

Document:-
A/CN.4/SR.590

Compte rendu analytique de la 590e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

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

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

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

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

La séance est levée à 18 heures

590^e SEANCE

Mardi 16 mai 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

en ce qui concerne la nomination des fonctionnaires consulaires de carrière.

15. Pour ces diverses raisons, M. Liang croit qu'il pourrait y avoir intérêt à conserver le texte actuel de l'article, d'autant que ses dispositions offrent des garanties suffisantes à l'Etat de résidence, du fait qu'elles exigent son consentement exprès.

16. M. PAL juge exactes les observations du Secrétaire de la Commission. Si le texte de l'article 11 devait être remanié sur le modèle de l'article 8 de la Convention de Vienne, et plus précisément si l'on reprenait dans ce texte le paragraphe premier de cet article 8, cela laisserait entendre que la nomination d'une personne ayant la nationalité de l'Etat de résidence se fait dans des cas rares et exceptionnels. Or, lorsqu'il s'agit de consuls, M. Pal croit savoir que pareille nomination n'a rien d'exceptionnel.

17. M. AGO répond à M. Pal qu'il est très rare qu'un consul de carrière soit choisi parmi les ressortissants de l'Etat de résidence. Si l'application de l'article 11 devait se limiter aux consuls de carrière, il serait utile d'en remanier les dispositions pour suivre le modèle de l'article 8 de la Convention de Vienne. Si l'on entend, au contraire, rendre cet article également applicable aux consuls honoraires, M. Ago croit préférable de conserver le texte actuel de l'article 11.

18. M. BARTOŠ fait observer que, lorsqu'il s'agit d'un chef de poste, l'obligation d'obtenir l'exequatur rend les dispositions de l'article 11 pratiquement inutiles. Ces dispositions n'ont d'utilité que lorsqu'il s'agit des fonctionnaires consulaires que désigne habituellement l'expression « consuls subordonnés ».

19. M. Bartoš ne pense pas qu'on doive assimiler les consuls de carrière aux diplomates; il rappelle toutefois qu'à la Conférence de Vienne, il a été décidé de modifier le texte initial du projet d'articles relatifs aux relations diplomatiques pour exiger que la nomination d'un agent diplomatique soit notifiée à l'avance. Ce que l'on voulait par là, c'est qu'il soit possible de s'assurer que la personne en question est acceptable, avant même qu'elle soit nommée, et non pas seulement avant qu'elle soit envoyée dans l'Etat accréditaire.

20. L'article 11 est destiné à s'appliquer non seulement aux chefs de poste, qui doivent obtenir l'exequatur, mais aussi aux autres fonctionnaires consulaires. M. Bartoš pense que l'on devrait par conséquent conserver le texte actuel de l'article 11. En exigeant le consentement exprès de l'Etat de résidence avant que l'un de ses ressortissants reçoive effectivement sa nomination, cet article est d'une réelle utilité pratique. Au cas où l'Etat de résidence refuserait son consentement, il suffirait à l'Etat d'envoi de ne pas procéder à la nomination, au lieu d'avoir à annuler une nomination déjà faite.

21. M. ERIM souligne qu'il y a d'importantes différences de méthode entre l'article 8 de la Convention de Vienne et l'article 11 du projet en cours d'examen. Le premier stipule que les membres du personnel diplomatique de la mission auront en principe la nationalité de l'Etat accréditant. Si une disposition de ce genre devait être inscrite dans le projet relatif aux relations consu-

lares, cela signifierait que l'Etat de résidence pourrait refuser son consentement à la nomination de l'un de ses ressortissants, sans être tenu de motiver sa décision; cela signifierait également que l'Etat d'envoi aurait à indiquer pourquoi il n'est pas en mesure de nommer l'un de ses propres ressortissants. Il n'en serait pas ainsi si l'on conservait la rédaction actuelle de l'article 11.

22. C'est pourquoi M. Erim se déclare d'accord avec les membres de la Commission qui ont pris position pour le maintien de l'article 11. Il estime que la Commission devrait prendre une décision explicite sur la question de savoir si elle entend inscrire dans le projet une disposition analogue à celle du paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne.

23. M. PADILLA NERVO déclare que deux questions se posent au sujet de l'article 11 : doit-il ou non s'appliquer aux consuls honoraires ? Et doit-il s'appliquer exclusivement aux chefs de poste, ou au contraire à tous les fonctionnaires consulaires ?

24. Il rappelle qu'en vertu de l'article 9, la nomination d'un consul, quelle que soit la nationalité de celui-ci, ne prend effet que s'il est reconnu en cette qualité par l'Etat de résidence. Dans ces conditions, la seule signification que l'on puisse trouver à l'article 11 est qu'il sert à mettre en relief le caractère exceptionnel de la nomination d'un ressortissant de l'Etat de résidence.

25. Si une disposition telle que celle de l'article 11 ne signifiait pas qu'en principe un consul doit avoir la nationalité de l'Etat d'envoi, l'article ne servirait de rien. Les questions qui peuvent se poser sont toutes déjà réglées par les dispositions de l'article 9 et des articles qui prévoient, en ce qui concerne les consuls honoraires, des exceptions au bénéfice de certains privilèges consulaires, dans le cas où le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence.

26. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, fait observer que, dans sa rédaction actuelle, l'article 11 devait viser à la fois les consuls de carrière et les consuls honoraires mais que, pour faciliter un accord au sein de la Commission, il est souhaitable de limiter, pour le moment, la discussion de l'article 11 aux consuls de carrière, en réservant la question des consuls honoraires.

27. Il n'y a pas grande différence, sur le fond, entre l'article 11 du présent projet et les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne. Les deux textes subordonnent la nomination d'un ressortissant de l'Etat de résidence au consentement de cet Etat et si le paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne stipule d'une manière expresse que les membres du personnel diplomatique auront en principe la nationalité de l'Etat accréditant, l'article 11 du présent projet énonce implicitement, en ce qui concerne la nomination de fonctionnaires consulaires, qu'en principe la personne nommée doit posséder la nationalité de l'Etat d'envoi. De même, en vertu des deux dispositions, l'Etat de résidence n'est pas tenu de motiver, le cas échéant, son refus de consentir à la nomination d'un de ses ressortissants.

28. L'objet de l'article 11 est de permettre à l'Etat de résidence de s'opposer à une telle nomination à cause du conflit qui naîtrait éventuellement entre les devoirs

professionnels du fonctionnaire consulaire envers un Etat étranger et ses devoirs d'allégeance envers le pays dont il est le ressortissant. A cet égard, la situation est la même pour les fonctionnaires consulaires que pour les agents diplomatiques.

29. En réponse à M. Padilla Nervo, M. Žourek ajoute que les dispositions de l'article 9 visent la reconnaissance d'un chef de poste en tant qu'organe de l'Etat d'envoi. L'article 11, lui, traite d'une question distincte en spécifiant que le consentement exprès de l'Etat de résidence est indispensable pour la nomination de l'un des ressortissants de cet Etat. La Conférence de Vienne a montré quel prix on attachait à marquer que l'Etat accréditaire a ce droit.

30. Les dispositions de l'article 11 ne s'appliquent qu'aux fonctionnaires consulaires, en d'autres termes aux personnes qui appartiennent au service consulaire et exercent des fonctions consulaires. Elles ne s'étendent pas aux employés du consulat.

31. Enfin, il faut souligner que la seule divergence de fond entre les deux textes est celle de la nomination du ressortissant d'un Etat tiers, question qui fait l'objet du paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne.

32. M. MATINE-DAFTARY signale que le paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne ne s'applique pas aux chefs de mission. Il concerne uniquement les membres du personnel diplomatique que cette même Convention définit à l'alinéa d) de son article premier comme étant les membres du personnel de la mission qui ont la qualité de diplomates. Ce dernier mot, à la différence de l'expression « agent diplomatique » (définie à l'alinéa e) du même article) n'embrasse pas les chefs de mission. Si l'on a délibérément exclu le chef de mission du domaine de l'article 8, c'est parce qu'en vertu de l'article 4 de la Convention de Vienne, avant de nommer le chef de mission, l'Etat accréditant doit s'assurer que l'agrément de l'Etat accréditaire — qui peut toujours être refusé — est acquis à celui-ci.

33. Au contraire, les dispositions de l'article 11 du projet que la Commission examine s'appliquent à tous les fonctionnaires consulaires, y compris le chef de poste qui, pour prendre ses fonctions, doit avoir reçu un exequatur.

34. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, reconnaît que l'article 11 est plus nécessaire pour les fonctionnaires consulaires subalternes que pour le chef de poste. Toutefois, même s'agissant des chefs de poste, il est opportun de spécifier que le consentement exprès de l'Etat de résidence est indispensable pour la désignation d'un de leurs ressortissants. Ce consentement constitue une sauvegarde séparée et préalable, distincte de l'exequatur qui vaut pour tout chef de poste.

35. Le PRESIDENT précise que, dans le cas du chef d'un poste consulaire, l'Etat d'envoi n'a pas besoin de l'agrément de l'Etat de résidence avant de procéder à sa nomination. Il est donc approprié de spécifier que le consentement exprès de l'Etat de résidence est nécessaire en cas de nomination d'un de ses ressortissants.

36. Il se trouve qu'à propos de l'article 11, les avis sont partagés quant à l'opportunité de remanier l'article pour l'aligner sur l'article 8 de la Convention de Vienne.

Certains membres de la Commission approuvent une telle manière de faire, d'autres préfèrent maintenir l'article tel qu'il est. En principe, un vote ne semble pas le meilleur moyen de trancher les difficultés qui s'élèvent au sein de la Commission : il est, en général, préférable de rechercher une formule de compromis capable de recueillir l'unanimité. Toutefois, dans ce cas d'espèce, les deux formules proposées ne présentent pas une très grande différence sur le fond, le plus simple serait peut-être de départager les membres de la Commission par un vote.

37. M. VERDROSS souligne qu'il y a une réelle différence de fond entre les deux textes proposés. A la différence de l'article 11 du projet, l'article 8 de la Convention de Vienne traite en son paragraphe 3 de la question de la nomination du ressortissant d'un Etat tiers.

38. M. PADILLA NERVO souligne également que, si l'on introduit dans l'article 11 une disposition analogue à celle de l'article 8 de la Convention de Vienne, on fera intervenir une idée totalement nouvelle. Si la Commission tient à traiter de la nomination des ressortissants d'Etats tiers, elle devra alors distinguer entre les personnes qui résident dans l'Etat de résidence et les non-résidents. Un étranger résident a certaines obligations envers l'Etat sur le territoire duquel il vit, de sorte que la Commission aura à se demander si, en adoptant une disposition relative à la nomination de ressortissants d'Etat tiers, elle ne devrait pas distinguer entre ceux qui résident dans l'Etat de résidence et ceux qui n'y résident pas.

39. Le PRESIDENT déclare que le problème des résidents permanents a été soulevé à la Conférence de Vienne à propos de plusieurs dispositions de la Convention. Si ses souvenirs sont exacts, ce fut le cas à propos de l'article 8, mais la Conférence a décidé de ne pas introduire dans cet article de distinction à raison de la résidence.

40. A plus forte raison paraîtrait-il souhaitable de suivre cet exemple dans le cas des consuls, sans entrer dans trop de détails.

41. M. AGO fait observer que le problème évoqué par M. Padilla Nervo ne concerne que les consuls honoraires. Or, la Commission a apparemment reconnu que l'article 11 ne devrait s'appliquer qu'aux consuls de carrière.

42. Il propose à la Commission d'émettre deux votes distincts qui porteraient sur l'incorporation à l'article 11 des idées contenues dans le paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne, d'une part, et dans son paragraphe 3, d'autre part.

43. Le PRESIDENT déclare qu'aux fins des votes, il sera entendu que l'article 11 traite non pas des consuls honoraires mais, uniquement, des consuls de carrière; qu'au surplus, cet article traite non seulement des chefs de poste consulaire, mais aussi des fonctionnaires consulaires.

44. Il mettra d'abord aux voix la question du maintien de l'article 11 tel qu'il est. Comme cet article ne diffère pas essentiellement du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne, son adoption ne préjugera pas la

décision sur le point de savoir s'il faut ou non introduire les idées contenues aux paragraphes 1 et 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne.

L'article 11 est adopté à l'unanimité.

45. Le PRESIDENT met aux voix la proposition consistant à introduire dans l'article 11 l'idée contenue au paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne.

Par 11 voix contre 4, avec une abstention, cette proposition est adoptée.

46. Le PRESIDENT met aux voix la proposition tendant à introduire dans l'article 11 l'idée contenue au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne.

Par 14 voix contre 2, cette proposition est adoptée.

47. Le PRESIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission accepte de confier au Comité de rédaction la rédaction de l'article 11 où devront être introduites : 1) l'idée contenue au paragraphe premier de l'article 8 de la Convention de Vienne; 2) le texte de l'article 11 du projet sur les relations consulaires; et 3) l'idée contenue au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 12 (Lettre de provision)

48. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, signale que les gouvernements n'ont pas présenté d'objections quant au fond de l'article 12; les observations de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Espagne et des Etats-Unis concernent principalement la rédaction de cet article.

49. Les Gouvernements belge et espagnol (A/CN.4/136/Add.6 et Add.8) signalent tous deux dans leurs observations que l'expression « pleins pouvoirs » est trop large puisque les fonctions consulaires sont clairement délimitées. Cette expression a, en fait, déjà provoqué de longs débats à la Commission, qui n'avait alors pas trouvé de solution plus satisfaisante.

50. Le Gouvernement belge pense qu'il y aurait lieu de prévoir au paragraphe 2, non seulement la communication de la lettre de provision au gouvernement de l'Etat de résidence, mais aussi celle du « document similaire ».

51. Le Gouvernement néerlandais (A/CN.4/136/Add.4) demande que le paragraphe 2 s'applique uniquement aux chefs de poste.

52. Le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) a fait, en ce qui concerne la notification des limites des circonscriptions consulaires, une suggestion qu'il faudrait plutôt examiner à propos de l'article 3, paragraphe 2 du présent projet.

53. Les Gouvernements belge, norvégien, suédois et américain ont répondu par l'affirmative à la question posée au paragraphe 3 du commentaire. Il s'agissait de savoir si la pratique générale exige l'établissement d'une nouvelle lettre de provision lorsqu'un consul est nommé à un autre poste, même s'il s'agit d'un poste sur le territoire du même Etat. Le Gouvernement belge signale qu'en vertu des dispositions du droit belge, un chef de poste est muni d'une nouvelle lettre de provision même

lorsqu'il reçoit une promotion ou lorsqu'il voit sa circonscription consulaire modifiée.

54. Selon M. MATINE-DAFTARY, il faudrait supprimer l'expression « pleins pouvoirs » qui, dans le contexte, est trop étendue. Le passage introductif du paragraphe premier pourrait être modifié de la façon suivante : « Le chef d'un poste consulaire sera muni, par l'Etat qui le nomme, d'une lettre de provision ou d'un document similaire ».

55. M. VERDROSS propose que le Comité de rédaction étudie le libellé suivant : « Le chef d'un poste consulaire sera muni, par l'Etat qui le nomme, d'un document définissant ses pouvoirs ».

56. M. AGO préfère la rédaction proposée par M. Matine-Daftary. En effet, la lettre de provision consulaire n'a pas pour but d'indiquer quels sont les pouvoirs du consul. Ces pouvoirs sont déterminés par les règles du droit international, par des accords bilatéraux ou par une convention multilatérale comme celle dont on prépare actuellement le projet.

57. Sir Humphrey WALDOCK partage l'opinion de M. Ago.

58. Afin de conserver une terminologie uniforme, M. AMADO propose de remplacer aux paragraphes 1 et 2 de l'article, l'expression « l'Etat qui le nomme » par « l'Etat d'envoi ».

59. Constatant l'accord général pour le maintien de l'article 12, le PRESIDENT propose de le renvoyer au Comité de rédaction avec les observations des gouvernements et les remarques faites au cours de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 13 (Exequatur)

60. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial explique l'idée fondamentale sur laquelle repose l'article 13 et rappelle qu'après une longue discussion (508^e séance, par. 55 à 63 et 509^e séance, par. 7 à 27), la Commission avait décidé que l'exequatur n'était nécessaire que pour les chefs de poste consulaire et qu'il s'étendait de plein droit aux membres du personnel consulaire travaillant sous leur direction (voir par. 7 du commentaire de l'art. 13). Toutefois, comme l'indique la fin de ce commentaire, si l'Etat d'envoi désire également obtenir l'exequatur pour d'autres fonctionnaires consulaires ayant le rang de consul, rien ne s'oppose à ce qu'il en fasse la demande.

61. Les gouvernements n'ont pas présenté d'objections de principe quant au fond de l'article 13, mais le Gouvernement des Etats-Unis propose que l'on remplace les mots « chefs de poste consulaire » par « fonctionnaires de poste consulaire »; cet amendement signifie que chaque fonctionnaire exerçant des fonctions consulaires devrait obtenir l'exequatur. La Commission doit donc décider si elle veut maintenir la conception fondamentale sur laquelle repose la règle indiquée dans le texte actuel. A son avis, il faut garder l'article 13 tel quel et en limiter l'application aux chefs de poste. Les cas où, pour des raisons internes, tenant à la législation de l'Etat

d'envoi, l'exequatur est nécessaire pour des fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste, seraient réglés par une disposition pertinente à l'article 21; il faudra toutefois spécifier qu'il s'agit là d'une disposition facultative. Cette solution serait conforme à la conception unitaire du consulat et correspondrait à la législation et à la pratique de la plupart des pays, par exemple, la Pologne (A/CN.4/136/Add.5), d'après lesquelles seuls les chefs de poste consulaire reçoivent l'exequatur.

62. M. Žourek pense que l'on peut accepter la proposition du Gouvernement tchécoslovaque (A/CN.4/136) tendant à compléter le texte du présent article en y insérant la première phrase du paragraphe 7 du commentaire relatif à cet article; la signification en serait rendue plus claire.

63. En réponse à la question du Gouvernement finlandais qui demande si des fonctionnaires consulaires autres que les chefs de poste peuvent entrer en fonction avant d'avoir obtenu la reconnaissance définitive de l'Etat de résidence au moyen d'un exequatur, M. Žourek rappelle que, dans son troisième rapport (A/CN.4/137), il avait indiqué que c'était possible, à condition que le chef de poste ait déjà obtenu l'exequatur, car la demande d'un exequatur pour un fonctionnaire consulaire qui travaille sous la direction d'un chef de poste qui a déjà obtenu l'exequatur est une mesure facultative et supplémentaire.

64. Il renvoie la Commission à la nouvelle rédaction de l'article 13 proposé dans son troisième rapport.

65. M. BARTOŠ est d'accord avec le Rapporteur spécial en ce qui concerne l'octroi de l'exequatur aux seuls chefs de poste. Toutefois, certains Etats ne sont pas du même avis; dans son effort pour unifier le droit international en la matière, la Commission devrait envisager la possibilité d'insérer une disposition supplémentaire qui réglerait les cas où l'exequatur est également exigé pour d'autres fonctionnaires consulaires. Du point de vue pratique, l'exigence, de la part de l'Etat de résidence, d'un exequatur pour tous les fonctionnaires consulaires qui ont affaire aux autorités locales, affecte les relations consulaires entre Etats et ne relève pas uniquement du droit interne. Par exemple, la Yougoslavie avait à New York un consul général, ayant le rang de ministre plénipotentiaire sur le plan interne, et auquel étaient subordonnés plusieurs consuls et vice-consuls; lorsque ces derniers entraient en contact avec les autorités locales, ils devaient prouver qu'ils étaient habilités à le faire. Le Gouvernement finlandais a donc raison de demander à partir de quel moment ces fonctionnaires commencent à exercer des fonctions purement consulaires. Au cas où tous les fonctionnaires consulaires doivent obtenir un exequatur, ils peuvent, dès leur arrivée, commencer à exercer leurs fonctions au consulat — fonctions que l'on pourrait considérer comme étant d'ordre purement interne. Par contre, s'ils doivent agir au nom du chef de poste en relation avec les autorités de l'Etat de résidence, ce n'est qu'après l'octroi de l'exequatur que leurs actes pourront produire leurs effets dans l'Etat de résidence. On peut citer ici en exemple la pratique du Royaume-Uni: elle autorise les fonctionnaires consulaires subordonnés à exercer des fonctions purement internes sans exequatur, mais exige un exequatur pour

les fonctions impliquant des contacts avec les autorités locales. Des difficultés d'ordre pratique peuvent alors se présenter. Ainsi, après le décès d'un consul yougoslave dans une possession britannique, le vice-consul n'étant pas en possession d'un exequatur, il fallut adresser une demande spéciale au Foreign Office et un fonctionnaire yougoslave, à qui l'exequatur avait été octroyé, fut envoyé de Londres pour remplir les fonctions consulaires; en effet, le vice-consul en question n'avait pas pu obtenir l'exequatur, car le Souverain, à qui il incombe au Royaume-Uni d'octroyer les exequatur, était alors absent.

66. La nouvelle version proposée par le Rapporteur spécial tient compte de la proposition du Gouvernement tchécoslovaque d'insérer dans le texte de l'article la première phrase du paragraphe 7 du commentaire relatif à cet article, indiquant ainsi, sous forme de règle générale de droit international, un des systèmes possibles. De l'avis du Rapporteur spécial, la pratique d'exiger l'exequatur pour les fonctionnaires consulaires subordonnés est facultative; M. Bartoš rappelle néanmoins que cette pratique est suivie par bon nombre d'Etats souverains. C'est pourquoi, tout en se déclarant partisan d'une unification des systèmes voisins chaque fois que cela est possible, il souligne que la Convention de Vienne laisse aux Parties Contractantes le choix de la forme de soumission des lettres de créance. Bien que l'on puisse penser qu'il s'agit dans l'espèce d'une question de protocole, la règle pertinente entraîne certaines conséquences pratiques, puisqu'elle détermine la date de l'entrée en fonction d'un agent diplomatique. Vu que la coutume d'exiger l'obtention de l'exequatur pour des fonctionnaires consulaires subordonnés est répandue et que de nombreux Etats pratiquent ce système, M. Bartoš propose d'adopter pour l'article 13 du projet en discussion une nouvelle rédaction n'impliquant pas que l'un des systèmes est obligatoire et l'autre facultatif.

67. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, a l'impression que puisque l'article 12 vise tant la lettre de provision que les « documents similaires », on pourrait de même parler, au paragraphe premier du nouveau projet d'article 13 du Rapporteur spécial, de l'exequatur « ou d'un document similaire ». Au surplus, une telle addition serait plus conforme à la pratique existante. En ce qui concerne le mot « reconnaissance », il s'associe aux remarques que M. Gros avait faites sur ce mot à propos de l'article 9 (589^e séance, par. 29). Ce mot, qui n'apparaît pas dans la Convention de Vienne, offre l'inconvénient d'être employé de façon assez imprécise par certains juristes. Le Comité de rédaction devrait être invité à lui trouver un remplaçant.

68. En ce qui concerne le projet de paragraphe 2 proposé par le Rapporteur spécial, l'expression « membres du personnel consulaire » n'est guère appropriée dans l'article 13 puisqu'à l'alinéa k) de l'article premier du projet de la Commission, elle est définie comme désignant les fonctionnaires consulaires (à l'exception du chef de poste) et les employés de consulat. Les employés de consulat n'exercent pas de fonctions consulaires et n'ont pas besoin d'autorisation pour s'acquitter de leur emploi; on peut considérer que leurs fonctions sont couvertes par l'exequatur du chef de poste.

69. Enfin, il reconnaît avec M. Bartoš que si des règles uniformes sont, d'une manière générale, souhaitables, il faudrait, dans le cas d'espèce, trouver une rédaction qui couvrirait les deux pratiques existantes. Il suggère de remanier le paragraphe 2 du Rapporteur spécial en le rédigeant à peu près comme suit :

« L'octroi de l'exequatur au chef de poste consulaire s'étend, de plein droit, aux fonctionnaires consulaires travaillant sous sa direction et sous sa responsabilité, à moins que la législation de l'Etat de résidence n'exige des exequatur séparés pour les fonctionnaires consulaires subordonnés. »

70. M. AGO considère que l'effort méritoire du Président pour aboutir à une solution de compromis se heurte au principe, admis par la Commission, que le consentement de l'Etat de résidence est requis non pas pour la nomination des autres fonctionnaires consulaires, mais pour celle de chef de poste. L'article 21 (Nomination du personnel consulaire) stipule clairement que l'Etat d'envoi peut nommer de son plein gré les membres du personnel consulaire. En ce qui concerne ces derniers, l'Etat de résidence n'a que la possibilité de les déclarer « non acceptables », conformément à l'article 23. Aux termes de la Convention de Vienne, l'agrément est requis pour la nomination du chef de la mission diplomatique et, dans cette Convention comme dans le projet que la Commission examine, l'Etat accréditaire ou de résidence a la faculté de déclarer non acceptables des fonctionnaires subalternes. Une disposition expresse indiquant que l'exequatur, qui est une forme de consentement, pourrait être exigé préalablement pour la nomination de tous les fonctionnaires dérèglerait l'équilibre actuel du projet. De toute manière, M. Ago pense qu'un choix s'impose. S'il énonce deux règles différentes, le projet de convention ne répondra plus aux conditions qu'on est en droit d'exiger d'un traité.

71. Le commentaire du Gouvernement finlandais a pu être provoqué par une certaine négligence dans la rédaction du paragraphe 7) du commentaire. La dernière phrase de ce paragraphe vise la faculté qu'aura l'Etat d'envoi d'obtenir, s'il le désire, un exequatur pour un ou plusieurs des fonctionnaires ayant le rang de consul, mais elle ne parle pas de la possibilité qu'aurait l'Etat de résidence d'exiger que ces fonctionnaires obtiennent l'exequatur. La Commission devrait choisir l'une ou l'autre des deux règles pour l'insérer à l'article 13 et, de plus, son choix devrait être en harmonie avec l'économie générale du projet de convention.

72. Enfin, M. Ago doute qu'il soit sage d'introduire au paragraphe 2 une disposition stipulant que l'octroi de l'exequatur au chef de poste s'étend automatiquement aux fonctionnaires consulaires travaillant sous la direction du chef de poste, car une telle disposition ferait perdre de vue que l'exequatur est exigé pour le seul chef de poste.

73. Sir Humphrey WALDOCK dit que les points soulevés par le Président au sujet du mot « reconnaissance » et de la forme de l'exequatur sont réglés dans une certaine mesure par l'alinéa d) de l'article premier où le mot exequatur est défini comme désignant l'autorisation définitive accordée par l'Etat de résidence à un consul étranger, quelle que soit la forme de cette autorisation.

74. Du point de vue du fond, la Commission est devant un problème grave puisqu'il est assez courant dans la pratique d'exiger un exequatur pour des fonctionnaires consulaires subordonnés. Cette exigence, qu'il a relevée dans dix conventions consulaires signées par le Royaume-Uni, est certainement reprise aussi dans beaucoup d'autres instruments. C'est pourquoi Sir Humphrey est d'avis d'énoncer la règle générale en la complétant par la clause limitative « à moins que... » recommandée par le Président.

75. En outre, si la Commission adoptait la rédaction du paragraphe 2 du Rapporteur spécial, sans faire intervenir le droit interne de l'Etat de résidence, elle s'écarterait du principe admis par la Commission dans l'article 10 et selon lequel les conditions d'octroi de l'autorisation pour l'exercice des fonctions consulaires sont réglées par le droit interne. Par conséquent, la Commission ne devrait pas imposer à l'Etat de résidence l'obligation de se conformer à la règle proposée par le Rapporteur spécial.

76. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, signale certaines différences entre la pratique consulaire et la pratique diplomatique. Si le fait que le chef d'une mission diplomatique est accrédité implique que tous les membres subordonnés de cette mission sont par là même habilités à exercer leurs fonctions, au contraire, un consul général est souvent chargé d'une vaste circonscription et des consuls ou vice-consuls qui ne sont pas chefs de poste pourront avoir à exercer des fonctions consulaires en leur nom propre pour qu'elles soient valables selon la législation de l'Etat de résidence. Telle est la raison pour laquelle certains Etats exigent que les fonctionnaires subordonnés qui sont dans ce cas obtiennent un exequatur.

77. M. YASSEEN est sensible aux efforts que fait le Président pour aboutir à une solution de compromis, mais il ne croit pas qu'ils donnent entièrement satisfaction à M. Ago. C'est pourquoi il est d'avis que l'on pourrait remanier comme suit le paragraphe 2 :

« Si l'Etat de résidence exige que d'autres fonctionnaires consulaires que le chef de poste soient reconnus, la reconnaissance du chef de poste s'étend de plein droit à ces fonctionnaires consulaires, à moins que le droit de l'Etat de résidence ne s'y oppose. »

78. Sir Humphrey WALDOCK déclare qu'en pratique, du fait de la présence de l'article 14 (Reconnaissance provisoire) aux termes duquel le chef de poste consulaire peut commencer à exercer ses fonctions en attendant la délivrance de l'exequatur, les difficultés pourraient ne pas être aussi considérables qu'elles paraissent. De même, d'après certaines conventions consulaires, les fonctionnaires consulaires sont autorisés à exercer leurs fonctions en attendant la reconnaissance.

79. Résumant le débat sur l'article 13, le PRÉSIDENT suggère à la Commission d'adopter le paragraphe premier proposé par le Rapporteur spécial sous sa forme actuelle, sous réserve du remplacement du mot « reconnaissance » par un autre terme à préciser par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

80. Le PRÉSIDENT a l'impression que dans leur généralité, les membres de la Commission estiment que l'ar-

article 13 doit contenir une formule couvrant les deux pratiques existantes en matière de délivrance d'exequatur. Il propose de charger le Comité de rédaction de rechercher une rédaction applicable à ces deux situations en s'inspirant des suggestions faites pendant la séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures

591^e SEANCE

Mercredi 17 mai 1961, à 10 h. 15

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 14 (Reconnaissance provisoire)

1. Le **PRESIDENT** invite la Commission à examiner l'article 14 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425).

2. **M. ŽOUREK**, Rapporteur spécial, appelle l'attention de la Commission sur les observations du Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3), d'où il ressort que les Etats-Unis demandent que tous les fonctionnaires consulaires aient formellement obtenu la reconnaissance. Les Etats-Unis confirment aussi cette position dans leurs observations sur l'article 16. Néanmoins, la rédaction de ces deux observations permet d'espérer que cette prise de position n'empêchera pas complètement les Etats-Unis d'accepter celle de la Commission — laquelle repose sur ce principe que seul le chef de poste consulaire doit obtenir l'exequatur et que l'Etat d'envoi est libre, dans les limites des règles posées par le projet d'articles, de nommer d'autres fonctionnaires consulaires. Cet espoir semble justifié par les deux dernières phrases des observations du Gouvernement des Etats-Unis sur l'article 16.

3. Le Rapporteur spécial pense donc que l'article 14 n'appelle pas de modifications radicales, puisqu'il énonce une règle que l'on rencontre souvent dans les conventions consulaires et qu'il n'a pas fait l'objet de critique de la part des gouvernements.

4. **M. BARTOŠ** dit qu'il serait conforme à la position prise par la Commission au sujet des précédents articles d'étendre, conformément à la pratique de certains Etats, l'application de l'article 14 aux fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste.

5. Le **PRESIDENT**, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, fait observer que l'article 14 devra être mis en harmonie avec l'article 13. Il faudrait charger le Comité de rédaction de trouver une formule

qui engloberait le cas où les fonctionnaires consulaires subalternes reçoivent l'exequatur.

6. Parlant en sa qualité de Président, il propose de renvoyer l'article 14 au Comité de rédaction, pour revision compte tenu des observations faites.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 15 (Obligation d'informer les autorités de la circonscription consulaire)

7. **M. ŽOUREK**, Rapporteur spécial, rappelle la proposition qu'il a faite dans son troisième rapport (A/CN.4/137) et les observations des gouvernements. Le Gouvernement yougoslave (A/CN.4/136) a proposé d'introduire, dans l'article, le texte du paragraphe 2 du commentaire. Pour tenir compte de cette suggestion, **M. Žourek** a rédigé un nouveau paragraphe pour le cas où la Commission voudrait compléter l'article sur ce point. Le Gouvernement des Etats-Unis (A/CN.4/136/Add.3) a fait remarquer que la seule obligation que les gouvernements pourraient assumer en matière de notification serait la publication dans un journal officiel. Le Gouvernement des Pays-Bas (A/CN.4/136/Add.4) a proposé de remplacer le mot « consul », qui signifie chef de poste, par les mots « fonctionnaire consulaire »; enfin, le Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6) a proposé une correction qui ne concerne que le texte français.

8. La principale question à résoudre à propos de l'article 15 est celle de savoir s'il faut approuver l'addition proposée par le Gouvernement de la Yougoslavie.

9. **M. PAL** ne voit pas la nécessité d'insérer le paragraphe 2 et considère, en outre, que ce dernier est rédigé en termes assez confus. L'article 12 prévoit, en effet, que l'Etat d'envoi doit communiquer la lettre de provision à l'Etat de résidence et l'article 15 impose à l'Etat de résidence l'obligation d'informer les autorités compétentes de la circonscription consulaire. Si ces obligations ne sont pas remplies, la faute en incombera, dans l'un et l'autre cas, aux Etats eux-mêmes. Il est donc difficile de voir quelles sont les « autorités supérieures » dont il est question dans le paragraphe proposé.

10. **Sir Humphrey WALDOCK** estime qu'en fait le paragraphe nouveau proposé par le Rapporteur spécial affaiblirait la position d'un chef de poste qui aurait déjà obtenu l'exequatur. Ce texte implique que le Gouvernement de l'Etat de résidence doit faire une démarche quelconque pour rendre effectifs les pouvoirs du chef de poste, alors qu'il résulte clairement de l'article 13 qu'une fois l'exequatur obtenue, le chef de poste est autorisé à assumer toutes ses fonctions. L'article 15 contient une disposition utile qui facilitera l'exercice des fonctions consulaires, mais il n'y a pas lieu d'y ajouter une clause qui donnerait à penser que le commencement de l'exercice de ces fonctions dépend d'une manière quelconque de l'exécution de l'obligation visée.

11. **M. SANDSTRÖM** partage les opinions exprimées par **M. Pal** et par **Sir Humphrey Waldox**.

12. **M. FRANÇOIS** juge que le paragraphe nouveau proposé par le Rapporteur spécial est utile puisqu'il prévoit le cas où les autorités de l'Etat de résidence