ce qui est de l'énoncé, le Comité de rédaction pourrait prendre en considération les termes de l'article 6 de la Convention de La Havane de 1928^a.

64. M. SANDSTRÖM pense que la rédaction de l'article 10 dépendra de celle qui sera finalement donnée à l'article 9.

65. La Commission a différé sa décision sur l'article 9, lequel a fait l'objet d'un projet d'amendement néerlandais. Si la Commission retient cet amendement, le paragraphe premier de l'article 10 n'aura guère d'utilité.

66. De même, le paragraphe 2 proposé par le Gouvernement des Pays-Bas touche une partie des points que les dispositions du paragraphe 2 de l'article 10 ont pour objet de régler.

67. M. VERDROSS partage l'avis de M. Sandström et propose à la Commission de différer sa décision sur l'article 10 et de régler le sort de cet article et de l'article 9 en même temps que celui de l'article sur les définitions.

68. Le PRESIDENT constate que, dans son ensemble, la Commission admet que l'idée énoncée à l'article 10 est l'expression de la pratique existante.

69. Elle a reconnu également que la rédaction de l'article 9 est insuffisante et diverses suggestions ont été faites pour améliorer cet article.

70. Dans ces circonstances, il suggère à la Commission de charger le Comité de rédaction de trouver une rédaction appropriée pour l'article 10 dont il éliminerait toute allusion à la « compétence ». De cette façon, l'article viserait les modes de nomination et de reconnaissance et présenterait ainsi une réelle utilité pratique.

71. Enfin, le Comité de rédaction aurait à prendre une

^a Ibid.

décision sur l'aménagement du contexte; il pourrait se demander si les dispositions de l'article 10 doivent être fondues avec celles d'autres articles. S'il n'y a pas d'objections, le Président considérera que la Commission accepte ces suggestions.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 11 (Nomination de ressortissants
de l'Etat de résidence)

72. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, constate que les gouvernements n'ont pas formulé d'objection contre la règle énoncée à l'article 11. Cependant, les Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) et la Belgique (A/CN.4/136/Add.6) proposent une formule plus souple pour exprimer l'idée qui a inspiré l'article. Le Gouvernement du Chili (A/CN.4/136/Add.7) propose des modifications de rédaction qui de l'avis du Rapporteur spécial peuvent être renvoyées au Comité de rédaction.

73. M. Žourek rappelle que l'article 11 ne s'applique qu'aux fonctionnaires consulaires et non aux employés de consulats, lesquels sont chargés de tâches administratives ou techniques ou appartiennent au personnel de service⁴.

74. La formule employée dans la disposition correspondante (paragraphe 2 de l'article 8) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques est beaucoup plus stricte que l'article 11 du projet à l'examen. Ne serait-ce que pour cette raison, le Rapporteur spécial pense qu'il serait difficile de rendre plus libérales les dispositions de l'article 11, formule de compromis qui a été mise au point très soigneusement. Du reste, si la Commission devait modifier la rédaction de l'article, d'autres gouvernements ne manqueraient pas de faire des objections au nouveau texte.

75. D'autres questions appellent un examen : ne faudrait-il pas élaborer une disposition concernant les employés de consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence? Ne devrait-on pas ajouter au projet d'articles une disposition conçue dans le sens du paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne (ressortissants d'un Etat tiers)?

76. La Commission pourrait toutefois remettre à plus tard l'examen de ces adjonctions éventuelles pour donner maintenant toute son attention à la question de l'adoption de l'article 11. Le Rapporteur spécial demande instamment à la Commission d'adopter l'article dans sa rédaction actuelle.

77. M. FRANÇOIS pense que la question posée à l'article 11 n'est peut-être pas très importante lorsqu'il s'agit de consuls de carrière, mais aura de sérieuses conséquences en ce qui concerne les consuls honoraires. Il rappelle à ce propos le paragraphe premier de l'article 54, où il est dit que les dispositions du chapitre premier (articles 1 à 28) s'appliquent aux consuls honoraires.

78. D'après cette clause, les dispositions de l'article 11 s'appliquent aux consuls honoraires. Or, le texte actuel

de l'article 11 est trop catégorique, pour autant qu'il doive s'appliquer aux consuls honoraires. Une disposition plus souple, conçue dans l'esprit de celle que proposent les Gouvernements des Pays-Bas et de la Belgique, serait préférable du point de vue des possibilités d'application de l'article aux consuls honoraires.

79. Si la Commission devait cependant adopter l'article 11 dans son texte actuel, il faudrait qu'elle fasse une exception pour les consuls honoraires.

80. M. François préférerait, quant à lui, que l'article 11 soit rédigé en termes moins rigides, de manière qu'il puisse s'appliquer aux consuls honoraires comme aux consuls de carrière.

81. Le PRESIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'à la Conférence de Vienne s'est clairement manifestée une tendance à rendre plus sévères les dispositions relatives à la nomination d'un ressortissant de l'Etat accréditaire comme agent diplomatique d'un autre Etat. Par suite, les dispositions que le projet de la Commission du droit international comportait à ce sujet ont été modifiées. Un paragraphe entièrement nouveau a été introduit dans la Convention de Vienne, où il constitue le paragraphe premier de l'article 8. Quant aux paragraphes 2 et 3 de cet article, ils contiennent l'un et l'autre des dispositions plus strictes que celles qui avaient été à l'origine envisagées dans le projet de la Commission relatif aux relations diplomatiques.

82. La Commission devrait tenir compte de cette tendance dans le débat en cours et devrait, lorsqu'elle prendra une décision sur l'article 11, s'inspirer des dispositions de l'article 8 de la Convention de Vienne.

83. M. AGO ne voit pas d'inconvénient à ce que l'on adopte, en ce qui concerne les consuls de carrière, un article qui suivrait de très près les termes de l'article 8 de la Convention de Vienne; mais il serait alors nécessaire de préciser que les dispositions de cet article ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

84. Il ne peut admettre qu'il conviendrait, comme on l'a proposé, d'apporter des restrictions aux choix de ressortissants de l'Etat de résidence comme employés de consulat. Il rappelle, à ce propos, que les dispositions de l'article 8 de la Convention de Vienne ne s'appliquent pas aux membres du personnel administratif et technique, non plus qu'aux membres du personnel de service des missions diplomatiques.

85. M. YASSEEN fait ressortir la différence qui existe entre agents diplomatiques et fonctionnaires consulaires. On peut à bon droit soutenir qu'un agent diplomatique doit, en principe, avoir la nationalité de l'Etat accréditant. Il n'est pas aussi évident qu'un fonctionnaire consulaire doive nécessairement avoir la nationalité de l'Etat d'envoi. De même, on comprend facilement les vives objections que soulève l'idée de voir un citoyen d'un Etat accrédité auprès de ce même Etat, comme agent diplomatique au service d'un autre Etat. En revanche, il est admissible qu'un ressortissant d'un Etat soit dans ce même Etat, fonctionnaire consulaire d'un autre Etat.

⁴ Voir, sous l'article 21, le par. 3 du commentaire.

86. Pour les raisons qu'il vient d'exposer, M. Yasseen se déclare favorable au maintien de l'article 11 dans son texte actuel et ne voit pas de raison d'en étendre l'application aux ressortissants d'un Etat tiers.

87. M. SANDSTRÖM approuve ce que vient de dire M. Yasseen.

La séance est levée à 18 heures

590^e SEANCE

Mardi 16 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Relations et immunités consulaires (A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 10, A/CN.4/137) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES (A/4425) (suite)

ARTICLE 11 (Nomination de ressortissants de l'Etat de résidence) (suite)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 11 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425). La seule proposition précise qui ait été soumise au sujet de cet article est la proposition de M. Ago (589^e séance, par. 83) tendant à ce que l'article 11 soit révisé sur le modèle de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13).

2. M. SANDSTRÖM rappelle la proposition de M. Yasseen et celle qu'il a faite lui-même (589^e séance, par. 86 et 87), tendant à ce que l'article 11 soit conservé dans son texte actuel.

3. Sir Humphrey WALDOCK demande quel mal il y aurait à ce que l'article fasse l'objet d'une nouvelle rédaction inspirée de celle de l'article 8 de la Convention de Vienne.

4. M. SANDSTRÖM répond qu'il existe une raison d'importance pour établir une différence de traitement entre agents diplomatiques et fonctionnaires consulaires. Un agent diplomatique, à la différence d'un consul, représente l'Etat accréditant dans le domaine politique.

5. M. VERDROSS rappelle ce qu'a dit M. François (*ibid.*, par. 79) à savoir qu'il n'y aurait pas d'inconvénient à adopter pour l'article 11 une nouvelle rédaction sur le modèle de l'article 8 de la Convention de Vienne si les dispositions de l'article ne s'appliquaient pas aux consuls honoraires.

6. Le PRESIDENT fait observer que le chapitre du projet qu'examine la Commission traite seulement des consuls de carrière.

7. M. YASSEEN rappelle qu'en vertu du premier paragraphe de l'article 54, les règles posées à l'article 11 s'appliqueraient également aux consuls honoraires.

8. En réponse à l'intervention de Sir Humphrey WALDOCK, il souligne qu'étant donné le caractère politique des fonctions confiées aux diplomates, il pourrait facilement se produire des conflits d'allégeance si des ressortissants de l'Etat accréditaire étaient choisis comme agents diplomatiques d'un Etat étranger et devaient exercer ces fonctions dans leur propre pays. La situation est toute différente en ce qui concerne les consuls; il n'existe pas dans ce cas d'argument décisif pour soutenir que les consuls doivent toujours avoir la nationalité de l'Etat d'envoi.

9. Pour la nomination de ressortissants d'un Etat tiers comme fonctionnaires consulaires, M. Yasseen ne juge pas nécessaire d'exiger le consentement exprès de l'Etat de résidence; il ne saurait, en effet, se produire de conflit d'allégeance intéressant ce dernier.

10. Pour les raisons qu'il vient d'exposer, M. Yasseen demande instamment que l'article 11 soit maintenu dans son texte actuel. Les dispositions de cet article sont, en effet, nécessaires pour bien préciser que le consentement de l'Etat de résidence est requis pour la nomination de l'un de ses ressortissants en qualité de consul d'un pays étranger.

11. Sir Humphrey WALDOCK fait observer que l'article 11 ne diffère pas, quant au fond, des paragraphes 1 et 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne. Les deux textes exigent le consentement exprès de l'Etat de résidence.

12. Sir Humphrey a interprété l'article 11 comme s'appliquant seulement aux consuls de carrière; à supposer admise cette interprétation, il ne voit pas quel mal il y aurait à adopter la formule employée à l'article 8 de la Convention de Vienne.

13. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, est d'avis qu'il y a fort peu de différence, quant au fond, entre l'article 11 du projet à l'examen et l'article 8 de la Convention de Vienne. Ce dernier ne constitue qu'une version plus accentuée de la même disposition. Le Secrétaire de la Commission rappelle qu'à la Conférence de Vienne un fort courant d'opinions s'est manifesté en faveur de dispositions limitant les possibilités de nomination d'une personne qui n'aurait pas la nationalité de l'Etat accréditant. Ce sentiment a trouvé son expression dans les paragraphes 1 et 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne.

14. La question n'est pas de savoir quel mal il y aurait à ce que l'article 11 fasse l'objet d'une nouvelle rédaction sur le modèle de l'article 8 de la Convention de Vienne. C'est plutôt une question de possibilités pratiques, du point de vue financier surtout. L'effectif du personnel qu'il faut prévoir pour un consulat est beaucoup plus important que lorsqu'il s'agit d'une mission diplomatique, de sorte que si l'on devait exiger de l'Etat d'envoi qu'il ne choisisse, en principe, que des personnes ayant sa nationalité, cette disposition pourrait lui imposer une charge financière très lourde. M. Liang fait ressortir que ces considérations valent non seulement en ce qui concerne la nomination des consuls honoraires, mais aussi