

Document:-  
**A/CN.4/SR.560**

**Compte rendu analytique de la 560e 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>)*

mission qu'il y a lieu d'établir une distinction entre la situation des consuls honoraires et celle des consuls de carrière. Toute référence à une assimilation des deux catégories aurait pour effet d'annuler les travaux de plusieurs semaines.

92. M. MATINE-DAFTARY, intervenant sur une motion d'ordre, estime que la Commission devrait donner au Rapporteur spécial l'occasion de présenter une nouvelle rédaction de l'article 58, étant donné que le Rapporteur a accepté, semble-t-il, de retirer l'article figurant dans son projet. Il propose par conséquent d'ajourner les débats.

*Par 10 voix contre 7, avec 1 abstention, la motion est repoussée.*

93. M. BARTOŠ propose de lever la séance.

*Par 10 voix contre 6, avec 1 abstention, la motion est repoussée.*

94. Le PRÉSIDENT met aux voix la question de savoir s'il convient d'inclure dans le projet un article séparé relatif aux fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires.

*Par 10 voix contre 2, avec 5 abstentions, il est décidé de ne pas inclure un tel article dans le projet.*

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

[Point 8 de l'ordre du jour]

95. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) déclare qu'il a reçu le 3 juin 1960 une lettre du Secrétaire du Comité juridique consultatif afro-asiatique — organisme intergouvernemental — lui faisant savoir que la quatrième session du Comité doit se tenir à Tokyo au mois de mars 1961 et que parmi les points inscrits à l'ordre du jour figurent le statut des étrangers — y compris la question de la protection diplomatique des nationaux à l'étranger et de la responsabilité des Etats —, l'extradition, la procédure arbitrale et la licéité des essais nucléaires. D'autres questions soulevées par les gouvernements des pays participants pourront également être examinées.

96. La lettre ajoute qu'à sa troisième session, en janvier 1960, le Comité a adopté des recommandations provisoires relatives à l'admission, au traitement et à l'expulsion des étrangers, ainsi que des recommandations provisoires touchant les principes de l'extradition. En outre, le Comité a procédé à un nouvel examen des rapports adoptés, lors de sa deuxième session, sur les fonctions, privilèges et immunités des agents diplomatiques et sur l'immunité des Etats en ce qui concerne les transactions commerciales, à la lumière des observations présentées par les gouvernements. Le compte rendu analytique des débats qui doit être prêt vers le mois de juillet sera communiqué à la Commission. Enfin, le Secrétaire du Comité demande si la Commission

souhaite envoyer un observateur à la quatrième session.

97. Il rappelle qu'en 1958 et 1959, la Commission avait également été invitée à envoyer un observateur aux sessions de ce Comité. Dans l'un et l'autre cas, la Commission a répondu qu'il lui était impossible d'accepter cette invitation parce que les sessions du Comité étaient trop rapprochées de celle de l'Assemblée générale et que la Commission n'avait pu obtenir les crédits nécessaires.

98. Par la suite, plusieurs représentants des pays d'Asie et d'Afrique ont exprimé, devant lui et devant plusieurs membres de la Commission, l'espoir que la Commission enverrait des observateurs comme elle l'a fait dans le cas du Conseil interaméricain de juriconsultes. Ils ont laissé entendre que le Comité s'efforcera d'organiser ces sessions à une époque où l'Assemblée générale ne se réunit pas et qu'il souhaite très vivement que ses travaux sur la codification puissent être utiles à la Commission.

99. Si la Commission décidait d'envoyer un observateur, le Secrétaire pense qu'elle devrait insérer dans son rapport une déclaration en ce sens, afin que les dispositions financières voulues puissent être prises. Il compte pouvoir obtenir de plus amples renseignements sur la durée de la session du Comité et sur les différents sujets qui y seront étudiés.

100. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'examen de cette question à une séance ultérieure pour permettre aux membres d'avoir le temps d'y réfléchir.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 13 h. 20.

#### 560<sup>e</sup> SÉANCE

Lundi 13 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 58 (FONCTIONNAIRES ASSIMILÉS AUX  
CONSULS HONORAIRES) [suite\*]

1. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission à expliquer leurs votes concernant l'article 58 (559<sup>e</sup> séance, par. 94).

2. M. HSU dit qu'il s'est prononcé contre la suppression, car, cet article supprimé, le Rapporteur

\* Reprise des débats de la 544<sup>e</sup> séance.

\* Reprise des débats de la 559<sup>e</sup> séance.

spécial ne sera pas en mesure de soumettre à l'examen de la Commission, comme il l'avait demandé, une version améliorée de ce texte. S'il a voté en ce sens, c'est que la pure courtoisie exigeait qu'on laisse au Rapporteur spécial l'occasion de présenter un nouvel article et aussi parce que, à son avis, l'article 58 possède une valeur intrinsèque que la Commission ne saurait délibérément ignorer sans s'attirer des critiques. La Commission, par des décisions successives, a limité, dans des clauses antérieures du projet, les privilèges et immunités du consul honoraire qui ne sont pas directement liés à ses attributions officielles, et ce pour deux raisons : en premier lieu, parce que, un consul honoraire étant habituellement un fonctionnaire à temps partiel qui exerce un commerce ou se livre à quelque autre activité de caractère lucratif, et étant souvent un ressortissant de l'Etat de résidence, les privilèges et immunités qui lui sont accordés peuvent davantage donner lieu à des abus ; et, en second lieu, parce que les consuls honoraires n'ayant pas été admis à bénéficier des mêmes privilèges et immunités que les diplomates ou les consuls de carrière dans le passé, ces privilèges et immunités peuvent leur être refusés sans que cela leur fasse trop de tort. En conséquence, si, du fait de leurs fonctions, les consuls de carrière s'assimilent, d'eux-mêmes, aux consuls honoraires par certaines caractéristiques significatives, il n'est que logique et juste que la Commission les assimile aux consuls honoraires en matière de privilèges et immunités.

3. M. HSU ne peut approuver le point de vue des membres qui ont voté contre l'article 58 sous prétexte que le fond de cet article est déjà traité dans d'autres dispositions du projet. C'est manquer à sa tâche, en principe, que de glisser rapidement sur des problèmes de codification ou d'en traiter fortuitement. Lorsqu'il existe un article général satisfaisant sur un problème particulier, le codificateur a pour tâche de l'étudier avec toute l'attention voulue en vue de son adoption ; il ne peut s'appuyer sur une documentation fragmentaire et imprécise qui, vraisemblablement, ne serait pas complète.

4. M. VERDROSS explique qu'il a voté contre le nouveau texte d'article 58 du Rapporteur spécial parce qu'il estime qu'il est impossible, pour deux raisons, d'appliquer aux consuls de carrière autorisés à exercer une profession lucrative, les articles qui s'appliquent aux consuls honoraires. D'une part, les consuls de carrière n'ont pas le même rang que les consuls honoraires, et, d'autre part, la Commission a décidé que l'article 45 (*Devoirs des Etats tiers*) ne doit pas s'appliquer aux consuls honoraires mais uniquement aux consuls de carrière, même si ces derniers exercent un commerce ou une activité de caractère lucratif, puisque l'on ignore à l'avance si en fait ils exerceront cette activité. C'est en raison des distinctions établies entre les consuls honoraires et les consuls de carrière qui exercent un commerce que M. Verdross s'est vu contraint de voter pour la suppression de l'article 58.

5. M. MATINE-DAFTARY se sent tenu d'expliquer pourquoi il s'est abstenu de voter sur la suppression de l'article 58 bien qu'il se soit prononcé contre cet article au cours des débats. A la séance précédente (559<sup>e</sup> séance, par. 87), le Rapporteur spécial, selon M. Matine-Daftary, avait bien accepté de retirer son texte de l'article 58 et appuyé ses suggestions, afin de tenir compte des objections qui avaient été formulées. Conformément à la procédure habituelle suivie dans ces cas, l'article 58 initial dès lors n'existait plus. M. Matine-Daftary a donc été surpris que le Président, généralement si courtois et indulgent, ait mis aux voix, quelque peu précipitamment, un texte qui avait déjà été retiré.

6. M. BARTOŠ précise que s'il a voté contre la suppression de l'article 58, il n'approuve pas pour autant le texte présenté par le Rapporteur spécial. Il s'est vu dans l'obligation de voter contre la suppression pour bien montrer qu'il s'opposait à une étude aussi rapide de cet important problème d'ordre pratique qui consiste à assimiler dans certains cas les *consules missi* aux *consules electi*. Cette question mérite un examen plus approfondi que celui que la Commission lui a accordé.

7. Le PRÉSIDENT signale à M. Matine-Daftary qu'il hésite toujours à mettre une question aux voix sans d'abord essayer de parvenir à un accord ; en réalité il arrive souvent que des membres lui demandent de procéder à un vote sur une question donnée. Pour ce qui est de l'article 58, il n'a eu d'autre choix que de le mettre aux voix, étant donné les motions d'ordre qui avaient été soumises. Si ces motions avaient été retirées, les débats auraient sans nul doute pris un cours différent. Quant à savoir si la Commission était, en fait, saisie de l'article 58, il rappelle qu'à l'origine le Rapporteur spécial avait donné à entendre qu'il n'insisterait pas sur son texte si la Commission décidait de ne pas consacrer un article séparé à ce point, et que M. Matine-Daftary n'a fait sa suggestion que pour le cas où la Commission désirerait insérer un article relatif à cette question dans le projet. Or, par son dernier vote, la Commission a décidé qu'elle ne voulait pas d'article séparé sur les fonctionnaires assimilés aux consuls honoraires.

#### ARTICLE 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES)

8. Le PRÉSIDENT invite la Commission à étudier l'article 59 qui vient en tête du chapitre III (Dispositions générales).

9. M. GARCÍA AMADOR estime que la Commission devrait d'abord examiner s'il est souhaitable d'inclure dans le projet des dispositions d'ordre général ayant en fait le caractère de clauses finales, étant donné, en particulier, que d'après la note figurant au chapitre IV, les clauses finales doivent être élaborées à un stade ultérieur des travaux. En outre, la pratique suivie par la Commission est de ne pas inclure de dispositions finales dans les projets qu'elle prépare pour les conférences de

plénipotentiaires. Il serait peut-être préférable d'attirer l'attention des gouvernements sur cette question dans le rapport, et de leur demander des directives.

10. Sir Gerald FITZMAURICE se prononce en faveur de l'insertion d'une clause rédigée dans le sens de l'article 59 du projet du Rapporteur spécial, bien que l'on puisse soutenir que cette disposition soit superflue, ce qu'elle prévoit étant évident. Comme la question des privilèges, immunités et fonctions consulaires est très souvent régie par des accords bilatéraux, beaucoup de gouvernements voudront savoir avant tout dans quelle mesure l'instrument multilatéral envisagé affectera les conventions en vigueur et la possibilité de conclure d'autres conventions bilatérales dans l'avenir. Des assurances explicites sur ce point devront leur être données pour qu'ils acceptent de signer l'instrument proposé. Aussi sir Gerald estime-t-il qu'il convient d'inclure une clause portant sur cette question, et, encore qu'à son avis la rédaction actuelle soit loin d'être parfaite, il ne doute pas que le Comité de rédaction parvienne à trouver une formule acceptable.

11. M. YOKOTA pense, comme sir Gerald Fitzmaurice, que la clause doit être retenue et que sa rédaction peut être améliorée. Par exemple, il ne semble guère nécessaire d'entrer dans tant de détails uniquement pour indiquer que les dispositions du projet ne porteront pas atteinte aux conventions bilatérales en vigueur. Il suffirait de dire simplement que les dispositions des présents articles ne porteront pas atteinte aux conventions existantes ou qui viendraient à être conclues entre les Etats intéressés. Mais il s'agit là d'une question de forme, et le Comité de rédaction pourra sans aucun doute établir un texte satisfaisant.

12. M. PAL considère qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de forme, mais aussi de questions de fond. Il se demande si les deux passages suivants : « les dispositions des présents articles ne portent point atteinte aux conventions conclues antérieurement » et « l'acceptation des présents articles n'exclut point la possibilité de conclure à l'avenir des conventions bilatérales » signifient que les privilèges et immunités prévus dans le projet peuvent être limités par des accords bilatéraux existants ou à venir, ou uniquement que de tels accords peuvent conférer des privilèges et immunités plus importants que ceux qui sont stipulés dans le projet. Selon lui, la Commission a pour tâche de formuler des clauses minimales ; or, l'article tel qu'il est rédigé pourrait entraîner des restrictions à ces clauses.

13. Sir Gerald FITZMAURICE estime qu'il faut laisser aux Etats la faculté d'accorder des facilités plus ou moins grandes. A certains égards, la Commission est allée au-delà des conventions consulaires bilatérales en vigueur, et certaines parties à ces conventions bilatérales ne signeront l'instrument multilatéral proposé qu'à la condition expresse qu'il ne changera rien aux clauses de ces conventions qui confèrent des privilèges et

immunités moins étendus. Le Comité de rédaction doit donc faire ressortir en termes clairs que rien ne sera changé aux conventions consulaires bilatérales, qu'elles soient plus libérales ou moins libérales que le projet, à condition que lesdites conventions s'appliquent uniquement entre les parties intéressées, et que l'instrument multilatéral proposé s'appliquera pleinement entre ces parties et les Etats tiers auxquels elles ne sont liées par aucune convention bilatérale, si ces Etats tiers ont, eux, ratifié l'instrument multilatéral.

14. M. PAL fait observer que, si c'est là une interprétation exacte, le projet tout entier doit être interprété en fonction des conventions consulaires bilatérales en vigueur ou à venir. C'est seulement lorsque de telles conventions n'existent pas que le projet aura des effets. A vrai dire, les Etats ont toute liberté pour conclure des conventions, le texte du présent instrument n'étant destiné à jouer qu'en l'absence de toute convention.

15. M. MATINE-DAFTARY doute qu'il soit souhaitable d'inclure une disposition qui n'encouragerait en aucune façon le développement du droit international général, car elle placerait l'ensemble des relations consulaires sous la dépendance des conventions bilatérales. Dans ces conditions, l'instrument multilatéral paraît inutile. Il se peut que cette question soit soulevée lors de la conférence des plénipotentiaires où les Etats parties à de nombreuses conventions bilatérales pourront, s'ils le jugent opportun, apporter des réserves, mais une disposition expresse dans le sens de l'article 59 ne favoriserait pas le développement du droit international général et détruirait l'économie du projet tout entier.

16. M. TOUNKINE comprend parfaitement la préoccupation exprimée par M. Matine-Daftary, mais, à son avis, l'idéal d'un instrument uniforme, accepté par tous les Etats et qui remplacerait le vaste réseau des conventions bilatérales est une illustration du dicton « le mieux est l'ennemi du bien ». Faute d'une clause semblable à celle qu'énonce l'article 59, de nombreux Etats parties à des conventions bilatérales et qui désirent les maintenir en vigueur seraient obligés de procéder à des échanges de notes déclarant que les conventions ne sont pas automatiquement annulées par la signature de l'instrument multilatéral. En fait, bien qu'il puisse exister, pour le moment, une tendance au maintien des conventions bilatérales, les Etats pourraient progressivement s'éloigner de cette tendance et conclure moins de conventions de ce genre, l'instrument multilatéral prenant progressivement leur place. Dans l'intervalle, toutefois, le sort du projet pourrait être compromis si l'on n'y faisait pas figurer une clause semblable à celle qu'énonce l'article 59.

17. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) déclare que, pour des raisons d'ordre pratique et psychologique, cet article lui paraît indispensable. Les Etats qui sont liés par de nombreuses conventions bilatérales contenant des règles différentes relatives aux consuls et allant bien plus loin que ne le fait

à certains égards le projet de la Commission, ne seraient pas disposés à abandonner leurs conventions consulaires en faveur de l'instrument multilatéral projeté. La Commission elle-même a souligné que le projet ne doit stipuler que les dispositions essentielles, sans entrer dans trop de détails ; le règlement de certaines questions a été délibérément laissé aux conventions bilatérales. Néanmoins, le Rapporteur spécial pense, comme M. Tounkine, que l'instrument qui résultera des travaux de la Commission agira dans le sens de l'unification, car les futures conventions bilatérales seront fondées sur les règles essentielles de cet instrument. En outre, les parties aux conventions bilatérales pourront comparer les avantages de ces conventions à ceux de l'instrument multilatéral et, si elles jugent les conventions bilatérales dépassées par l'instrument multilatéral, elles pourront, de leur propre gré, dénoncer les premières et décider que leurs relations consulaires seront régies exclusivement par les dispositions de la convention multilatérale. Mais le rôle unificateur de la nouvelle convention doit s'exercer en sauvegardant la liberté de décision des Etats ; si l'on déclarait que toutes les dispositions des conventions bilatérales qui sont incompatibles avec celles de l'instrument multilatéral seront annulées, bien des Etats hésiteraient à signer cet instrument. C'est précisément pour faciliter l'acceptation de la convention prévue que l'article 59 a été inclus dans le projet.

18. M. BARTOŠ pense qu'il s'agit à la fois d'une question de doctrine et d'une question d'ordre pratique. Les conventions consulaires bilatérales énoncent des dispositions contractuelles concernant le fonctionnement des consulats, alors que le projet de la Commission est destiné à unifier et à universaliser les règles qui président aux relations consulaires. La Commission s'est rendu compte dès l'abord qu'elle ne pouvait prévoir toutes les éventualités et a décidé que certaines questions devaient être réglées par voie d'accords bilatéraux ou régionaux. Néanmoins, les règles qu'elle a adoptées constituent le minimum nécessaire pour assurer le maintien du statut des consulats et leur fonctionnement.

19. De l'avis de M. Bartoš, toutes les dispositions des conventions bilatérales qui ne correspondent pas à ce minimum doivent être considérées comme annulées par la signature de l'instrument multilatéral prévu. S'il n'en était pas ainsi, les Etats qui ne sont pas parties à des conventions bilatérales et qui signeraient l'instrument multilatéral seraient soumis au système institué par ce dernier instrument, mais les Etats signataires qui sont parties à des conventions bilatérales conférant des privilèges et des immunités moins étendus ne pourraient appliquer les règles de l'instrument multilatéral que dans une mesure limitée. D'un point de vue chronologique, cette situation serait absurde, car au moment où ont été conclues les conventions bilatérales, les règles générales énoncées dans l'instrument multilatéral n'existaient pas et, malgré cela, les Etats intéressés ne seraient pas admis au bénéfice de ces règles.

20. Loin de favoriser le développement progressif

du droit international, l'article 59 invite à prendre une mesure rétrograde, et cela sous les auspices des Nations Unies. Il est évident que si une convention bilatérale confère des privilèges et immunités plus étendus que le projet, cette convention doit rester en vigueur ; mais on ne peut soutenir, comme il est fait au paragraphe 2 de l'article 59, qu'il soit possible d'accorder des facilités moins étendues. Le maintien en vigueur de dispositions contractuelles antérieures à l'instrument multilatéral ne constitue pas un argument en faveur de l'affirmation qu'un Etat serait libre à la fois d'adhérer à cet instrument et de ne pas en tenir compte dans ses relations futures avec certains pays. L'argument selon lequel les Etats devraient être autorisés à s'habituer aux dispositions de l'instrument multilatéral n'est guère plus valable ; en fait, le projet d'article 59 offre toutes facilités à tout signataire qui désire agir au mépris des dispositions de cet instrument.

21. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare qu'il est en faveur de l'article 59 tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial. Répondant aux observations de M. Pal, M. Jiménez de Aréchaga fait observer que les Etats liés par des conventions bilatérales existantes peuvent, s'ils le désirent, réduire les privilèges et immunités conférés par un accord multilatéral postérieur. Le seul moyen d'éviter cela consisterait à y inscrire une clause s'inspirant de l'article 103 de la Charte des Nations Unies, qui dispose qu'en cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Si une telle clause était ajoutée, l'instrument prévu deviendrait une loi impérative ; mais cette façon de procéder, outre qu'elle irait à l'encontre de l'objet de cet instrument — car il serait compréhensible, dans ce cas, que les Etats hésitent à le signer — n'est pas justifiée par la matière même du projet d'articles.

22. M. HSU s'associe aux membres de la Commission qui se sont prononcés contre l'article 59, et croit que, s'il était maintenu, le paragraphe 2 devrait être considérablement modifié. L'objet de l'instrument est d'assurer l'harmonie dans la pratique consulaire, et l'on irait à l'encontre de ce but en maintenant le paragraphe 2 sous sa forme actuelle. En outre, si l'ensemble de la question peut être réglé au moyen de conventions bilatérales, on ne voit pas la nécessité d'un instrument multilatéral ni d'une conférence de plénipotentiaires.

23. M. AGO reconnaît la validité de l'argument pratique selon lequel les Etats adhèreraient plus aisément à l'instrument prévu s'ils pouvaient être certains de pouvoir maintenir, au cas où ils le voudraient, le réseau existant des conventions bilatérales. D'un point de vue théorique aussi, on pourrait se demander si la Commission a simplement codifié des règles de droit international et, en particulier, si elle s'est bornée à énoncer des règles généralement reconnues. En réalité, une grande partie de son projet sera modelée sur certaines conventions consulaires et comprendra

des dispositions de ces conventions, choisies, parce qu'elles correspondent à des principes de droit valables. Toutefois, comme il s'agit non seulement de la codification mais encore du développement progressif du droit international, la simple règle selon laquelle une loi spéciale l'emporte sur une loi générale et que, partant, les conventions bilatérales existantes devraient prévaloir sur le droit général codifié dans la présente convention multilatérale, n'est pas applicable.

24. Les Etats adhéreraient peut-être plus volontiers à l'instrument multilatéral s'il contenait une telle clause, mais, dans la pratique, cet instrument serait, en partie, réduit à néant du fait de la rédaction actuelle de l'article 59. Le nouvel instrument servirait simplement à combler des lacunes dans le réseau des conventions bilatérales, et, si l'on peut considérer comme un objectif souhaitable de susciter un grand nombre de ratifications, le résultat final serait que les règles énoncées dans cet instrument connaîtraient une application moins étendue encore que si cet article n'y figurait pas. L'avantage réel qu'offre la codification est d'unifier et de rationaliser les règles de droit international ; si toutes les conventions bilatérales devaient rester en vigueur, cet avantage serait en grande partie annulé.

25. La Commission se trouve devant un dilemme. Ce serait aller trop loin que d'affirmer que la convention envisagée mettrait fin à toutes les conventions bilatérales existantes et exclurait la possibilité de les maintenir en vigueur ; mais le système proposé à l'article 59 — c'est-à-dire de maintenir en vigueur toutes les conventions existantes — va trop loin lui aussi, puisqu'il aurait pour effet de limiter trop l'application de la convention multilatérale. Une solution de compromis consisterait peut-être à stipuler que les Etats, tout en adhérant au nouvel instrument, restent libres, s'ils en conviennent, de maintenir les conventions bilatérales existantes en vigueur, non pas simplement en vertu d'un tacite entendement, mais moyennant une action positive à cet effet. Une telle disposition conférerait plus d'autorité à l'instrument multilatéral, sans pousser les choses à l'extrême, parce qu'elle respecterait la volonté des Etats.

26. M. VERDROSS est partisan de l'idée exprimée par M. Bartoš. Conformément à l'antique maxime *lex posterior derogat priori*, les dispositions de l'instrument multilatéral annuleraient et remplaceraient, à l'égard des Etats qui signeraient et ratifieraient cet instrument, celles des traités bilatéraux, qui seraient en conflit avec l'instrument multilatéral.

27. Si la Commission estimait, pour des raisons d'ordre pratique et afin que les gouvernements acceptent plus aisément le projet, que ce dernier devrait contenir une disposition touchant le rapport entre ce projet et les conventions préexistantes, un bref article dans le sens indiqué par M. Ago serait peut-être suffisant.

28. M. MATINE-DAFTARY explique que son intention n'était pas de faire accepter par la

Commission une règle contraire à celle que contient le projet d'article 59. Il a simplement suggéré que la Commission s'abstienne d'y faire figurer un tel article. Il est une règle reconnue selon laquelle une loi générale nouvelle ne modifie pas une loi spéciale antérieure. Toutefois, il n'est pas souhaitable, à ce stade, d'attirer l'attention des gouvernements sur les possibilités qu'offre cette règle. Il est préférable de leur laisser le soin de soulever cette question lors de la conférence des plénipotentiaires, ou au moment de la signature de l'instrument multilatéral. Il est fort possible que seuls quelques-uns d'entre eux s'intéressent au maintien des accords bilatéraux préexistants.

29. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit que la question qui vient d'être soulevée est l'une des plus complexes que la Commission ait eu à résoudre au cours de son examen du projet concernant les relations consulaires.

30. On trouve, dans les conventions multilatérales, quelques précédents des dispositions du paragraphe 1 de l'article 59. L'article 25 de la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë stipule ce qui suit :

« Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux conventions ou aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre Etats parties à ces conventions ou accords<sup>1</sup>. »

31. L'article 30 de la Convention de 1958 sur la haute mer contient une disposition identique. Mais il est intéressant de noter que le préambule de ladite Convention énonce que les dispositions adoptées par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer « sont pour l'essentiel déclaratoires de principes établis du droit international »<sup>2</sup>. Il n'existe qu'un très petit nombre de traités consacrés à la question de la haute mer, et ceux-ci ne traitent que de certains aspects particuliers du sujet ; la Convention de 1958 a essentiellement pour but d'énoncer les règles déjà existantes du droit international général en la matière.

32. Or, il n'en va pas de même en ce qui concerne le projet visant les relations et immunités consulaires. Ce projet contient certaines innovations importantes. L'article 41, par exemple, relatif à la nationalité des enfants des membres du personnel consulaire, énonce, sans nul doute, un principe juste mais qui s'écarte beaucoup de la pratique actuelle des Etats ; c'est ainsi qu'il va à l'encontre des règles en vigueur prévues par la législation du Royaume-Uni et des Etats-Unis d'Amérique en matière de nationalité. En ce qui concerne les consuls honoraires, la Commission a également adopté un certain nombre d'innovations. Etant donné, par conséquent, que le projet comporte certains éléments qui relèvent du domaine du développement progressif, il semble logique de

<sup>1</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Document officiels, vol. II, *Séances plénières* (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. II), p. 153.

<sup>2</sup> *Ibid.*

conclure que tout Etat qui approuve et ratifie les dispositions dudit projet sera juridiquement tenu de conformer sa pratique à ces dernières.

33. Pour ce qui est du paragraphe 2 de l'article 59, M. Liang fait observer qu'il n'existe aucune disposition de ce genre dans une convention multilatérale antérieure. Son adoption aurait pour conséquence de réduire à néant, dans une large mesure, l'utilité du projet tout entier et de ramener celui-ci à un ensemble de règles types analogues aux articles élaborés par la Commission sur la question de la procédure arbitrale. M. Liang estime que la Commission devrait examiner la question de façon très approfondie avant de prendre une décision au sujet de ce paragraphe.

34. M. SCELLE considère que l'article 59 devrait être supprimé parce que ses dispositions affaibliraient la portée de l'instrument multilatéral élaboré par la Commission.

35. Les dispositions qu'on envisage d'insérer dans le projet semblent énoncer deux faits qui sont évidents. La première phrase du paragraphe 1 stipule que les Etats sont libres de maintenir en vigueur une convention bilatérale existant entre eux ; c'est là ce qu'il faut entendre par la formule « et restant en vigueur entre elles ». Toutefois, M. Scelle doute qu'il soit sage de souligner ce fait dans le texte même du projet.

36. Le paragraphe 2 énonce également un fait évident, car on doit considérer comme entendu que les parties à une convention bilatérale future dont les dispositions s'écarteraient de celles de la convention multilatérale qu'ils auront antérieurement signée doivent dénoncer cette dernière avant de conclure la convention bilatérale. Là encore, M. Scelle ne voit pas l'utilité qu'il y aurait à attirer l'attention sur un fait aussi patent.

37. En ce qui concerne la deuxième phrase du paragraphe 1, M. Scelle n'aperçoit pas le rapport qui existe entre celle-ci et l'idée contenue dans la première phrase du paragraphe.

38. Pour sa part, il estime que la Commission devrait, soit adopter une disposition qui renforce le rôle de l'instrument multilatéral projeté, soit éliminer purement et simplement l'article 59 du projet.

39. M. ERIM fait observer qu'un grand nombre d'Etats ont signé des conventions bilatérales qui règlent des questions très diverses et qui couvrent un champ beaucoup plus vaste que le projet élaboré par la Commission. Certaines des conventions bilatérales s'attachent plus particulièrement à des questions telles que le commerce maritime, par exemple, ou la navigation, d'autres visent la condition des étrangers, toutes questions dont ne traite pas le projet de la Commission. Les Etats auront donc toujours besoin de recourir à des conventions bilatérales. A défaut d'une disposition comme celle de l'article 59, ces Etats se trouveraient placés dans une situation bien délicate, car ils seraient forcés, avant de pouvoir souscrire à la convention multilatérale, de modifier les dispositions de traités bilatéraux anté-

rieurs de manière à les aligner sur les dispositions de ladite convention. Les problèmes touchant les relations consulaires ne sont pas traités exclusivement dans des conventions consulaires bilatérales : il en est également question dans des traités de commerce, par exemple, ou des traités d'établissement. Il est donc essentiel de faire figurer dans le projet une clause permettant aux Etats de maintenir en vigueur les conventions bilatérales existantes.

40. Il n'y a pas de raison valable non plus d'empêcher les Etats de conclure à l'avenir des traités bilatéraux dont les dispositions seraient différentes de celles du projet, qu'elles soient plus libérales ou moins libérales en matière de privilèges que celles du projet. Certaines règles du droit international, comme celles énoncées dans la Charte des Nations Unies, ont un caractère impératif. Mais il existe d'autres règles qui peuvent être modifiées d'un commun accord entre les Etats intéressés ; c'est à cette catégorie que, souvent, appartiennent bon nombre des règles concernant les relations et immunités consulaires.

41. M. Erim considère que la plupart des articles du projet serviront toujours de guide aux Etats. Ainsi, certaines des Conventions signées à la Haye en 1899 et 1907 n'ont jamais été ratifiées, mais demeurent, pour les juristes, une source d'inspiration pratique et continuent à servir de modèle pour l'élaboration d'instruments internationaux.

42. Pour toutes ces raisons, M. Erim juge essentiel de faire figurer dans le projet une disposition sur la question qui fait l'objet de l'article 59 et se déclare partisan d'une formule comme celle qu'a suggérée M. Ago.

43. Sir Gerald FITZMAURICE constate que, du point de vue pratique, la Commission se trouve, pour ainsi dire, enfermée dans un dilemme. D'une part, en effet, si une disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 est maintenue dans le projet, elle empêchera peut-être les Etats de ratifier le projet d'articles car alors ils pourraient s'estimer libres de considérer que leurs relations pouvaient continuer à être régies par les conventions bilatérales en vigueur. Si, au contraire, aucune disposition de ce genre ne figure dans le projet, les Etats pourront hésiter à signer un instrument où il ne serait pas dit expressément qu'il ne porte pas atteinte aux conventions bilatérales en vigueur ou ne fait pas obstacle à la conclusion éventuelle de nouvelles conventions.

44. En matière de droit de la mer et de relations diplomatiques, par exemple, il existe un grand nombre de règles fondamentales de droit international que la Commission avait été chargée de codifier. Mais il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des relations consulaires ; le projet d'articles approuvé par la Commission constituera, dans une large mesure, une synthèse des dispositions contenues dans des conventions bilatérales existantes. Cette situation résulte du fait que, contrairement à ce qui a lieu pour le droit de la mer, par exemple, dont certains aspects particuliers seulement sont régis par des traités bila-

téraux, un grand nombre de conventions bilatérales règlent l'ensemble de la question des relations consulaires.

45. En un sens, le projet de la Commission n'a pas la même portée que bon nombre de conventions consulaires bilatérales en vigueur parce qu'il couvre un champ beaucoup plus limité que ces dernières. Il est évident que les Etats parties à de telles conventions voudront que les questions qui ne rentrent pas dans le cadre du projet d'articles continuent d'être régies par les dispositions des conventions bilatérales.

46. A d'autres égards, le projet d'articles va au-delà des conventions existantes. Sur certains points, il assimile les fonctionnaires consulaires aux agents diplomatiques. Sir Gerald estime que les innovations adoptées par la Commission constituent sans doute, un progrès, mais on ne saurait nier que, jusqu'à un certain point, elles vont à l'encontre de la pratique actuellement suivie par les Etats. Ceux-ci pourraient hésiter à accepter le projet à moins qu'ils ne soient autorisés à conclure des accords bilatéraux dérogeant à ces dispositions nouvelles.

47. Aucune disposition du genre de celle qui figure à l'article 59 ne serait nécessaire si le projet était conçu comme un ensemble de règles types ou simplement comme la codification d'une nouvelle branche du droit international dont la Commission recommanderait l'adoption à l'Assemblée générale aux termes des alinéas a) ou b) du paragraphe 1 de l'article 23 de son Statut.

48. Mais si l'on envisage le projet comme une future convention multilatérale, la situation est entièrement différente. Les pays qui ont entretenu des relations consulaires satisfaisantes fondées sur les conventions consulaires bilatérales en vigueur, ne voudront pas procéder à une refonte générale de leurs clauses. De plus, ces conventions bilatérales entrent beaucoup plus dans les détails que le projet de la Commission, si bien qu'il faudrait élargir considérablement le cadre de ce projet pour qu'il puisse remplacer les clauses bilatérales en vigueur.

49. Pour sa part, sir Gerald espère que le projet d'articles prendra la forme d'une convention multilatérale élaborée par une conférence internationale. Une disposition relative à la question dont traite l'article 59 serait alors nécessaire et pourrait peut-être avoir le libellé suggéré par M. Ago.

50. M. AMADO ne partage pas l'avis de sir Gerald Fitzmaurice. Se référant aux observations faites par le Secrétaire, il dit qu'il serait très regrettable que la Commission élabore des règles types plutôt qu'une convention multilatérale.

51. Tous les membres de la Commission connaissent les difficultés inhérentes au problème des réserves aux traités. M. Amado considère l'article 59 comme un moyen assez nouveau pour permettre aux signataires de formuler une réserve d'une portée considérable. La suggestion de M. Ago introduirait le système des réserves auquel les pays de l'Amérique latine ont largement recours dans les traités qu'ils concluent entre eux.

52. Il est dommage que sir Gerald Fitzmaurice n'ait pas tenté de discuter les arguments avancés par M. Bartoš et M. Scelle, et ait abordé la question soulevée par l'article 59 du point de vue purement pratique. Il est impossible que la Commission ne fasse aucun cas de la manière dont la question des réserves est généralement traitée dans les instruments internationaux conclus sous les auspices des Nations Unies. Dans le cas présent, la Commission a cherché à contribuer au développement progressif du droit international et elle a dû puiser dans les conventions bilatérales des dispositions qui puissent être transformées en règles générales. Il est inconcevable que le résultat de tant d'efforts soit simplement considéré comme un ensemble de règles types.

53. M. Amado estime, comme M. Scelle, que l'article 59 n'ajoute rien d'utile au projet et qu'il fournit un moyen fort peu souhaitable de formuler des réserves préalables.

54. M. SANDSTRÖM partage l'avis de M. Pal, selon lequel maintenir l'article 59 serait amenuiser considérablement la portée du projet dans son ensemble : en vérité, une telle disposition ne contribuerait certainement pas à promouvoir le développement progressif du droit international.

55. M. FRANÇOIS est d'accord avec M. Ago, sir Gerald Fitzmaurice et M. Erim. Il faut conserver l'article 59, mais il faut, certes, y apporter des modifications. Il est souvent difficile de concilier le principe de la primauté d'une loi spéciale sur une loi générale avec le principe qui veut qu'une loi postérieure l'emporte sur une loi antérieure. Si la Commission ne précise pas si le projet affecte ou non les conventions bilatérales antérieures, il en résultera une grave incertitude.

56. De l'avis de M. François, on ne saurait soutenir que toute convention bilatérale en vigueur qui ne concorde pas avec le projet sera annulée du seul fait de l'adoption de ce texte. Il faut prévoir un délai pour les adaptations nécessaires, d'autant que le projet ne porte pas sur toutes les questions réglées par les conventions consulaires existantes ou par les réglementations nationales. En fait, il ne sera pas toujours facile de déterminer quelles sont exactement les questions couvertes par ce texte. Tout le problème de savoir si deux Etats ou un groupe d'Etats peuvent conclure une convention dérogeant à une convention multilatérale est extrêmement controversé, et c'est la question qui s'est posée dans l'affaire *Oscar Chinn*<sup>3</sup>. On estime en général qu'une nouvelle convention, qui ne concorde pas exactement avec un traité antérieur, n'annule pas cet instrument, à condition que la nouvelle convention n'en supprime pas la raison d'être. L'objet du présent projet n'étant pas d'uniformiser complètement toutes les règles relatives aux relations et immunités consulaires, n'importe quel groupe de deux

<sup>3</sup> Publications de la Cour permanente de Justice internationale, *Arrêts, ordonnances et avis consultatifs*, série A/B, n° 63.



ou de plusieurs Etats aura la faculté de conclure un accord ne concordant pas exactement avec le projet. L'uniformité n'est pas aussi nécessaire en matière de relations consulaires qu'elle l'est, par exemple, pour le régime de la haute mer.

57. Les questions soulevées par l'article 59 et le problème général des réserves sont choses différentes. Les conventions bilatérales demeurant en vigueur, ce projet, s'il devient un jour une convention multilatérale, finira sans aucun doute par influencer sur la pratique des Etats et pourra même être accepté par ceux qui décideront de s'en tenir momentanément à des règles quelque peu différentes déjà stipulées dans des conventions bilatérales.

58. Il est évident que la Commission devrait se prononcer sur la question technique des rapports entre le projet et les conventions existantes, et c'est pourquoi M. François est favorable à une disposition du genre de celle de l'article 59. Si le règlement final de cette question est laissé à une conférence diplomatique, l'opinion de la Commission aura probablement beaucoup de poids, comme ce fut le cas lors des deux Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer.

59. M. YOKOTA fait valoir que, si l'on suppose que le projet deviendra un jour une convention multilatérale, on ne peut supprimer l'article 59 purement et simplement. Il n'y a pas, en droit international, de hiérarchie des normes aussi bien établie qu'en droit interne et, par conséquent, même une convention multilatérale générale n'annule pas nécessairement les traités bilatéraux existants. L'article 59 est donc nécessaire, d'un point de vue théorique, et il est indispensable aussi pour des raisons pratiques, car les Etats pourraient hésiter à signer la convention si elle ne contient aucune disposition de ce genre.

60. M. Yokota reconnaît, d'autre part, tout le poids de certaines des objections faites à l'article 59, auquel on reproche de ne pas favoriser le développement progressif du droit international.

61. Peut-être pourrait-on résoudre cette difficulté en insérant dans le préambule du projet une déclaration analogue à celle qui figure dans le préambule de la Convention sur la haute mer de 1958, précisant que les dispositions du projet sont en général « déclaratoires de principes établis du droit international » : une telle déclaration rappellerait aux Etats qu'ils doivent respecter les règles contenues dans le projet.

62. Quant à l'énoncé de l'article 59, M. Yokota propose de le rendre plus nuancé et de remplacer, dans le paragraphe 1, les mots « ne portent point atteinte » par « ne portent pas automatiquement atteinte ». La seconde phrase de ce paragraphe est un truisme qui donne l'impression fâcheuse que le projet a une portée restreinte. M. Yokota propose donc d'omettre cette phrase.

63. Enfin, il suggère, pour donner suite aux observations formulées au cours de la discussion de préciser dans le commentaire qu'il y a lieu de tenir compte des présents articles pour l'application des conventions bilatérales. Les principaux

éléments de l'article 59 pourraient ainsi être retenus.

64. M. CAFCIA ANADCR rappelle que s'il fait une proposition relative à la procédure, au début de la discussion de l'article 59 (voir plus haut, par. 9), c'est qu'il s'attendait à ce qu'un accord sur cet article soit difficilement réalisable. Ses craintes se sont confirmées : aucun accord général ne semble se dégager. Sans faire une proposition formelle, il répète donc qu'il lui paraît préférable d'ajourner la décision sur cet article. C'est l'expérience de 1959 au Conseil interaméricain de juristes qui l'a amené à faire cette proposition, car après avoir discuté d'une disposition analogue figurant dans le projet de convention sur l'extradition, le Conseil a renvoyé ce texte au Comité juridique interaméricain en priant cet organisme de préparer d'autres projets pour les soumettre à la conférence diplomatique qui devait être convoquée pour étudier le projet.

65. On a fait observer que la Commission se demande habituellement s'il convient de recommander à l'Assemblée générale, soit d'examiner elle-même un projet donné, soit de le soumettre à une conférence diplomatique. Peut-être le cadre d'une conférence diplomatique serait-il propice à l'examen d'une disposition du genre de l'article 59.

66. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) précise, à propos de certains commentaires qui ont été faits sur ses observations antérieures, qu'il n'a pas voulu dire que le présent projet devrait être soumis à l'Assemblée générale comme un ensemble de règles types. Il a seulement voulu souligner que, si l'on conserve le paragraphe 2 de l'article 59, l'utilité du projet en sera considérablement diminuée. Ce sera fournir une échappatoire, et les Etats se soustrairont aux obligations qu'ils auront assumées en devenant parties à la convention. M. Liang ne s'est nullement déclaré partisan de faire du projet un ensemble de règles types ; en vérité, il espère que ce texte deviendra un instrument multilatéral.

67. Le deuxième projet de convention sur l'extradition préparé par le Comité juridique interaméricain, en 1957, à l'intention du Conseil interaméricain de juristes, contient une disposition (article 21) stipulant que la convention n'annule pas les traités bilatéraux d'extradition déjà existants, mais que, si ces traités venaient à expiration, les dispositions du projet entreraient immédiatement en vigueur<sup>4</sup>. Pour que l'article 59 prête moins à la critique, on pourrait modifier son paragraphe 2, afin de préciser que, lorsque des Etats auront accepté ce projet, les conventions bilatérales ultérieures ne devront porter que sur des questions qui ne sont pas régies par le projet.

68. Quant à la suggestion de M. Yokota (voir plus haut, par. 61), tendant à faire figurer dans le préambule une déclaration analogue à celle

<sup>4</sup> Comité juridique interaméricain, *Deuxième projet de convention sur l'extradition*, Union panaméricaine (Washington, D.C.), p. 24.

du préambule de la Convention sur la haute mer de 1958, M. Liang ne saurait partager cette opinion, car, alors que cette convention codifie le droit coutumier dans une large mesure, le projet de la Commission sur les relations et immunités consulaires sera considéré, pour une grande part, comme constituant un texte législatif international et comme créant un droit nouveau.

La séance est levée à 18 heures.

### 561<sup>e</sup> SÉANCE

Mardi 14 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 59 (RAPPORT ENTRE LES PRÉSENTS ARTICLES ET LES CONVENTIONS ANTÉRIEURES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 59 (voir 560<sup>e</sup> séance, par. 68). Il signale aux membres de la Commission le texte ci-après proposé par M. Ago en remplacement du projet d'article 59 du Rapporteur spécial :

« L'acceptation des présents articles n'exclut pas la possibilité pour les Parties de maintenir en vigueur, dans leurs rapports mutuels, des conventions bilatérales déjà existantes concernant les relations et immunités consulaires, ou d'en conclure de nouvelles à l'avenir. »

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) tient à présenter quelques observations qui pourraient aider la Commission à adopter sans trop tarder une décision sur l'article 59. Il a rédigé le texte de cet article en pensant que le projet revêtirait finalement la forme d'une convention multilatérale et la Commission a accepté sa manière de voir. La décision prise par l'Assemblée générale (résolution 1450 (XIV)) de renvoyer à une conférence de plénipotentiaires le projet de la Commission relatif aux relations et immunités diplomatiques paraît justifier cette hypothèse.

3. L'argument selon lequel l'inclusion de l'article 59 dans le projet compromettrait gravement la valeur du projet dans son ensemble et ne favoriserait pas le développement progressif du droit international procède d'une erreur d'appréciation. En effet, seul un petit nombre d'Etats ont conclu des conventions consulaires, lesquelles portent principalement sur des questions ayant une importance particulière pour les signataires.

Le rapporteur spécial soutient donc l'opinion opposée, à savoir que l'on augmenterait considérablement les chances de voir le projet accepté si l'on y faisait figurer l'article 59. Etant donné que selon cet article, le projet s'appliquerait également aux Etats liés par des conventions bilatérales existantes, en ce qui concerne les questions qui ne sont pas réglées par ces conventions, l'article 59 aboutirait en fait à élargir la portée du projet.

4. Si l'on considère le projet comme un ensemble de règles essentielles, il aura en dernier ressort pour effet d'unifier la pratique bien que, sous sa forme actuelle, il ne vise pas à imposer l'uniformisation dans le domaine des relations consulaires. M. Bartoš a affirmé qu'il serait paradoxal qu'une convention multilatérale ne s'applique pas dans le cas où deux Etats seraient liés par les dispositions d'un traité bilatéral qui seraient imparfaites ; mais l'on peut assurément faire confiance aux Etats qui auront, sans nul doute, le bon sens de dénoncer un traité bilatéral moins satisfaisant qu'une convention générale.

5. La thèse selon laquelle l'article 59 serait superflu parce qu'il énoncerait un principe qui va de soi, est une simplification excessive. D'ailleurs, quelques membres de la Commission ont mis en doute que ce principe soit accepté d'une manière générale. Comme l'a souligné M. François (560<sup>e</sup> séance, par. 55), on ne peut considérer comme absolus ni le principe de la primauté d'une loi spéciale sur une loi générale, ni le principe de la primauté d'une loi postérieure sur une loi antérieure. Si l'on tenait le premier principe pour absolu, il en résulterait que deux Etats peuvent toujours conclure un accord particulier qui enfreindrait une règle générale de droit international. Et si l'on poussait à l'extrême le second précepte, cela reviendrait à dire que tout instrument international de nature générale rend caducs tous les accords bilatéraux antérieurs portant sur le même sujet, ce qui est manifestement faux ; même dans la Charte des Nations Unies, qui a établi certaines règles de droit qui l'emportent sur d'autres, on ne trouve aucune affirmation de ce genre. Quelle voie la Commission doit-elle donc suivre ?

6. Le Rapporteur spécial a été tenté, tout d'abord, par la suggestion de M. García-Amador tendant à différer la décision au sujet de l'article 59 (*Ibid.*, par. 64) ; mais, à la réflexion, il juge difficile d'accepter cette suggestion car, comme l'a dit M. François (*ibid.*, par. 58), la Commission se doit de statuer sur une question technique qui touche directement à l'essence même du projet. Très certainement, l'attitude des gouvernements à l'égard de l'ensemble du projet dépendra en grande partie de la question de savoir si l'acceptation de ce projet portera atteinte ou non aux conventions antérieures auxquelles ils sont parties. De l'avis de M. Žourek, la seule méthode correcte consiste à maintenir l'article 59, car sans cette disposition, les gouvernements pourront difficilement accepter une convention multilatérale. On trouve des exemples de dispositions analogues