

Document:-
A/CN.4/SR.531

Compte rendu analytique de la 531e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

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>)*

voir le développement progressif du droit dans ce domaine, il serait bon de s'inspirer sans hésitation des pratiques suivies par les Etats qui, volontairement et délibérément, acceptent le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires. M. Pal espère par conséquent que le Comité de rédaction, sans se dissimuler les difficultés du problème, sera en mesure, en se guidant sur la pratique des Etats, de les surmonter. Il estime toutefois qu'il importe que le nouveau texte revienne devant la Commission à un stade ultérieur de ses travaux, et avant que l'on ne passe à l'établissement du rapport.

51. Sir Gerald FITZMAURICE croit possible d'écarter d'emblée deux difficultés : en premier lieu, il est bien évident qu'un membre d'une mission diplomatique qui remplit en même temps des fonctions consulaires continue à jouir du statut diplomatique ; en deuxième lieu, la situation des consuls honoraires ne pose pas de problème, puisque leurs locaux ne bénéficient pas de l'inviolabilité. Un problème peut se poser, toutefois, si les locaux de la mission diplomatique et les locaux consulaires se trouvent dans le même bâtiment, éventuellement avec des portes de communication. Même dans cette hypothèse, il n'y a pas de difficulté si, comme il est normal, chaque catégorie de locaux a son entrée séparée et un accès direct à la rue. Le problème est plus complexe lorsque des activités qui ne sont pas de caractère strictement consulaire sont poursuivies dans les locaux du consulat, les travaux d'une mission commerciale, par exemple. On ne voit guère comment l'on pourrait considérer, dans un même bâtiment consulaire, certaines pièces comme inviolables et d'autres comme ne l'étant pas. Mais sir Gerald ne croit pas que la solution de ce problème assez particulier doive avoir de répercussion sur l'application du principe général de l'inviolabilité des locaux consulaires.

52. M. MATINE-DAFTARY estime, comme M. Yokota, que la troisième phrase du premier paragraphe de l'article 25 devrait être supprimée. Les autorités locales ne sauraient en aucun cas se voir dénier le droit d'avoir accès aux documents du consulat qui pourraient constituer des éléments de preuve dans un procès. M. Matine-Daftary pense que le Comité de rédaction pourra définir les exceptions qu'il est nécessaire de stipuler à la règle de l'inviolabilité.

53. Le PRÉSIDENT est d'avis que l'article 25 peut être renvoyé au Comité de rédaction sans plus tarder. Il présume que la Commission accepte la proposition de M. Pal tendant à ce que le Comité de rédaction présente un texte révisé assez longtemps avant la fin de la session.

54. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait valoir, en réponse à l'observation de M. Pal, que le texte révisé sera soumis à la Commission en tout cas un certain temps avant l'examen du commentaire.

55. M. AGO espère que le Comité de rédaction présentera un texte révisé de tous les articles

au sujet desquels il y a eu controverse, quelque temps avant la rédaction du rapport.

56. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 25 et 27 au Comité de rédaction, étant entendu que latitude devra être laissée à la Commission de procéder à l'examen des textes soumis par le Comité de rédaction pour chacun des articles qui ont donné lieu à des divergences de vues.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 10

531^e SÉANCE

Mardi 3 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Collaboration avec d'autres organismes (A/CN.4/124)

[Point 8 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT demande au Secrétaire de lire les passages pertinents d'une lettre en date du 14 mars 1960 que le secrétaire général de l'Union panaméricaine a adressée au Secrétaire général des Nations Unies au sujet des relations entre le Conseil interaméricain de jurisconsultes et la Commission.

2. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) résume le contenu de la lettre qui a trait à une résolution adoptée par le Conseil interaméricain de jurisconsultes, lors de sa quatrième réunion à Santiago du Chili, en 1959 (A/CN.4/124, par. 159). Lui-même a assisté à la réunion en qualité d'observateur de la Commission et il s'est engagé à porter la résolution le plus tôt possible à la connaissance de la Commission.

3. Le PRÉSIDENT estime qu'il faut décider d'urgence s'il y a lieu d'inviter un observateur du Comité juridique interaméricain, car il croit savoir qu'un représentant dudit Comité se trouve déjà à Genève. Il propose qu'il soit invité à assister aux séances de la Commission en qualité d'observateur.

Il en est ainsi décidé.

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 26 (EXEMPTION FISCALE DES LOCAUX CONSULAIRES)

4. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) expose qu'en dehors de quelques modifications, son projet

d'article 26 correspond à l'article 21 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. A son avis, la clause « tous impôts et taxes, nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission » qui figure dans ce dernier article n'était pas assez générale. Il a donc employé dans le projet d'article 26 la formule « impôts et taxes, perçus par l'Etat de résidence ou par une de ses subdivisions territoriales ». Cette formule couvre toute subdivision territoriale de l'Etat quelle qu'elle soit (Etat dans l'Etat fédéral, canton, province, région, département, district, commune, etc.). Il s'agit, en fait, de l'exemption de l'Etat d'envoi de tous impôts et taxes sur ses locaux consulaires. Presque toutes les conventions consulaires contiennent la même disposition à cet égard, par exemple, la Convention de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, et plusieurs autres conventions consulaires conclues récemment par le Royaume-Uni, ainsi que de nombreuses conventions conclues au cours de ces dernières années par des Etats socialistes : conventions consulaires conclues par l'Union soviétique avec la République populaire de Bulgarie le 24 août 1957 (art. 8), la République populaire roumaine le 4 septembre 1957 (art. 11), la Tchécoslovaquie le 5 octobre 1957 (art. 9), la République populaire d'Albanie le 18 septembre 1957 (art. 9), l'Autriche le 28 avril 1959 (art. 10), et d'autres encore. Certaines conventions récentes vont plus loin, en ce sens qu'elles exemptent de charges fiscales les biens meubles des consulats, ainsi, notamment, la convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, et certaines autres conventions consulaires conclues par le Royaume-Uni. M. Žourek est certain que la Commission approuvera le principe de l'article 26 puisqu'il a été accepté par la majorité des Etats. Il ne voit pas la nécessité de rédiger les dispositions en termes encore plus généraux, car les Etats sont libres de stipuler des conditions plus libérales dans les conventions bilatérales. Il propose de renvoyer l'article 26 au Comité de rédaction.

5. M. EDMONDS approuve entièrement le principe de l'article 26, mais il fait observer que ce sont habituellement les biens qui sont assujettis au genre d'impôts que vise l'article 26, et non pas leur propriétaire ou locataire. Ce texte devrait donc préciser que l'Etat d'envoi, le chef de poste et les biens sont tous exempts desdites taxes ou impôts. Aux Etats-Unis, par exemple, le libellé actuel de l'article, insuffisamment explicite, pourrait être interprété comme ne s'appliquant pas aux biens.

6. M. PAL partage l'avis de M. Edmonds ; en Inde, aussi, l'impôt sur le revenu peut être exigé du propriétaire d'un immeuble loué où s'exercent des fonctions consulaires.

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répond qu'il a suivi le texte relatif aux relations diplomatiques, mais qu'il ne voit aucun inconvénient à accepter la suggestion formulée par M. Edmonds et appuyée par M. Pal. En effet, il peut exister des impôts spéciaux sur la propriété ou sur les

biens en location. Pour ce qui est du fond, il serait préférable que l'article 26 soit identique à l'article 21 du projet relatif aux relations diplomatiques.

8. Le PRÉSIDENT est convaincu que l'on peut confier au Comité de rédaction le soin de rédiger l'article 26, compte tenu des suggestions de MM. Edmonds et Pal ; il propose donc de le lui renvoyer.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 27 (INVIOLABILITÉ DES ARCHIVES ET DES DOCUMENTS [suite*])

9. M. SCELLE dit qu'il a réfléchi à l'article 27 que la Commission a renvoyé, sans modification, au Comité de rédaction lors de la séance précédente. Il a notamment pensé aux observations de M. François en la matière (530^e séance, par. 14). Ce qui importe véritablement, c'est l'inviolabilité des archives consulaires. Il ne s'agit pas seulement, comme d'aucuns peuvent le croire, de vieux papiers, mais aussi de la correspondance quotidienne du consul. Leur inviolabilité doit être hors de question. L'inviolabilité des locaux consulaires pose un problème plus délicat, parce qu'elle ne peut évidemment pas englober le droit d'asile ou empêcher la recherche de criminels, par exemple. Les exceptions à l'inviolabilité des locaux consulaires doivent être clairement définies. L'article 30 du projet de Harvard sur la condition juridique et les fonctions des consuls¹ va au fond de la question et devrait être incorporé à l'article 27. D'après ce texte, c'est à l'Etat d'envoi qu'il incombe d'ordonner la séparation des archives consulaires et des autres lettres ou documents. Cette disposition s'applique à la fois aux consuls de carrière et aux consuls honoraires, et elle doit être une règle fondamentale de l'administration des consulats.

10. Se référant, en passant, au texte de l'article 25 qui a aussi été renvoyé au Comité de rédaction et qui est en corrélation avec l'article 27, M. Scelle ajoute que, dans tous les cas où le consul refuse aux autorités locales la permission de pénétrer dans les locaux consulaires, il y aura probablement des consultations à un niveau supérieur, soit entre l'ambassadeur de l'Etat d'envoi et le Ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence, soit même entre les deux gouvernements. Ce cas doit être prévu dans l'article.

11. Le PRÉSIDENT ne doute pas que le Comité de rédaction tienne compte des observations de M. Scelle, notamment en ce qui concerne les exceptions à l'inviolabilité ; il est assurément d'avis que les locaux consulaires ne sauraient servir d'asile. En examinant les articles 30 et 40 du projet du Rapporteur spécial, la Commission aura l'occasion d'examiner et de définir les exceptions aux privilèges et immunités consulaires.

* Reprise des débats de la 530^e séance.

¹ Harvard Law School, *Research in International Law*, II. *The Legal Position and Functions of Consuls*, Cambridge (Mass.), Harvard Law School, édit., 1932, p. 362.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense que les suggestions de M. Scelle faciliteront la rédaction de l'article 27. Il n'a pas inclus dans son projet de disposition semblable à celle qui figure à l'article 30 du projet de Harvard, parce que cette clause semble se rapporter à la situation des consuls qui exercent une activité privée, ce qui était le plus souvent le cas aux XVII^e et XVIII^e siècles. Toutefois, il a fait figurer au paragraphe 2 de l'article 56 (*Situation juridique des consuls honoraires*) une clause selon laquelle les archives des consuls honoraires sont inviolables à condition d'être séparées de la correspondance privée. Il croit qu'une telle disposition est tombée en désuétude pour ce qui est des consuls de carrière, mais il ne verrait pas d'objection de principe à ce qu'on l'ajoute à l'article 27.

13. M. SCELLE fait observer qu'à une époque antérieure au seizième siècle, le commerce était pratiqué exclusivement par les gouvernements et que les consuls étaient presque des vice-rois ou, au sens de l'institution romaine, des proconsuls. Aux dix-septième et dix-huitième siècles, le statut des consuls a changé : ils ont cessé d'être des vice-rois, sauf dans les pays de capitulation, et sont devenus des « fonctionnaires ». M. Scelle estime que la Commission devrait promouvoir le développement du droit en la matière et reconnaître qu'en raison de l'évolution de la fonction consulaire, il y a lieu, notamment, d'accorder au consul une protection de plus en plus élargie. On ne saurait oublier qu'il est fonctionnaire d'un Etat, et que c'est l'égalité des Etats souverains qui doit jouer en la matière.

14. M. YOKOTA dit qu'il ne ressort pas assez nettement du texte de l'article 27 si les archives et documents dont l'inviolabilité doit être assurée sont ceux qui appartiennent ou ceux qui sont conservés au consulat. Ils pourraient en effet se trouver dans la résidence privée du consul. De nombreux auteurs, faisant une distinction entre les archives et documents qui sont conservés au consulat et ceux qui se trouvent ailleurs, admettent que si les premiers sont inviolables, il n'en est pas nécessairement ainsi des autres. Aucune disposition comparable ne figure dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques, car ce texte contient une disposition prévoyant que la résidence de l'ambassadeur jouit de la même inviolabilité que les locaux de la mission. Par contre, d'après le projet sur les relations et immunités consulaires, si les locaux consulaires sont inviolables, la résidence du consul ne l'est pas nécessairement. Si l'on veut que l'article 27 garantisse l'inviolabilité de tous les documents et archives appartenant au consulat, il y aurait lieu d'y insérer une disposition calquée sur celle de l'article 30 du projet de Harvard, qui stipulerait que les archives consulaires qui se trouvent dans la résidence du consul doivent être séparées des archives privées.

15. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) estime qu'il convient d'établir une distinction entre les archives et les documents. Les archives

ont un caractère plus permanent et font partie, pour ainsi dire, des locaux consulaires, tandis que les documents peuvent être de simples papiers du consulat. Une distinction similaire a été faite dans le commentaire sur l'article 22 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. On pourrait valablement soutenir que les enveloppes adressées aux consuls ne peuvent être ouvertes par les autorités de l'Etat de résidence que si elles sont disposées à courir le risque d'y trouver des documents officiels. Du moment que les actes des consulats sont des actes officiels, il faut leur reconnaître ce caractère et les considérer, par conséquent, comme ne relevant pas de la juridiction de l'Etat de résidence. La question est de savoir si l'on peut établir une distinction valable entre la position de l'article 27 du projet sur les relations consulaires et celle de l'article 22 du projet sur les relations diplomatiques. Pour autant que les actes officiels d'un agent consulaire ne relèvent pas de la juridiction de l'Etat de résidence, les archives et documents du consulat bénéficieront de la même inviolabilité que les documents et archives diplomatiques. Lorsqu'elle a rédigé l'article 22 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission a discuté longuement pour savoir si les documents font partie des archives et elle est parvenue à la conclusion que tel n'est pas nécessairement le cas.

16. M. SANDSTRÖM partage le point de vue exprimé par le Secrétaire de la Commission. La question a été étudiée assez longuement dans le commentaire sur l'article 22 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

17. Le PRÉSIDENT propose que le Comité de rédaction tienne compte des observations faites au sujet de l'article 27.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 28 (FACILITÉS)

18. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) indique que le texte de l'article 28 correspond à celui de l'article 23 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. Il importe plus encore d'énoncer ce principe dans le projet sur les relations et immunités consulaires, car les consuls ont besoin, presque quotidiennement, du concours des autorités pour exercer leurs fonctions. M. Žourek aurait préféré un texte encore plus explicite, mais il a reproduit presque littéralement, *mutatis mutandis*, celui de l'article correspondant du projet sur les relations diplomatiques. Le Comité de rédaction jugera peut-être bon de développer le présent texte, qui se borne à énoncer, dans les termes les plus simples, le principe qui doit figurer dans le projet. Beaucoup de conventions consulaires sont, en effet, plus explicites, mais un projet de code comme celui que la Commission est en train d'élaborer ne peut pas contenir autant de détails qu'un traité bilatéral. Il n'y a aucun doute qu'à moins de se voir accorder toutes les facilités nécessaires, les consuls ne seraient pas en mesure d'exercer leurs fonctions de manière satisfaisante. Quant à savoir

en quoi consistent ces facilités, la Commission ne peut pas les énumérer toutes, car elles peuvent varier considérablement, depuis l'aide fournie au consulat en vue de trouver des locaux jusqu'aux renseignements communiqués touchant les conditions commerciales dans l'Etat de résidence. Comme il est dit dans le commentaire de l'article 23 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, on suppose que les demandes d'assistance se tiendront dans les limites de ce qui est raisonnable, conformément à la pratique suivie dans les relations entre les Etats intéressés. Il convient que la Commission décide d'abord si le principe doit être maintenu et confie ensuite au Comité de rédaction le soin de le libeller.

19. Le PRÉSIDENT suggère que le Comité de rédaction examine s'il y a lieu d'adopter un texte différent de la disposition correspondante du projet sur les relations et immunités diplomatiques et s'il faut faire figurer dans le commentaire toutes les raisons à l'appui de cette dernière qui ont fait l'objet d'une discussion approfondie au moment de sa rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 29 (LIBERTÉ DE COMMUNICATION) ET
PROPOSITION D'ARTICLE ADDITIONNEL (LIBERTÉ
DE MOUVEMENT)

20. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique que le texte de l'article 29 correspond à celui de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, mais qu'il est rédigé en termes plus concis, puisque des questions comme celle du courrier consulaire ne se posent pas en matière de relations consulaires. L'article 29 est essentiel à l'exercice des fonctions consulaires, les consuls se servant des courriers diplomatiques, dont les privilèges et immunités se trouvent être réglés par le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. Si le consul ne jouit pas de la liberté de communication pour toutes fins officielles avec le gouvernement de l'Etat d'envoi ainsi que ses autres missions diplomatiques et consulats, il n'est pas en mesure d'exercer ses fonctions. M. Žourek n'insiste pas sur le libellé exact de l'article, mais il estime que le principe qui y est énoncé doit figurer dans le projet. Bien entendu, la liberté de communication peut être restreinte en cas de différends; certaines conventions contiennent des dispositions à cet effet, tout comme elles prévoient la possibilité de restreindre, dans les mêmes conditions, la liberté de communication diplomatique. La Commission pourrait faire ressortir ce point dans le commentaire. La deuxième phrase de l'article 29 est le corollaire de la première et correspond à la pratique courante. Des dispositions prévoyant expressément l'emploi de messages en code ou en chiffre figurent dans plusieurs conventions consulaires. La Commission peut, si elle le désire, compléter l'énoncé du principe ou le développer, mais il conviendrait de renvoyer d'abord le texte au Comité de rédaction.

21. M. AGO demande au Rapporteur spécial s'il

a eu quelque raison particulière d'omettre toute disposition relative à la liberté de mouvement, telle que celle qui figure dans l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques, ou bien si, à son avis, ce principe résulte implicitement d'autres articles du projet sur les relations et immunités consulaires. En effet, la liberté de mouvement est encore plus nécessaire aux consuls qu'aux agents diplomatiques. Le projet d'article 29 est, dans l'ensemble, bien rédigé, mais il serait utile d'y insérer une clause analogue à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques (qui a trait à l'inviolabilité de la correspondance officielle).

22. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) répond que s'il n'a pas inséré d'article sur la liberté de mouvement, c'est que la compétence des consuls est limitée à la circonscription consulaire et, de ce fait, plus restreinte que celle de la mission diplomatique, laquelle s'étend à l'ensemble du territoire de l'Etat accréditaire. Le principe de la liberté de mouvement peut se déduire de l'article 28 (*Facilités*) qui donne nettement aux consuls la liberté nécessaire pour se déplacer dans leur circonscription consulaire et, en cas de nécessité, même en dehors de la circonscription consulaire.

23. M. VERDROSS approuve sans réserve l'idée exprimée dans la première phrase de l'article 29, mais il estime que le mot « notamment » permet une interprétation trop étendue, car il sous-entend la possibilité de communiquer avec des autorités autres que le gouvernement de l'Etat d'envoi et ses missions diplomatiques et consulats. M. Verdross se demande si cette formule est censée s'appliquer aux communications avec les navires de l'Etat d'envoi, comme le prévoit l'article 13 du projet de Harvard ².

24. M. YOKOTA rappelle que la question de la liberté de mouvement a fait l'objet d'une discussion approfondie à propos de l'article 24 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques, la Commission ayant conclu que la liberté de mouvement est une des facilités qu'il faut nécessairement accorder aux membres des missions diplomatiques, sous réserve évidemment de certaines restrictions. Il devrait en être de même pour les consuls, du moins dans les limites de la circonscription consulaire. C'est là un droit reconnu de longue date dans le monde entier. Si, en général, les conventions consulaires n'en font pas expressément mention, cela ne veut pas dire que l'on ne reconnaisse pas la liberté de déplacement; il faut y voir plutôt la preuve d'une pratique si bien établie qu'elle a paru évidente aux rédacteurs de ces conventions. Cette disposition apparaît dans les articles relatifs aux relations diplomatiques; si elle ne figure pas dans le projet sur les relations consulaires, on pourra en déduire que seuls les agents diplomatiques et non pas les agents consulaires bénéficient de ce droit. Pour ce qui est de la liberté de communication, la légère différence

² *Ibid.*, p. 306.

entre la rédaction du présent article 29 et le paragraphe 1 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques porte sur le fond. On en conclurait que, si les missions diplomatiques ont le droit de se servir de codes ou de chiffres pour leurs communications officielles avec leur Gouvernement, ainsi qu'avec d'autres missions diplomatiques et consulats de l'Etat d'envoi, les agents consulaires peuvent utiliser le code pour toutes leurs communications officielles non seulement avec le Gouvernement et les missions diplomatiques et consulats de l'Etat d'envoi, mais même avec les ressortissants de l'Etat d'envoi établis sur le territoire de l'Etat de résidence. Il serait fort inopportun d'accorder aux agents consulaires plus de privilèges qu'aux agents diplomatiques ; c'est l'inverse qui devrait se produire, si tant est que la moindre distinction doive être faite. M. Yokota ne voit, quant à lui, aucune raison valable pour ce faire. Quant à la correspondance officielle des consulats, il est d'accord avec M. Ago pour penser qu'il convient d'insérer une clause qui en consacrerait l'inviolabilité. On peut considérer le concept de l'inviolabilité comme une règle de droit international, et c'est ce que font de nombreux auteurs. Oppenheim ne distingue pas clairement les archives des papiers et de la correspondance, mais établit sans conteste que la correspondance officielle des consulats est inviolable³.

25. Le PRÉSIDENT demande au Rapporteur spécial s'il a quelque objection à ce qu'un article semblable à l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques soit incorporé dans le projet sur les relations et immunités consulaires.

26. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime qu'il suffirait, comme il l'a déjà dit, d'expliquer dans le commentaire pour quelles raisons la Commission ne juge pas absolument nécessaire d'inclure un tel article dans le corps même du texte. L'on ne pourrait alors déduire de l'absence de ce texte une interprétation défavorable aux consulats. Pour sa part, toutefois, le Rapporteur spécial, sans s'opposer à l'insertion d'un texte de cette nature si tel est le désir de la majorité, a cependant des doutes sur l'utilité d'un tel article. Répondant à la question de M. Verdross à propos du mot « notamment », il confirme que l'on peut aussi avoir en vue les communications avec les navires de l'Etat d'envoi et avec les représentants locaux des organisations internationales.

27. M. SANDSTRÖM déclare que l'article relatif à la liberté de mouvement a été inclus dans le projet sur les relations et immunités diplomatiques afin que les gouvernements soient informés de tous les aspects des conditions du pays. Les consulats devraient jouir de la même liberté de déplacement, et cela devrait être expressément prévu dans les

articles relatifs aux relations consulaires, éventuellement avec cette réserve que leur liberté de mouvement ne s'appliquera qu'à la circonscription consulaire. M. Sandström pense, comme M. Yokota, que les termes du paragraphe 1 de l'article 25 du projet relatif aux relations diplomatiques sont préférables. Il ne s'agit pas seulement d'une question de forme. En outre, une disposition rédigée d'après ce paragraphe pourrait résoudre le problème posé par M. Verdross. L'on pourrait en outre insérer, comme l'a suggéré M. Ago, une clause stipulant que la correspondance officielle du consulat doit être inviolable. Certaines conventions consulaires font mention d'une valise consulaire, mais s'y référer serait peut-être, pour la Commission, aller trop loin, étant donné que l'usage n'en paraît pas généralisé.

28. M. FRANÇOIS préfère la rédaction de l'article 23 tel qu'il figure dans le premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/108). Le Rapporteur spécial a expliqué que le mot « notamment » se rapporte aux communications avec les navires de l'Etat d'envoi et avec les organisations internationales. En fait — et cela va beaucoup plus loin — ce texte peut être interprété comme se rapportant également aux communications avec des personnes privées, ressortissants de l'Etat d'envoi. L'on ne saurait admettre que les communications officielles avec des personnes privées soient considérées comme inviolables. Plus inacceptable encore est l'idée, qui ressort implicitement de la dernière phrase de l'article 29, que les consulats puissent être autorisés à communiquer en code ou en langage chiffré avec des personnes privées. M. François se demande d'ailleurs si les consulats ont coutume de correspondre entre eux, en code ou en chiffre.

29. M. AMADO estime qu'il y a lieu d'inclure dans le projet une disposition consacrant expressément la liberté de mouvement.

30. Quant à la liberté de communication, il propose d'améliorer le texte de l'article 29 en reprenant les termes de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques (« L'Etat de résidence permet et protège... », au lieu de « L'Etat de résidence accorde et protège... »). En second lieu, il croit la critique formulée par M. Yokota justifiée ; la virgule après les mots « pour toutes fins officielles » et l'emploi peu satisfaisant du mot « notamment » laissent entendre qu'un consulat aurait le droit d'adresser des messages en code ou en chiffre aux ressortissants de l'Etat d'envoi.

31. Enfin, M. Amado juge, lui aussi, nécessaire d'inclure une disposition concernant l'inviolabilité de la correspondance officielle du consulat.

32. M. ERIM souhaite que l'on maintienne, à propos de la liberté de communication, la distinction entre privilèges diplomatiques et privilèges consulaires, de la même manière que l'on distingue l'inviolabilité des locaux consulaires de celle des locaux diplomatiques. L'inviolabilité des locaux consulaires n'est pas absolue et il convient, de même, de n'entendre les privilèges accordés au

³ L. Oppenheim, *International Law-A Treatise*, 8^e éd., revue par H. Lauterpacht, Londres-New York-Toronto, Longmans, Green and Co., édit., 1955, vol. I. — *Peace*, p. 842.

consul en ce qui concerne la liberté de communication que dans les limites définies pour les exigences de ses fonctions officielles. M. Erim propose donc que l'article 29 demeure en substance sans changement, sous réserve de quelques modifications d'ordre rédactionnel. Tout d'abord, les mots « fins officielles » doivent être suivis d'un point. Le reste de l'article précisera alors simplement que le consul a le droit d'employer, pour ses communications officielles, tous les moyens de communication appropriés, y compris les messages en code ou en chiffre. Certains membres de la Commission ont parlé de communications avec des particuliers, mais M. Erim ne voit pas comment il serait possible, en pratique, de restreindre l'usage de ces procédés à la correspondance du consulat avec certaines catégories de personnes seulement, ni pourquoi on le ferait.

33. Pour ce qui est de la liberté de mouvement, il approuve l'insertion d'un article rédigé sur le modèle de l'article 24 du projet sur les relations et immunités diplomatiques. L'article 28 du projet soumis à la Commission ne suffit pas à assurer la liberté de déplacement car, étant donné qu'il reprend les termes de l'article 23 du projet sur les relations diplomatiques, le fait de ne pas inclure une disposition analogue à l'article 24 pourrait conduire à des interprétations erronées. A cet égard, M. Erim fait observer que l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques donne à l'Etat accréditaire le droit d'interdire l'accès à certaines zones pour des raisons de sécurité nationale. La portée de l'expression « sécurité nationale » est très vague. Une disposition similaire permettrait donc à l'Etat de résidence, s'il le désire, de restreindre la liberté de déplacement des consuls.

34. Le Rapporteur spécial a fait valoir que l'étendue des circonscriptions consulaires est, en général, limitée. Cela n'est pas toujours exact. Ainsi certains pays n'ont que deux ou trois consuls pour l'ensemble des Etats-Unis d'Amérique. Dans des cas de ce genre, une circonscription consulaire peut être plus vaste que la superficie totale de plusieurs pays européens.

35. M. BARTOŠ rappelle que la Commission a décidé, en principe, de suivre le modèle du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. L'omission de l'une quelconque de ses dispositions serait donc interprétée comme une omission volontaire. Ainsi, l'omission, dans le présent projet, de l'article 24 du projet sur les relations diplomatiques pourrait être interprétée comme signifiant qu'un consul est tenu de fournir des justifications avant d'être autorisé à quitter le siège du consulat. Et il ne suffit pas de prévoir la liberté de déplacement du consul à l'intérieur de sa circonscription, car un consul a fréquemment besoin de se rendre hors de sa propre circonscription pour obtenir des renseignements ou pour conférer avec ses collègues dans d'autres villes.

36. En conséquence, M. Bartoš demande à la Commission de peser soigneusement toute décision dont la conséquence serait d'aboutir, pour ce qui

est du projet sur les relations consulaires, à un texte plus court que celui du projet relatif aux relations diplomatiques. Il en va de même de la disposition concernant l'inviolabilité de la correspondance des consulats. L'article 27 ne se rapporte qu'aux archives et aux documents, alors que les conventions consulaires, ainsi que la pratique des Etats, ont coutume de distinguer les archives et documents d'une part, et la correspondance de l'autre.

37. Pour ce qui est des modes de communications, M. Bartoš déclare que dans les pays d'Europe occidentale, d'Amérique et d'Afrique, ainsi que dans des parties des pays d'Asie, la pratique est d'autoriser les consulats à se servir de courriers et à utiliser la valise diplomatique. Il donne pour exemple la pratique relative à la correspondance officielle reçue et envoyée par les missions diplomatiques et par les consulats yougoslaves au Canada et aux Etats-Unis. En vertu d'un échange de lettres entre les Gouvernements intéressés, c'est le Consulat général yougoslave à New York, et non l'Ambassade de Yougoslavie à Washington, qui sert à la fois de centre de groupage pour toute la correspondance officielle envoyée en Yougoslavie par la valise diplomatique et de centre de distribution pour toute la correspondance officielle provenant de Yougoslavie et adressée aux missions diplomatiques et aux consulats yougoslaves dans toute l'Amérique du Nord. L'emploi de la valise diplomatique relève des dispositions de la Convention postale universelle en la matière.

38. Pour toutes ces raisons, M. Bartoš estime qu'une disposition analogue au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques devrait figurer dans le projet sur les relations consulaires, et que l'envoi de courriers et l'utilisation de la valise diplomatique devraient être mentionnés.

39. Sir Gerald FITZMAURICE estime, lui aussi, que l'article 29 devrait être remanié sur le modèle du paragraphe 1 de l'article 25 du projet relatif aux relations et immunités diplomatiques. Bien que, pour sa part, il n'ait aucune objection à ce qu'un consulat ait recours à des messages en code ou en chiffre pour correspondre avec ses propres ressortissants, il n'y a aucune raison d'accorder aux consuls un privilège que l'on refuse aux diplomates.

40. Sir Gerald approuve l'insertion d'une disposition relative à la liberté de mouvement, mais il ne voit aucune raison de limiter cette liberté à la circonscription consulaire. Un consul peut fort bien avoir affaire, pour des questions officielles, hors de sa propre circonscription et devoir se rendre à la mission diplomatique de son pays ou aux autres consulats situés dans l'Etat de résidence.

41. Pour ce qui est de l'emploi d'une valise consulaire, il attire l'attention sur les dispositions du paragraphe 4 de l'article 12 de la convention consulaire conclue par le Royaume-Uni avec la Suède. Ce texte prévoit que la valise contenant la correspondance officielle des consulats doit être

traitée de la même façon que la valise diplomatique et que la correspondance elle-même est inviolable ⁴.

42. Le but de ces dispositions est de refléter la pratique existant en la matière, et l'on notera que l'inviolabilité de la correspondance diplomatique résulte d'une disposition distincte de celle qui régit l'inviolabilité des archives et documents consulaires. De même, d'autres conventions contiennent des dispositions distinctes pour ces deux questions : c'est le cas, par exemple, du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention consulaire entre l'Italie et la Tchécoslovaquie, qui prévoit l'inviolabilité des archives consulaires, alors que le paragraphe 4 du même article précise que la correspondance officielle est inviolable et ne doit pas être censurée ⁵.

43. En conséquence, sir Gerald estime qu'il y a lieu d'inclure une disposition analogue au paragraphe 2 de l'article 25 du projet sur les relations et immunités diplomatiques.

44. M. LIANG (Secrétaire de la Commission), souligne qu'en temps de paix, les particuliers et les maisons de commerce envoient souvent des messages en code. En temps de guerre, l'envoi de messages en code est parfois réglementé, mais la restriction s'applique alors tout aussi bien aux missions diplomatiques et aux consulats.

45. Le droit d'envoyer des messages en langage secret est souvent le privilège reconnu tant aux consulats qu'aux missions diplomatiques.

46. A cet égard, M. Liang appelle l'attention sur la convention consulaire conclue entre le Royaume-Uni et la Suède, où il est précisé — à l'article 12, alinéa a), du paragraphe 3⁶ — que tout consul de carrière peut « faire usage d'un chiffre » pour communiquer « avec son Gouvernement, avec la mission diplomatique dont il relève ou avec d'autres consulats de l'Etat d'origine qui sont situés dans le même territoire », ainsi que pour la correspondance officielle qu'il expédie et qu'il reçoit en valises et sacs consulaires. Toutefois, ce texte prévoit ensuite qu'en cas de guerre ou « de menace de guerre imminente », des restrictions peuvent être apportées au droit du consul de communiquer et de correspondre avec la mission diplomatique dont il relève, lorsque cette mission a son siège en dehors des territoires de l'Etat d'admission.

47. Le PRÉSIDENT admet qu'il convient d'inclure une disposition expresse destinée à garantir la liberté de mouvement. Conformément à la pratique existante, cette liberté ne devrait pas être restreinte à la seule circonscription consulaire. Un consul devrait être libre d'aller et venir dans tout le territoire de l'Etat de résidence, en déplacement officiel et à titre privé.

48. Le PRÉSIDENT approuve également l'idée

d'inclure une disposition consacrant l'inviolabilité de la correspondance officielle.

49. Enfin, pour ce qui est de la liberté de communication, il propose que la pratique existante relative à l'emploi de courriers et à l'usage de la valise diplomatique soit reconnue, dans des termes analogues à ceux de l'article 13 du projet de Harvard. Le droit de se servir de courriers est particulièrement utile pour les consulats en cas de tremblement de terre et d'autres cataclysmes naturels, ou encore en cas de grèves.

50. M. MATINE-DAFTARY déclare que, puisque tous les membres de la Commission reconnaissent le principe de la liberté de mouvement, il devrait être expressément énoncé, et cette liberté ne devrait pas être limitée à la circonscription consulaire.

51. Il appuie la proposition tendant à supprimer le mot « notamment » dans l'article 29 et propose d'inclure, au nombre de ceux avec lesquels le consulat a le droit de communiquer librement, les ressortissants de l'Etat d'envoi ; il est essentiel que le consulat, pour pouvoir s'acquitter de sa tâche, soit libre de communiquer avec ses ressortissants.

52. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'il n'admet pas le caractère absolu de l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires. Si cette inviolabilité est énoncée dans le projet en termes généraux et absolus, M. Matine-Defatary souhaite qu'il soit pris acte de son opinion dissidente dans le rapport de la Commission, et ce dans l'intérêt de l'administration des preuves en matière judiciaires. En revanche, pour faciliter le travail du consulat, il convient, à son avis, de reconnaître l'inviolabilité de la correspondance officielle.

53. Quant à la valise consulaire, il estime que si l'on en refuse l'usage, les consulats seront amenés à utiliser la valise diplomatique, ce qui désavantagera les consulats des pays qui n'ont pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence envisagé.

La séance est levée à 13 h. 5.

532^e SÉANCE

Mercredi 4 mai 1960, à 10 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

**Collaboration avec d'autres organismes
(A/CN.4/124) [suite*]**

[Point 8 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Antonio Gómez Robledo, désigné comme observateur auprès de la Commission par le Comité juridique interaméricain conformément à la résolution XVI adoptée lors de la quatrième réunion

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202, (1954-1955), n° 2731, p. 218.

⁵ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. 34 (1925), n° 867, p. 62.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 218.

* Reprise des débats de la 531^e séance.