

Document:-
A/CN.4/SR.564

Compte rendu analytique de la 564e 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>)*

57. M. MATINE-DAFTARY exprime des doutes sur l'utilité pratique de l'article dans sa forme actuelle, qui est trop elliptique et laisse trop de questions sans réponse. Ce texte ne précise pas la nature de la représentation assumée par le consul ; il ne dit pas si l'intéressé serait lié par les actes du consul accomplis en son nom auprès des autorités de l'Etat de résidence, de la même manière qu'il serait lié par l'action d'une personne nantie d'un pouvoir. Le texte n'indique pas si l'intéressé représenté par un consul perdrait les droits que la plupart des codes de procédure accordent habituellement aux absents. Enfin, il ne tient pas compte du fait que, dans certains pays, seul un membre du barreau peut se présenter devant les tribunaux. Etant donné ces omissions importantes, M. Matine-Daftary estime qu'il faut soit supprimer cet article, soit le rédiger d'une manière beaucoup plus détaillée.

58. M. ERIM partage les doutes de M. Sandström à propos de l'article additionnel. Il faut aussi tenir compte du fait que des personnes vivant à l'étranger peuvent ne pas être en très bons termes avec les autorités de leur propre pays. Lors des travaux de la Commission des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Erim a eu l'occasion d'examiner des plaintes émanant de personnes qui considéreraient que leurs intérêts n'avaient pas été bien défendus par les agents de leur pays.

59. Il ne pense pas que l'énoncé proposé par le rapporteur spécial soit particulièrement satisfaisant. Le mot français « représenter » a une portée si large qu'il peut s'appliquer à n'importe quelle procédure, ce qui pourrait entraîner les consuls à outrepasser leur compétence. L'expression « pleins pouvoirs » est également trop vaste. Enfin, la formule « personnes morales » doit être définie avec soin. Le Rapporteur spécial n'entend-il y inclure que les sociétés dont l'Etat d'envoi est le principal actionnaire ?

60. M. Erim ajoute qu'il faut tenir compte des cas où certaines personnes physiques ou morales peuvent ne pas souhaiter que leurs intérêts soient défendus par un consul.

61. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA déclare que le principe énoncé dans l'article additionnel serait absolument inacceptable pour de nombreux Etats, en particulier ceux de l'Amérique latine. Dans les pays où la population étrangère est très nombreuse et bénéficie d'une égalité complète en matière civile par rapport aux nationaux de l'Etat de résidence, une telle disposition aurait des conséquences discriminatoires. Là où le code civil a pris pour modèle le code Napoléon et où, par conséquent, les droits et intérêts des absents sont sauvegardés, une telle disposition donnerait aux étrangers des avantages particuliers. Les mots « ou pour toute autre raison » qui figurent dans la première phrase de l'article additionnel élargissent considérablement la portée du droit de représentation des consuls et pourraient même aboutir à quelque chose d'analogue à un système de capitulations.

62. Des attributions aussi controversées n'en-

trent pas dans le cadre prévu par l'article 4 et M. Jiménez de Aréchaga considère que le but poursuivi par les partisans de l'article additionnel est déjà atteint dans le paragraphe premier de cet article.

63. M. SANDSTRÖM estime qu'une règle du genre de celle qui est envisagée dans l'article additionnel devrait être accompagnée de certaines garanties telles que la possibilité pour le consul de représenter un ressortissant ou une personne morale de l'Etat d'envoi à condition, par exemple, que ce ressortissant ou cette personne morale ne puisse se présenter lui-même devant la juridiction de l'Etat de résidence dans les délais prescrits. A son avis, le consul n'a pas le droit d'exercer les pouvoirs étendus que lui confère l'article additionnel tel qu'il est actuellement rédigé.

64. Un texte de ce genre pourrait être utile s'il était assorti des garanties appropriées.

65. M. VERDROSS pense, comme le rapporteur spécial, que le droit de représentation diffère du droit qu'ont les consuls de protéger les nationaux de l'Etat d'envoi. Mais il est nécessaire d'indiquer dans la deuxième phrase que le droit du consul de protéger les nationaux ne doit pas s'éteindre quand la personne physique ou morale intéressée assume elle-même la défense de ses droits et intérêts.

66. M. FRANÇOIS doute de l'utilité de l'article additionnel, estimant, comme M. Erim, qu'il pourrait comporter de graves inconvénients. Il y a, par exemple, beaucoup d'incertitude quant à la nationalité des personnes morales et M. François craint que de simples modifications rédactionnelles ne suffisent pas à rendre ce texte acceptable. C'est pourquoi il serait plutôt opposé à l'adoption de cet article.

La séance est levée à 13 heures.

564^e SÉANCE

Jeudi 16 juin 1960, à 15 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE ADDITIONNEL (REPRÉSENTATION DES NATIONAUX DEVANT LES AUTORITÉS DE L'ÉTAT DE RÉSIDENCE) [suite]

1. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), désire répondre à certaines critiques auxquelles a donné

lieu son projet d'article additionnel (pour le texte du projet d'article, voir 563^e séance, par. 46) On a dit (*ibid.*, par. 58) que cet article devrait tenir compte du cas où des nationaux qui résident à l'étranger sont en mauvais termes avec les autorités de l'Etat d'envoi. A son avis, des cas aussi spéciaux ne peuvent guère être traités dans l'article lui-même, mais on pourrait les mentionner dans le commentaire. De toute façon, les personnes en cause pourront par la suite, comme il est prévu dans la deuxième phrase de l'article, assumer elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts, étant donné que l'intervention du consul n'est que temporaire.

2. En ce qui concerne l'objection soulevée par M. Erim contre l'emploi du terme « représenter » (*ibid.*, par. 59), M. Žourek fait ressortir que le pouvoir des consuls de représenter les nationaux devant les tribunaux et les autres autorités de l'Etat d'envoi serait limité à des mesures urgentes indispensables pour sauvegarder les droits et intérêts des ressortissants absents. Dans la pratique, le consul se contentera de recueillir des renseignements sur l'affaire en instance et de désigner un avocat jusqu'à ce que les personnes physiques ou morales intéressées assument elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. Naturellement, le consul ne défendra pas lui-même les intéressés devant les tribunaux car il est rare qu'un consul soit en même temps un avocat versé dans le droit de l'Etat de résidence.

3. M. François (*ibid.*, par. 66) a fait valoir que la nationalité des personnes morales est souvent incertaine, mais M. Žourek ne pense pas que cette objection mette en cause la validité du principe contenu dans l'article additionnel. La question de la nationalité ne présente certainement pas plus de difficultés dans le cas des sociétés que dans les autres cas dont le rapporteur spécial vient de parler. Bien au contraire, l'effet pratique de cette question est beaucoup moindre lorsqu'il s'agit de personnes morales. Tout d'abord, le tribunal peut statuer de sa propre initiative sur la nationalité de la personne morale en cause et de plus, il ne faut pas oublier que la partie adverse veillera avec un soin particulier à ce que le consul étranger ne défende qu'une personne morale ayant bien la nationalité de l'Etat d'envoi.

4. A ceux qui soutiennent que la clause vise un cas précis et que son objet est couvert par l'article 4 (*Les fonctions consulaires*), M. Žourek rappelle que la Commission a décidé d'insérer des articles spéciaux sur les questions visées par cet article 4 lorsque leur importance semble justifier une telle procédure. Il pense, comme M. Bartoš, que cette clause ne présente rien de révolutionnaire et que les craintes exprimées par M. Jiménez de Aréchaga sont exagérées (*ibid.*, par. 61). Toutes les législations nationales prévoient la représentation des parties absentes devant les tribunaux; l'article dispose simplement qu'une partie absente peut être représentée aux fins de la défense de ses droits et intérêts par une personne que le consul aura désignée. Il est naturellement possible de concevoir de nom-

breux cas particuliers, mais M. Žourek estime que cet article ne doit poser que le principe général. Il serait disposé à amender le texte avec l'aide du Comité de rédaction et à donner des explications détaillées dans le commentaire.

5. En réponse aux objections de M. Verdross (*ibid.*, par. 51), le rapporteur spécial indique que la deuxième phrase pourrait être formulée de façon à préciser que les pouvoirs temporaires du consul prendront fin dès que les personnes physiques ou morales en question auront désigné un fondé de pouvoir ou assumé elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. Une telle disposition ne devrait évidemment pas être interprétée comme mettant fin aux pouvoirs de protection que le consul tient de l'article 4; ce point particulier pourrait facilement être traité dans le commentaire.

6. Il va de soi que le consul ne peut exercer les droits qui découlent de l'article additionnel que si l'affaire est portée à sa connaissance. Il peut évidemment en être informé de diverses façons: soit que le ressortissant intéressé se mette directement en rapport avec lui, soit que le tribunal s'adresse au consul pour des questions ayant trait, par exemple, à une succession ou à la nomination d'un tuteur.

7. De l'avis de M. Žourek, le principe de base est incontestable; faute d'adopter ce principe, la Commission réduirait à néant les possibilités de protection consulaire dans de nombreux cas importants. La Commission a spécialement stipulé l'obligation de l'Etat de résidence de porter à la connaissance du consul certains faits en matière de succession, de tutelle, de curatelle et de naufrage. L'intervention du consul peut dans certains des cas être très urgente et pour cette raison, déjà, une clause reconnaissant au consul le droit de représenter les ressortissants absents est indispensable.

8. M. GARCÍA AMADOR dit qu'à première vue, il s'était fait une opinion plutôt défavorable sur l'article additionnel, le jugeant somme toute assez peu opportun dans le projet. Or, il s'est rendu compte, au cours du débat, que les dangers auxquels il pensait étaient exagérés et que contrairement à ce que plusieurs membres semblaient croire, cet article n'était pas superflu. Il ne s'oppose pas à l'insertion de cette clause à condition que le Comité de rédaction en modifie les termes d'une manière appropriée.

9. M. EDMONDS, tout en comprenant dans quel but le rapporteur spécial a proposé cet article additionnel, déclare que la clause, sous sa forme actuelle, soulèvera de nombreuses difficultés. En règle générale, les tribunaux des Etats-Unis n'autorisent un consul à représenter une partie absente que dans le cas limite où, sans cette intervention, les droits de la personne en question se trouveraient prescrits. Toutefois, cet article vise également d'autres autorités que les tribunaux et il existe aux Etats-Unis des centaines d'organismes administratifs dotés du pou-

voir judiciaire dont les personnes physiques et morales sont justiciables. Cet article confère donc aux consuls l'équivalent d'une procuration et le ressortissant en cause pourrait, par suite de l'incompétence ou de la négligence du consul, se trouver dans une situation bien plus désavantageuse que s'il n'était pas représenté.

10. L'article pourrait devenir acceptable s'il était remanié de telle sorte que le consul ne jouisse du pouvoir de représentation que pour prémunir le ressortissant en cause contre la perte de son statut ou d'un autre droit par prescription. Le point essentiel est toutefois que les droits du consul ou de la personne désignée par lui ne soient pas trop étendus.

11. M. AMADO est frappé par la disproportion qui existe entre le but relativement modeste de l'article additionnel et les pouvoirs étendus qu'il cherche à conférer aux consuls pour atteindre ce but. L'expression clé de l'article lui paraît être : « en temps utile ». Or, pour cette intervention d'urgence relativement peu importante, le consul va se voir conférer, par un instrument multilatéral, ce qui équivaut à un *mandat légal*.

12. M. Amado ne saurait accepter un tel élargissement de l'article 4 (*Les fonctions consulaires*) pour une simple mesure d'urgence. Tout en ayant la plus grande confiance dans le Comité de rédaction et dans la probité du rapporteur spécial, il éprouve des doutes sérieux à l'égard de la clause sous sa forme actuelle.

13. M. AGO, tout en partageant certaines des préoccupations exprimées par les membres de la Commission, se prononce en faveur de l'article dans son principe, et pense qu'une révision radicale effectuée par le Comité de rédaction apaiserait probablement les craintes formulées. C'est ainsi qu'une clause spéciale stipulant que l'article ne s'applique qu'en l'absence de toute objection de la part du ressortissant intéressé, parerait à l'éventualité où un ressortissant ne voudrait pas se faire représenter par le consul.

14. La position exacte du consul en la matière semble donner lieu à quelques malentendus. Il s'agit ici pour le consul d'une sorte de représentation de droit civil qui n'a rien à voir avec la représentation en matière de procédure, car un consul ne peut avoir la position d'un avocat dans des affaires de ce genre. C'est pourquoi il conviendrait de modifier la deuxième phrase puisque le consul devrait pouvoir exercer ce droit aussi longtemps que les personnes physiques ou morales intéressées le désirent ; la durée de ses pouvoirs ne devrait pas dépendre de la désignation d'un fondé de pouvoir par les personnes physiques ou morales en cause.

15. Enfin, il pense, comme M. Edmonds, que ce pouvoir de représentation ne doit pas être illimité. A cet effet, il pourrait être stipulé que ce droit doit être soumis aux limites imposées par les législations nationales.

16. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare

que les nombreuses modifications qu'on a proposé d'apporter au projet primitif touchent à des questions de fond. Il ne peut exprimer son avis sur un texte hypothétique et s'en tiendra, dans ses observations, à l'article additionnel proposé par le rapporteur spécial.

17. Il partage le point de vue des membres de la Commission qui ont fait observer que cet article aurait pour effet de conférer aux consuls un droit — distinct du droit général de protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi — qui se substituerait à la volonté des ressortissants intéressés. Cela est inadmissible et, même si la Commission approuvait cet article, il se poserait la question de savoir si le ressortissant ou la personne morale en question aurait un recours contre une action entreprise d'office par le consul, sur la base de cet article. Le rapporteur spécial ne doit pas oublier qu'une personne absente qui se rend compte que ses droits et intérêts doivent être défendus peut accepter que le consul agisse en son nom ; dans ce cas, le consul n'agit pas conformément aux dispositions de l'article, mais en vertu des pouvoirs que l'intéressé lui a délégués.

18. Il est douteux que le consul puisse agir d'office dans tous les cas, sans distinction. Comme l'a fait observer M. Jiménez de Aréchaga, les dispositions du droit interne relatives à la représentation en cas d'absence varient d'un pays à l'autre. En outre, l'absence peut être volontaire et même délibérée dans certains cas. M. Erim a mentionné le cas, particulièrement pertinent, des réfugiés politiques ou personnes bénéficiant du droit d'asile, qui pourraient se trouver dans la situation à laquelle se réfère l'article, mais ne désireraient pas que le consul de leur pays agisse en leur nom. Il est manifestement difficile de prévoir tous les cas particuliers qui peuvent se présenter.

19. Ce qui est discutable en outre, c'est l'emploi des mots « ont le droit ». Un consul est-il obligé de prendre les mesures appropriées chaque fois qu'un cas est porté à sa connaissance ou peut-il agir à sa discrétion en exerçant ses fonctions conformément à cet article ?

20. Le fait que les personnes morales présentent une grande diversité donnera également lieu à de nombreuses difficultés. Certaines d'entre elles dépendent entièrement ou partiellement de l'Etat, d'autres sont entièrement privées.

21. M. Edmonds a eu raison de signaler que l'emploi des mots « les autres autorités » confère à cette disposition une portée indûment étendue. Il serait nécessaire d'expliquer exactement de quelles autres autorités il s'agit et à quoi s'étend leur compétence ; les autorités en question pourraient fort bien traiter de cas tout autres que ceux dans lesquels l'élément essentiel est une question de temps. De plus, les mots « ou pour toute autre raison » offrent au consul des pouvoirs discrétionnaires indûment étendus.

22. Pour tenir compte de toutes les objections et des doutes exprimés par les membres de la Commission, le Comité de rédaction et le rappor-

teur spécial devront modifier considérablement le texte de cet article et probablement lui ajouter un commentaire détaillé. L'orateur considérera cet article comme acceptable si l'on tient compte de toutes les observations qu'il vient de présenter, mais il ne pourra prendre de décision tant qu'il n'aura pas un nouveau texte sous les yeux.

23. M. HSU partage les nombreux doutes qui ont été exprimés sur le point de savoir s'il convient d'ajouter au projet l'article additionnel sous sa forme actuelle. S'il était limité aux cas de succession, cet article serait utile. Toutefois, telle qu'elle est rédigée actuellement, la disposition qu'il énonce pourrait, contrairement à son but qui est de servir les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, avoir des effets défavorables à leur égard.

24. M. BARTOŠ est en faveur de l'article additionnel, mais il pense que l'exercice du droit en question devrait être soumis à certaines conditions et restrictions. A ce propos, il déclare que la pratique mise au point par son propre pays dans ses relations consulaires avec un certain nombre d'Etats américains peut intéresser la Commission et le Comité de rédaction. Une des restrictions en question se rapporte aux cas dans lesquels le droit interne prescrit une délégation de pouvoirs spéciale pour l'accomplissement de certains actes. En pareil cas, la présomption de mandat du consul produit ses effets *ipsoure* (*ex contractu*), en vertu du traité international, pour ce qui est des actes conservatoires. Au contraire, pour les actes dits spéciaux (acceptation de succession, par exemple), si l'intéressé est une personne physique, il signera une déclaration spéciale donnant au consul le pouvoir d'agir en son nom, tandis qu'une personne morale établira une délégation de pouvoirs en faveur du consul. Selon une autre restriction, les ressortissants intéressés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, peuvent à tout moment soit désigner une personne autre que le consul pour les représenter soit assumer elles-mêmes la défense de leurs droits et intérêts. En troisième lieu, ils sont libres à tout moment de retirer au consul le pouvoir d'agir en leur nom qu'il tient du traité ou qu'ils lui ont eux-mêmes conféré. Quatrièmement, des garanties appropriées sont prévues en ce qui concerne la responsabilité de l'Etat d'envoi pour les actes accomplis par son consul dans l'exercice du droit de représentation. Enfin, l'Etat d'envoi donne une lettre de garantie pour couvrir la responsabilité du Gouvernement à l'égard des sommes confiées à des consuls yougoslaves aux Etats-Unis pour le compte de successions d'émigrés. De ce fait, si les bénéficiaires en Yougoslavie ne reçoivent pas le paiement intégral au taux de change le plus favorable, de tels arrangements permettent aux payeurs d'obtenir le remboursement en dollars. Cet arrangement offre une méthode satisfaisante pour protéger les intérêts des émigrés yougoslaves aux Etats-Unis et ceux de leur successeurs.

25. Les conditions et restrictions qu'a mention-

nées M. Bartoš sont, selon lui, fondamentales et le Comité de rédaction pourrait les utiliser comme base pour établir le texte de l'article. Quoi qu'il en soit, la disposition à rédiger ne doit être ni trop brève, ni trop simple et doit mentionner les mesures conservatoires.

26. M. SANDSTRÖM déclare que la clause relative au droit du consul de représenter ses ressortissants sans produire de procuration n'est pas inconnue dans les conventions bilatérales. Certaines conventions consulaires prévoient une telle représentation en matière de succession. C'est dans ce domaine qu'elle est particulièrement utile, car il arrive souvent que les héritiers qui se trouvent dans l'Etat d'envoi ne soient pas au courant des droits qui leur reviennent conformément à la législation du pays où le défunt a laissé des biens.

27. M. Sandström ne peut appuyer la proposition de M. Ago tendant à supprimer la deuxième phrase de l'article. Il est nécessaire de prévoir la cessation des pouvoirs de représentation du consul lorsque, par la suite, son ressortissant est régulièrement représenté dans l'Etat de résidence. Cette situation est prévue, par exemple, dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 22 de la Convention anglo-suédoise de 1952.

28. Pour ces raisons, M. Sandström estime que l'article proposé peut être utile, mais qu'il convient de prévoir certaines garanties dans la mesure où il s'applique à d'autres matières que les successions.

29. Selon M. ERIM, le but de l'article additionnel se justifie mais la discussion a montré que ses dispositions donnent lieu à des difficultés insurmontables. Il résulte aussi du débat que la pratique suivie par les divers Etats dans ce domaine n'a abouti à aucun principe généralement reconnu.

30. C'est pourquoi M. Erim propose que cet article du projet soit supprimé et que la Commission donne ainsi aux Etats toute liberté de régler la question par voie d'accords bilatéraux.

31. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) rappelle qu'aux termes de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 4 du projet, les fonctions du consul comprennent la protection des intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi. Afin de protéger ces intérêts et, bien entendu, les droits de ces ressortissants, il est indispensable que le consul ait le pouvoir de les représenter et de prendre toutes les mesures nécessaires à la défense de leurs intérêts sans attendre la réception d'une procuration régulière. S'il n'en était pas ainsi, le consul serait dans l'impossibilité de protéger les intérêts d'un de ses ressortissants en attendant qu'il soit en mesure de se défendre lui-même.

32. Il serait dangereux de tirer une règle générale de cas exceptionnels et, à propos des personnes qui bénéficient du droit d'asile, M. Zourek déclare qu'il est extrêmement peu probable qu'un consulat prenne des mesures en vue de protéger les intérêts d'une personne qui a rompu tous les liens qui l'unissaient à son pays d'origine. Des

exemples de cette sorte ne font que compliquer inutilement l'examen de cette question.

33. Répondant à la question soulevée à propos des mots « les autres autorités de l'Etat de résidence », le rapporteur spécial explique que ces mots peuvent viser, par exemple, les bureaux d'enregistrement des brevets ou les notaires, qui dans certains pays s'occupent de questions de succession.

34. En ce qui concerne les propositions tendant à modifier voire à supprimer la deuxième phrase, le rapporteur spécial déclare que cette phrase est indispensable, mais que le Comité de rédaction pourrait en modifier le libellé si cela s'avérait nécessaire. Il faut absolument spécifier le moment où prend fin le droit de représentation du consul.

35. M. AGO déclare qu'à la réflexion, il en est arrivé à conclure que la question traitée dans l'article additionnel est incroyablement compliquée. Il se peut que l'Etat d'envoi ne souhaite pas que son consul représente ses ressortissants et, en particulier, les personnes morales, car une erreur commise par le consul dans une matière touchant à des intérêts peut-être très importants, pourrait engager la responsabilité de l'Etat à l'égard des parties dont les intérêts auraient été lésés à la suite de démarches maladroites du consul.

36. De nombreuses législations internes prévoient des recours spéciaux et notamment l'opposition, pour toute personne contre laquelle un jugement a été prononcé en son absence afin que cette personne puisse faire juger à nouveau son procès. Une question extrêmement délicate se poserait alors, celle de savoir si l'action entamée par un consul, qui ne serait pas dûment mandaté mais qui entendrait agir au nom du défendeur absent, priverait ce dernier de l'exercice de son droit de faire juger l'affaire une seconde fois.

37. En conséquence, M. Ago propose à la Commission de ne prendre pour le moment aucune décision sur l'article additionnel et il suggère que le Comité de rédaction prépare un nouveau projet.

38. Selon M. YOKOTA, il serait préférable, compte tenu des nombreuses objections qui ont été formulées, que la Commission décide d'abord si son projet devra contenir un article relatif à la représentation des nationaux devant les autorités de l'Etat de résidence. Pour sa part, il estime que cet article ne devrait pas figurer dans le projet.

39. M. TOUNKINE propose à la Commission de ne prendre aucune décision sur l'article additionnel et de demander simplement l'avis des gouvernements sans faire aucune recommandation.

40. Il y a, d'après lui, diverses questions, dont celle-ci est un exemple, à propos desquelles il faudrait demander aux gouvernements leur opinion et les renseignements qu'ils peuvent fournir, sans leur soumettre, en fait, aucune proposition. La Commission pourrait joindre au projet

d'articles une liste de points précis sur lesquels elle souhaite obtenir des informations et connaître l'avis des gouvernements. La question des consuls honoraires, à propos de laquelle la Commission n'a que peu de renseignements, pourrait fort bien figurer dans cette liste. Il serait extrêmement utile pour la Commission, lorsqu'elle préparera le projet final, de disposer en cette matière, de renseignements de fait plus abondants.

41. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA estime que l'article additionnel qui est proposé est une véritable innovation. Il n'y a aucun précédent à cet égard, même dans les conventions bilatérales. Le paragraphe 1 de l'article 22 de la Convention anglo-suédoise de 1952 n'est applicable qu'aux ressortissants de l'Etat d'envoi qui n'habitent pas sur le territoire de l'Etat de résidence. M. Jiménez de Aréchaga ne peut donc approuver le projet d'article additionnel, même si ce texte ne devait s'appliquer qu'à des mesures conservatoires.

42. Aux termes de la législation de la plupart des pays, les dispositions du Code civil relatives à la prescription des actions en justice contiennent en général une clause garantissant les droits des absents, clause fondée sur le principe que le délai ne court pas contre ceux qui ne sont pas en mesure d'agir pour la défense de leurs intérêts. Les dispositions du projet d'article additionnel pourraient ainsi jouer précisément contre ceux que ce texte prétend protéger. On pourrait en effet soutenir que le délai court à leur encontre puisque le consul est en mesure d'agir en leur nom.

43. C'est pourquoi M. Jiménez de Aréchaga se rallie à la proposition de M. Erim tendant à supprimer l'article additionnel. La question peut être réglée soit dans une convention bilatérale, soit par accord tacite entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi, en application du principe énoncé au paragraphe 1 de l'article 4 relatif aux fonctions consulaires. M. Jiménez de Aréchaga est également favorable à la proposition de M. Tounkine tendant à ce que la Commission prie les gouvernements de lui communiquer des renseignements.

44. M. GARCÍA AMADOR demande à la Commission d'adopter la proposition de M. Tounkine et de ne pas inclure d'article sur cette question dans le projet. Il est préférable de demander des renseignements aux gouvernements.

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) retire sa proposition d'article additionnel, étant entendu que l'attention des gouvernements sera attirée dans le commentaire sur la question qui y était traitée. La Commission pourra prendre une décision en se fondant sur les observations des gouvernements.

46. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Commission accepte de suivre la procédure proposée par le rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 55 (ATTRIBUTIONS DES CONSULS HONORAIRES) [suite]*

47. Le PRÉSIDENT rappelle que, lors de la 550^e séance (par. 55 à 77) et de la 551^e séance (par. 1 à 16), la Commission a longuement discuté le projet original du rapporteur spécial pour l'article 55 (A/CN.4/L.86). Au cours de ce débat, certains membres de la Commission ont proposé de ne pas inclure dans le projet de dispositions relatives aux attributions des consuls honoraires, mais la Commission a décidé d'ajourner la discussion de cet article 55 jusqu'à ce que le rapporteur spécial ait préparé un nouveau projet.

48. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) présente son nouveau projet pour l'article 55, qui est rédigé comme suit :

« 1. Les attributions des consuls honoraires sont déterminées par l'Etat d'envoi dans les limites de l'article 4 du présent projet. Faute d'une telle délimitation, les consuls honoraires sont censés avoir toutes les attributions définies à l'article précité.

« 2. En communiquant les lettres de provision de ses consuls honoraires ou en notifiant leur nomination à l'Etat sur le territoire duquel ces derniers auront à exercer leurs fonctions (article 10, paragraphes 2 et 3), l'Etat d'envoi informera l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls en question.»

49. La première phrase du paragraphe premier précise qu'en règle générale, les attributions des consuls honoraires ont une portée plus restreinte que celles des consuls de carrière. Une indication de ce genre est nécessaire car, sans elle, le projet produirait une fausse impression en laissant croire que les attributions des consuls honoraires sont les mêmes que celles des consuls de carrière, ce qui n'est pas le cas.

50. La grande majorité des Etats n'accordent aux consuls honoraires que des attributions restreintes. M. Žourek ne connaît pas d'Etat qui habilite, par exemple, ses consuls honoraires à délivrer des passeports. Il cite à cet égard l'article 9 de l'Instruction n° 9 de 1954 du Ministère des affaires étrangères du Japon, qui régleme les fonctions des consuls généraux honoraires et des consuls honoraires : ce texte précise que les consuls honoraires n'ont pas compétence pour délivrer des passeports ni accorder des visas et il énumère six autres catégories de questions qui englobent notamment toutes celles ayant trait à la navigation et qui constituent un domaine dans lequel les consuls honoraires japonais n'exercent pas de fonctions consulaires.

51. La seconde phrase du paragraphe 1 stipule qu'en l'absence de toute délimitation faite par l'Etat d'envoi, les consuls honoraires sont censés posséder toutes les attributions définies à l'article 4 du projet. M. Žourek a introduit cette présomption pour répondre aux vœux de certains membres de la Commission et pour faire ressortir dans le

texte même que l'Etat d'envoi, s'il le désire, peut conférer à un consul honoraire la plénitude des attributions consulaires.

52. Le paragraphe 2 impose à l'Etat d'envoi l'obligation d'informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls honoraires qui sont nommés pour exercer leurs fonctions dans l'Etat de résidence. On a objecté qu'il n'était pas d'usage, dans le passé, de communiquer ces détails. M. Žourek ne pense pas que cet argument soit valable, car l'existence d'un état de choses fâcheux n'est pas une raison suffisante de le perpétuer. Or, l'état de choses n'est certainement pas satisfaisant si le gouvernement de l'Etat de résidence ignore quelles sont les attributions des consuls honoraires établis sur son territoire et se trouve, par conséquent, dans l'impossibilité d'en informer les autorités et les ressortissants intéressés. L'on ne saurait attendre de l'Etat de résidence qu'il accorde toutes les facilités à un consul honoraire tout en laissant ledit Etat dans l'ignorance au sujet de ses attributions. Il est évidemment de l'intérêt à la fois de l'Etat de résidence et de l'Etat d'envoi que les attributions soient définies au moment de la nomination et portées à la connaissance de l'Etat de résidence.

53. On a dit que les obligations définies au paragraphe 2 imposeraient à l'Etat d'envoi une charge injustifiée. M. Žourek n'est pas de cet avis. L'Etat d'envoi doit en tout cas préparer les lettres de provision et ce n'est pas trop lui demander que d'exiger qu'il ajoute quelques indications relatives aux attributions confiées au consul honoraire.

54. C'est pourquoi M. Žourek insiste pour que soit maintenu dans le projet, sous réserve de modifications rédactionnelles, un texte analogue au paragraphe 2, afin que les gouvernements aient l'occasion de formuler des observations à cet égard. Si le paragraphe suscite des critiques de la part des gouvernements, il pourra être supprimé dans le projet final de la Commission.

55. M. FRANÇOIS, après avoir rappelé qu'il était opposé au texte initial de l'article 55, constate avec regret que la nouvelle version de l'article n'est guère plus satisfaisante. Le rapporteur spécial semble exagérer les restrictions auxquelles les fonctions des consuls honoraires sont soumises. Il a affirmé, par exemple, que la délivrance de passeports n'entre pas dans les attributions des consuls honoraires. Or, cet argument n'est pas d'un grand poids à l'appui de sa thèse, car les consuls de carrière eux-mêmes ne sont pas toujours autorisés à délivrer des passeports.

56. Si l'Etat de résidence a autant besoin que le rapporteur spécial le soutient de connaître la portée des attributions conférées à un fonctionnaire consulaire, cette règle doit alors s'appliquer également aux consuls de carrière.

57. Procédant à un examen détaillé du nouveau projet d'article, M. François fait observer que la première phrase énonce un truisme tandis que la présomption qui figure dans la deuxième phrase

* Reprise des débats de la 551^e séance.

ne repose sur aucun fondement juridique car on ne saurait, certes, soutenir que si les attributions d'un consul honoraire ne sont pas délimitées, celui-ci pourrait exercer toutes les fonctions énumérées à l'article 4. En outre, cette phrase est en conflit avec les dispositions du paragraphe 2 aux termes desquelles l'Etat d'envoi doit informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées aux consuls en question. Si la Commission insiste pour que le paragraphe 2 soit maintenu, elle doit au moins en limiter la portée par l'insertion des mots « sur sa demande » à la suite des mots « Etat de résidence ».

58. Si elle ne supprime pas l'article purement et simplement, comme M. François le préférerait, la Commission pourrait maintenir la première phrase du paragraphe 1 parce qu'elle est anodine, quoique inutile, et remanier le paragraphe 2 dans le sens qu'il a suggéré.

59. M. YASSEEN demande si l'Etat d'envoi serait tenu d'informer l'Etat de résidence au cas où certaines attributions précédemment conférées à un consul honoraire lui seraient retirées par la suite. On peut concevoir, par exemple, qu'en temps de crise, un consul honoraire reçoive instruction de ne plus délivrer de visas.

60. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique, en réponse à M. Yasseen, que pour éviter d'imposer une obligation trop lourde à l'Etat d'envoi, il a proposé que celui-ci ne soit tenu d'informer l'Etat de résidence de l'étendue des attributions conférées à un consul honoraire qu'au moment où il communique les lettres de provision dudit consul ou notifie sa nomination.

61. Répondant à M. François, M. Žourek n'admet pas que la deuxième phrase du paragraphe 1 soit en conflit avec le paragraphe 2. En effet, il faut compter avec le cas où l'Etat d'envoi peut ne pas se conformer à la condition stipulée au paragraphe 2 ; l'Etat de résidence n'a alors aucun moyen de l'y obliger. M. Žourek pense que, dans certains cas, l'Etat d'envoi se contente tout simplement de notifier la nomination du consul honoraire.

62. Le rapporteur spécial estime qu'il n'est pas exact, comme M. François l'a déclaré, qu'il y ait des cas où les consuls de carrière ne soient pas autorisés à délivrer des passeports ; en principe, les consuls de carrière peuvent exercer toutes les fonctions énumérées à l'article 4. Si, par suite de la division du travail appliquée au consulat par l'Etat d'envoi, tel ou tel fonctionnaire consulaire n'exerce pas telle ou telle fonction consulaire, la raison en est toute différente de celles qui déterminent les Etats à ne pas confier certaines fonctions aux consuls honoraires.

63. M. Žourek est disposé à supprimer la deuxième phrase du paragraphe 1 et à accepter l'amendement de M. François au paragraphe 2. En tout cas, le projet d'article n'est que provisoire et sera réexaminé à la lumière des observations des gouvernements.

64. Sir Gerald FITZMAURICE rappelle qu'il a

été au nombre de ceux qui se sont déclarés opposés au texte initial de l'article 55 et il estime, comme M. François, que la nouvelle version de l'article n'est guère plus acceptable. Certes, avec quelques modifications de rédaction, le paragraphe 1 ne présenterait pas beaucoup d'inconvénients ; mais même ainsi il n'aurait aucune utilité, car il va de soi que c'est l'Etat d'envoi qui détermine aussi bien les attributions des consuls de carrière que celles des consuls honoraires. Le seul point qui intéresse l'Etat de résidence est que ces attributions soient conformes au droit international. Mais on peut soulever une objection plus sérieuse contre le paragraphe 1, c'est qu'il laisse entendre à tort qu'en matière de délimitation des attributions, les consuls honoraires se trouvent dans une situation spéciale.

65. Le paragraphe 2, même s'il est amendé de la manière suggérée par M. François, imposerait à l'Etat d'envoi une charge inutile. En effet, celui-ci peut être souvent amené à modifier, pour des raisons pratiques, les attributions attachées à un poste donné, et il n'existe aucun précédent pouvant justifier qu'on impose à l'Etat d'envoi l'obligation d'informer l'Etat de résidence de modifications de cette nature. Par ailleurs, sir Gerald pense qu'il existe une contradiction entre la deuxième phrase du paragraphe 1 et le paragraphe 2.

66. M. SANDSTRÖM exprime l'avis que les objections soulevées par M. François, qu'il trouve personnellement fondées, pourraient être éliminées grâce à un remaniement de l'article 55. On pourrait d'abord énoncer, dans le nouveau texte, la condition qui figure au paragraphe 2 et stipuler ensuite, qu'en l'absence d'une telle communication, un consul honoraire serait considéré comme possédant les mêmes attributions qu'un consul de carrière.

67. M. AGO appuie les vues exprimées par M. François et sir Gerald Fitzmaurice et considère que, à la lumière de ces opinions, il serait probablement préférable de supprimer l'article 55. L'article 4 énumère déjà, quoique de manière incomplète, les fonctions exercées par les consuls et il est généralement reconnu que l'Etat d'envoi détermine les attributions des consuls, qu'ils soient de carrière ou honoraires. Par conséquent, la disposition qui figure au paragraphe 1 s'applique aux uns comme aux autres. La deuxième phrase du paragraphe 1 soulève une objection sérieuse ; en effet, ce paragraphe pourrait laisser présumer que lorsque les attributions d'un consul honoraire ne sont pas expressément délimitées, celui-ci a une compétence plus étendue qu'un consul de carrière dont les attributions sont délimitées.

68. M. Ago ne voit pas la raison d'être de la condition énoncée au paragraphe 2.

69. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que la pratique suivie par certains Etats en ce qui concerne les consuls honoraires est très variée et que la situation de ces derniers n'est pas entièrement réglée par les autres articles du projet. Dans certains cas, les attributions des

consuls honoraires sont purement honorifiques. Il n'est donc pas tout à fait inutile de stipuler que l'Etat d'envoi doit informer l'Etat de résidence des attributions des consuls honoraires, si peu nombreuses qu'elles soient.

70. M. Žourek ne partage pas l'avis de ceux qui pensent que la délimitation des attributions relève uniquement de l'Etat d'envoi, car ces attributions sont exercées dans l'Etat de résidence; il s'agit donc, en fait, de rapports bilatéraux. Il peut être nécessaire, pour des raisons administratives, que l'Etat de résidence connaisse les attributions des consuls afin de pouvoir s'adresser au consulat compétent au sujet d'une affaire déterminée. Si l'on acceptait l'amendement proposé par M. François, une telle condition n'imposerait pas à l'Etat d'envoi une charge trop lourde; en tout cas, la Commission aura toujours la possibilité de modifier la disposition en question lorsqu'elle aura reçu les observations des gouvernements. Certes, la condition stipulée peut être considérée comme relevant du développement progressif du droit international; si les gouvernements s'y montrent fortement opposés, il sera toujours temps de l'éliminer.

71. M. BARTOŠ estime que la condition stipulée au paragraphe 2 ne fait pas partie du droit coutumier et qu'elle pourrait porter atteinte à la dignité des consuls honoraires. Lorsque, par exemple, un consul n'est pas autorisé à donner suite à des demandes de passeports ou de visas, ces demandes sont d'habitude transmises au consulat compétent; c'est là une question purement interne qui est réglée par l'Etat d'envoi. L'Etat de résidence ne peut intervenir que si un consul honoraire va au-delà des attributions qui lui sont propres en vertu du droit international ou commet une violation du droit interne.

72. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur la suggestion de M. François tendant à supprimer l'article 55.

Par 10 voix contre 2, avec 6 abstentions, cette suggestion est adoptée.

73. Le PRÉSIDENT constate que la Commission vient de terminer l'examen, en première lecture, du projet sur les relations et immunités consulaires.

La séance est levée à 18 h. 30.

565^e SÉANCE

Vendredi 17 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

Diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129, A/CN.4/L.87, A/CN.4/L.88)

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à aborder l'examen du point 5 de l'ordre du jour

et demande à M. Sandström, rapporteur spécial pour cette question, de présenter son rapport (A/CN.4/129).

2. M. SANDSTRÖM (Rapporteur spécial) déclare qu'en formulant les règles relatives à la diplomatie *ad hoc*, la Commission devra, de toute évidence, se référer constamment au projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, préparé à sa dixième session¹. La meilleure méthode à suivre consiste donc à déterminer les analogie et les différences entre les missions diplomatiques spéciales et les missions diplomatiques permanentes. En se plaçant à ce point de vue, la Commission pourra chercher à déterminer quels sont les articles du projet sur les relations diplomatiques qui sont applicables à la diplomatie *ad hoc*. En général, la différence entre les deux réside dans le fait que les missions diplomatiques proprement dites sont établies de façon permanente, alors que la diplomatie *ad hoc* se rapporte à des institutions de caractère plus transitoire. La similitude, par contre, réside dans les fonctions confiées à ces types de missions, qui sont de caractère diplomatique dans l'un et l'autre cas. Le rapporteur spécial propose à la Commission d'examiner par articles le projet sur les relations diplomatiques, pour déterminer celles de ses dispositions qui sont applicables à la diplomatie *ad hoc*.

3. M. PAL fait observer que les dispositions relatives à la diplomatie *ad hoc* que M. Jiménez de Aréchaga a proposé d'ajouter au projet sur les relations diplomatiques (A/CN.4/L.87) et son memorandum explicatif à ce sujet (A/CN.4/L.88), constituent l'équivalent d'un amendement au texte présenté par le rapporteur spécial. La différence principale entre ces propositions et le rapport du rapporteur spécial réside dans le fait que M. Jiménez de Aréchaga considère tous les articles du projet sur les relations diplomatiques comme applicables à la diplomatie *ad hoc*, tandis que le rapporteur spécial fait un certain nombre d'exceptions. Avant de décider de la méthode à suivre, la Commission voudra donc peut-être entendre des explications au sujet des amendements proposés.

4. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA explique qu'en fait, ses propositions ne constituent pas des amendements au texte établi par le rapporteur spécial, car elles coïncident dans une large mesure avec les intentions de ce dernier. M. Jiménez de Aréchaga a présenté ses propositions en raison de la nécessité où se trouve la Commission d'agir rapidement, afin qu'elle puisse adopter en temps utile un texte qui doit être examiné par l'Assemblée générale et ultérieurement par la conférence de Vienne, prévue pour le printemps de 1961.

5. Les propositions du rapporteur spécial portent sur trois formes de diplomaties *ad hoc*, à savoir, les représentants à des congrès et conférences, les envoyés itinérants et les missions spéciales. Le

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, Treizième session, Supplément n° 9 (A/3859, chap. III).