

Document:-
A/CN.4/SR.604

Compte rendu analytique de la 604e 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>)*

que le Rapporteur spécial exposera dans le commentaire les raisons pour lesquelles ce mot ne figure pas à l'article 41. M. Verdross continue à ne pas comprendre pourquoi les deux articles sont rédigés de manière différente.

81. Le PRESIDENT propose de renvoyer l'article 50 au Comité de rédaction, en le priant de tenir compte des décisions intervenues à la présente séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures

604° SEANCE

Mardi 6 juin 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Relations et immunités consulaires (A/4425; A/CN.4/136 et Add.1 à 11, A/CN.4/137) (suite)

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

ARTICLE 51 (Commencement et fin des privilèges et immunités consulaires)

1. Le PRESIDENT invite la Commission à examiner l'article 51 du projet relatif aux relations et immunités consulaires (A/4425.)

2. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, résume les observations des gouvernements. Le Gouvernement des États-Unis (A/CN.4/136/Add.3) considère que l'article 51 est à remanier à la lumière de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (A/CONF.20/13).

3. Le Gouvernement belge (A/CN.4/136/Add.6) a fait remarquer que la disposition du paragraphe 1 *in fine* n'est pas conforme à la pratique suivie en Belgique où les privilèges et immunités consulaires des membres du consulat qui se trouvent déjà sur le territoire ont pour point de départ non pas le moment où la nomination est notifiée au Ministère des affaires étrangères mais celui de la reconnaissance par l'État de résidence. Le Gouvernement belge a fait valoir qu'en bonne logique l'État de résidence doit marquer préalablement son accord puisque les intéressés sont souvent ses ressortissants.

4. Le Gouvernement belge a aussi suggéré de compléter la première phrase du paragraphe 3 par une disposition visant le cas des personnes dont les privilèges et immunités prennent fin alors qu'elles restent sur le territoire de l'État de résidence. L'addition suggérée par la Belgique ne paraît pas acceptable dans la rédaction proposée. On peut soutenir qu'il faudrait ajouter une disposition stipulant que les privilèges et immunités consulaires cessent, dans ce cas, à la date notifiée au Ministère des affaires

étrangères ou à l'autorité désignée par lui, comme marquant la fin des fonctions des intéressés. Telle est, en fait, la seule question de fond que la Commission aura à régler sous l'article 51.

5. Le Gouvernement espagnol (A/CN.4/136/Add.8) a critiqué la dernière phrase du paragraphe 3, comme contraire au droit coutumier, et fait valoir l'argument selon lequel, lorsqu'un ancien membre d'une mission diplomatique retourne dans l'État accréditaire sans avoir la qualité de diplomate, on peut intenter contre lui, les actions que le jeu de l'immunité paralysait lors de son premier séjour. Cet argument ne saurait être admis; la règle formulée dans la dernière phrase du paragraphe 3 est universellement admise pour les fonctionnaires diplomatiques et les fonctionnaires consulaires et elle est expressément énoncée au paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne, mais, bien entendu, l'immunité ne joue que pour les actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles.

6. Le Gouvernement chilien (A/CN.4/136/Add.7) a suggéré certaines modifications de rédaction qui intéressent le texte espagnol des paragraphes 1 et 2 et qui devront être renvoyées au Comité de rédaction. Il a également préconisé la suppression de la deuxième phrase du paragraphe 3 en faisant valoir que la révocation est une sanction purement administrative à laquelle il ne faut pas donner des effets de caractère international. Le Gouvernement chilien a fait la même observation à propos de l'article 25 mais la Commission n'y a pas donné suite. Elle devrait faire de même en la présente occurrence. La deuxième phrase du paragraphe 3 n'institue pas une sanction de droit international; elle énonce simplement l'une des causes de la cessation des privilèges et immunités consulaires.

7. En ce qui concerne la forme, M. Žourek pense que la Commission devrait maintenir tel qu'il est l'article 51 qui est plus précis que l'article 39 de la Convention de Vienne, car il distingue nettement les membres du consulat d'une part, les membres de leur famille vivant à leur foyer et le personnel privé d'autre part, tandis que l'article 39 de la Convention ne fait pas la même distinction entre les agents diplomatiques, leur famille et le personnel privé.

8. Le PRESIDENT considère que l'expression *persons belonging to the household* utilisée au paragraphe 2 du texte anglais ne traduit pas exactement l'expression française équivalente qui est correcte. Le Comité de rédaction devrait être chargé d'assurer la concordance des deux textes.

9. Pour M. YASSEEN, l'article 51 est acceptable dans l'ensemble, mais on pourrait aisément faire disparaître la deuxième phrase du paragraphe 3, car il est inutile de réserver une mention spéciale à l'un des moyens par lesquels les fonctions des membres du consulat prennent fin.

10. Le PRESIDENT pense que le mot *discharged* doit être entendu, dans ce contexte, au sens de *discharged locally* et il demande si le mot français « révocation » a une acception plus étendue.

11. M. MATINE-DAFTARY indique qu'en français le mot « révoquer » implique une sanction tandis que

la première phrase du paragraphe 3 traite du rappel d'un membre du consulat.

12. M. GROS, parlant du texte français, confirme que, dans ce contexte, le mot « révocation » s'entend dans le sens de la sanction administrative la plus grave — l'exclusion du cadre consulaire. La question qui se pose est de savoir si *discharge* est l'équivalent exact de « révocation ».

13. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, indique, à propos des objections que la deuxième phrase du paragraphe 3 a appelées de la part de M. Yasseen, que cette disposition a été ajoutée, dans un souci de précision, à la suite d'une suggestion faite à la douzième session (545^e séance, par. 70 et 546^e séance, par. 17).

14. M. JIMENEZ de ARECHAGA n'approuve pas l'amendement du Gouvernement belge au paragraphe premier, car on n'en trouve pas l'équivalent à l'article 39 de la Convention de Vienne.

15. Avec les modifications de rédaction qu'il y aura lieu de lui apporter, le texte espagnol du paragraphe 2 de l'article 51 sera acceptable.

16. Eu égard aux termes de la clause correspondante de la Convention de Vienne, M. Jiménez de Aréchaga ne pense pas qu'il faille amender le paragraphe 3 pour tenir compte de l'observation du Gouvernement espagnol. En ce qui concerne l'addition à ce paragraphe proposée par le Gouvernement belge, il n'a pas bien compris si le Rapporteur spécial l'approuve.

17. La deuxième phrase du paragraphe 3 est à maintenir puisque les motifs pour lesquels elle a été ajoutée restent valables.

18. En conclusion, M. Jiménez de Aréchaga demande si le Rapporteur spécial estime utile un paragraphe nouveau sur la situation de la famille d'un membre décédé du consulat, texte qui constituerait le pendant du paragraphe 3 de l'article 39 de la Convention de Vienne.

19. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, estime qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter au paragraphe 3, comme le Gouvernement belge l'a suggéré, une disposition expresse concernant les personnes qui restent sur le territoire de l'Etat de résidence; il n'y a pas de disposition correspondante à l'article 39 de la Convention de Vienne et il est peu probable que les difficultés surgissent sur ce point entre les deux Etats intéressés. Si les fonctions du ressortissant d'un Etat tiers prennent fin, l'Etat de résidence en recevra de toute manière notification.

20. Partageant sur ce point l'avis de M. Jiménez de Aréchaga, le Rapporteur spécial pense qu'il sera utile d'ajouter à l'article 51 une disposition parallèle à celle du paragraphe 3 de l'article 39 de la Convention de Vienne.

21. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, pense que le mot anglais *discharge*, à la deuxième phrase du paragraphe 3, pourrait être interprété comme signifiant soit le rappel, soit la révocation, au sens où ces mots sont utilisés à l'article 25. Il ne correspond pas exactement au mot « révocation » et l'idée que l'on cherche à rendre serait éventuellement mieux exprimée par le mot *dismissal*.

22. M. PAL fait observer que la deuxième phrase du

paragraphe 3 vise la même situation que le paragraphe 3 de l'article 27. Dans l'affirmative, il conviendra d'assurer la concordance entre les deux textes.

23. Pour M. SANDSTRÖM, la situation visée à l'article 51 du projet est rigoureusement parallèle à celle dont s'occupe l'article 39 de la Convention de Vienne. Bien que plus explicite, le texte de l'article 51 n'en crée pas moins certaines difficultés, si bien que l'on devrait l'aligner sur l'article 39.

24. La première phrase du paragraphe 3 paraît avoir la portée désirée, puisqu'elle contient le mot « normalement » qui implique que d'autres cas, comme celui que le Gouvernement belge a mentionné, doivent être réglés autrement.

25. M. ERIM signale, à propos de la deuxième phrase du paragraphe 3, que les mots « est devenue effective » pourraient donner lieu à des difficultés si le droit interne de l'Etat d'envoi admet le recours contre la révocation. Dans cette éventualité, la révocation ne deviendra effective que lorsque la juridiction d'appel aura statué. Il serait donc préférable de stipuler qu'en pareil cas les privilèges et immunités prennent fin à la date où l'Etat de résidence reçoit notification de la révocation. Evidemment, l'Etat de résidence n'a pas à rechercher à quel moment la révocation devient effective du point de vue de la réglementation de l'Etat d'envoi.

26. M. Erim reconnaît avec M. Sandström que la Commission pourrait suivre la Convention de Vienne en ne mentionnant que la cessation des fonctions des membres du consulat.

27. M. MATINE-DAFTARY signale que l'article 43 de la Convention de Vienne n'énumère pas les causes de la cessation des fonctions et que c'est une bonne chose car l'Etat de résidence n'a pas à entrer dans ces considérations et le rappel du consul ne le concerne pas. Mais comment pourrait-il alors, en cas de révocation, savoir si celle-ci est devenue effective ?

28. Le PRESIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, rappelle qu'il a toujours soutenu qu'il fallait, dans toute la mesure du possible, aligner le projet d'articles sur la Convention de Vienne. Toutefois, en l'occurrence, c'est le texte de la Commission qui est le meilleur et qui devrait être retenu. Il y a beaucoup d'avantages à traiter séparément (comme le fait le paragraphe 2 de l'article 51) des privilèges et immunités dont bénéficient les membres de la famille; cela permet, en effet, d'éviter l'imprécision qui entache le paragraphe premier de l'article 39 de la Convention de Vienne, où, comme l'a fait observer le Rapporteur spécial, les membres du personnel diplomatique et les membres de leurs familles sont confondus.

29. S'il était vrai qu'il n'existe aucune différence entre le rappel et la révocation, il serait difficile de justifier le maintien de la deuxième phrase du paragraphe 3; mais quel que soit le libellé de l'article 25, il semble bien nécessaire de prévoir expressément la situation que vise cette phrase et dont la Convention de Vienne ne fait aucune mention.

30. M. YASSEEN rappelle que la deuxième phrase du paragraphe 3 est née d'une suggestion formulée par

M. Verdross à la session précédente (voir le par. 13 ci-dessus). M. Verdross avait fait observer que si, normalement, c'est par un rappel que l'on met fin aux fonctions d'un chef de poste, il peut arriver que d'autres membres du personnel fassent l'objet d'une mesure de suspension ou même de révocation dans certaines circonstances, par exemple lorsqu'ils sont reconnus coupables d'une infraction pénale. Il s'agit là, cependant, de cas exceptionnels, alors que le paragraphe 3 est censé être une disposition de caractère général. La révocation doit être considérée comme une mesure disciplinaire, signifiant que l'Etat d'envoi ne veut plus maintenir l'intéressé à son poste. Il est très contestable, cependant, que la Commission doive prévoir des sanctions complémentaires qui seraient prises dans l'Etat de résidence, ce qui permettrait aux autorités dudit Etat de retirer au fonctionnaire en question le bénéfice des privilèges et immunités durant les quelques jours qui lui sont accordés pour préparer son départ. Il ne faut pas oublier, enfin, que même les décisions judiciaires en matière pénale n'ont guère d'effets à l'étranger. Pour toutes ces raisons, la deuxième phrase paraît inutile.

31. M. BARTOŠ fait observer que c'est la législation nationale de l'Etat d'envoi qui détermine le moment auquel prend effet la révocation, dont il est question dans la deuxième phrase du paragraphe 3. Aux fins de l'article 51, la date qui compte est celle du jour où les fonctions consulaires prennent fin ou du jour où l'Etat d'envoi interdit au fonctionnaire intéressé d'exercer des fonctions consulaires. La deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne est beaucoup plus claire à cet égard. En droit international, la révocation devient effective lorsque l'intéressé se trouve dans l'impossibilité juridique d'exercer ses fonctions. En outre, le droit administratif comparé fait également une distinction entre le moment où l'on prend la décision de mettre fin aux fonctions d'une personne et celui où l'intéressé est effectivement relevé de ses fonctions.

32. M. Bartoš convient avec le Président de la nécessité de préciser les intentions de la Commission à l'article 51, notamment en ce qui concerne les personnes à la charge d'un membre du consulat. La Commission devrait demander au Comité de rédaction de reviser le texte de l'article dans ce sens.

33. Enfin, M. Bartoš souligne que les privilèges et immunités dont jouit un consul subsistent jusqu'au moment où l'intéressé cesse effectivement d'exercer ses fonctions. Cependant, l'article 51 vise, non pas l'acte de révocation, mais la cessation de l'immunité. La Commission se trouve en présence d'une difficulté de rédaction plutôt que d'un problème de fond, aussi pourrait-elle laisser au Comité de rédaction le soin de la régler, tout en lui recommandant de se tenir aussi près que possible du texte de l'article 39 de la Convention de Vienne.

34. M. VERDROSS appelle l'attention de la Commission sur une lacune de l'article 39 de la Convention de Vienne, qui ne prévoit pas le cas de l'agent diplomatique licencié sur place. Etant donné que cette éventualité se présente plus fréquemment dans le cas des fonctionnaires consulaires, il serait bon de prévoir une disposition la couvrant.

35. M. PADILLA NERVO demande au Rapporteur spécial de lui dire si les conventions consulaires bilatérales et les dispositions des législations nationales en matière consulaire qu'il a étudiées prévoient expressément le cas de la révocation des fonctionnaires consulaires.

36. Sir Humphrey WALDOCK pense, lui aussi, que la Commission devrait s'inspirer dans toute la mesure du possible des dispositions de la Convention de Vienne, d'autant plus que la question des relations et immunités consulaires dont elle est saisie est relativement moins importante que celle des relations et immunités diplomatiques. Si l'on avait examiné les deux instruments dans l'ordre inverse, l'on aurait eu des raisons beaucoup plus valables de chercher à améliorer le projet d'articles sur les relations et immunités consulaires. Cependant, les membres de la Commission ont décidé qu'ils s'écarteraient de la Convention de Vienne chaque fois qu'un autre libellé leur paraîtrait meilleur. C'est dans cet esprit qu'ils ont approuvé l'article 50; quant au paragraphe 2 de l'article 51, Sir Humphrey pense, comme les orateurs qui ont pris la parole avant lui, qu'il serait souhaitable de le conserver.

37. Sir Humphrey doute qu'il soit utile de proposer aux participants à la conférence de plénipotentiaires d'adopter une clause spéciale visant la cessation des privilèges et immunités d'un membre du consulat révoqué par l'Etat d'envoi. Deux situations seulement peuvent se produire : dans le premier cas, la mesure de révocation s'applique à un ressortissant de l'Etat de résidence : la question ne présente alors aucune difficulté. Dans le second cas, la mesure de révocation s'applique à un ressortissant de l'Etat d'envoi : ici, la décision appartient uniquement à ce dernier. Si l'Etat d'envoi préfère ne licencier le consul qu'après l'avoir rappelé, le consul continue à bénéficier des privilèges et immunités qui lui ont été reconnus; si, au contraire, l'Etat d'envoi décide de propos délibéré de licencier le consul sur place, il est probable qu'il le fait avec l'intention de renoncer aux privilèges et immunités dont bénéficie le consul. Le plus sage serait de laisser les Etats intéressés régler ces questions comme ils l'entendent. D'autre part, si l'on supprime la deuxième phrase du paragraphe 3, l'article 51 se rapprochera davantage, quant au fond, de l'article 39 de la Convention de Vienne.

38. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, souligne que, comme l'article 39 de la Convention de Vienne, l'article 51, sous sa forme actuelle, vise tous les cas prévus à l'article 25. Toutefois, le rappel et la révocation produisent des effets particuliers, qui les distinguent des cas normaux de licenciement sur place. On pourrait dissiper le malentendu qui semble s'être créé à ce sujet au sein de la Commission en se rappelant que le problème sera réglé, en définitive, en fonction du libellé final de l'article 25. Si l'article 25 est rédigé en termes généraux, il s'appliquera à tous les cas prévisibles et il sera inutile de mentionner expressément le rappel et la révocation à l'article 51 : au contraire, si l'article 25 entre dans les détails, ces cas spéciaux devront être mentionnés et la Commission devra également envisager d'inclure une référence au licenciement sur place.

39. En réponse à la question posée par Padilla Nervo, le Rapporteur spécial indique que si le cas de la révocation se trouve prévu dans certaines conventions consulaires bilatérales, il ne se rappelle pas qu'il existe d'instruments contenant des dispositions analogues à l'avant-dernière phrase de l'article 51. Ces conventions portent, en règle générale, sur les problèmes qui intéressent directement les parties. Cependant, la législation nationale de certains Etats énumère les motifs de révocation ainsi que les différentes façons dont prennent fin les fonctions consulaires.

40. M. PADILLA NERVO convient que les causes de cessation des fonctions consulaires sont énumérées dans de nombreuses législations nationales. Il s'ensuit que la révocation est une question qui intéresse l'Etat d'envoi et le fonctionnaire dont il s'agit, ce dernier pouvant toujours, en vertu des lois en vigueur dans son pays, faire appel de la décision qui le frappe devant une instance supérieure. En revanche, la mention de la révocation à l'article 51 mettrait en cause à la fois l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi et serait dangereuse, car elle pourrait être interprétée comme autorisant implicitement l'Etat de résidence à demander à l'Etat d'envoi de renoncer à l'immunité de juridiction au cas où la révocation serait motivée par une infraction commise sur son territoire. Comme l'a fait remarquer M. Yasseen, une telle disposition pourrait avoir des conséquences graves pour le fonctionnaire intéressé; en outre, elle ne marque aucun progrès par rapport à l'article correspondant de la Convention de Vienne.

41. Le PRESIDENT rappelle que les membres de la Commission sont convenus (594^e séance, par. 77) de demander au Comité de rédaction de remanier l'article 25 à la lumière de l'article 43 de la Convention de Vienne, en lui laissant le soin de décider dans quelle mesure cette dernière disposition peut être suivie. Etant donné que l'article 43 de la Convention de Vienne ne mentionne ni le rappel ni la révocation, il est très probable que l'article 25 conservera le caractère général dont a parlé le Rapporteur spécial. Il faudrait donc, si l'on veut faire œuvre logique, supprimer la deuxième phrase du paragraphe 3.

42. Le Président propose de renvoyer l'article 51 au Comité de rédaction, en le priant de le remanier à la lumière des observations formulées à son sujet et d'assurer une meilleure concordance entre les versions anglaise et française.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 52 (obligations des Etats tiers)

43. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, présentant l'article, attire l'attention de la Commission sur l'observation du Gouvernement finlandais (A/CN.4/136) qui estime que la portée du paragraphe premier devrait être sensiblement réduite. Le Gouvernement yougoslave (*ibid*) considère que cet article ne vise pas le séjour privé du consul dans un Etat tiers; M. Žourek est sûr que la Commission sera d'accord avec cette interprétation. De l'avis du Gouvernement norvégien (*ibid*), le projet devrait trancher par l'affirmative la question de savoir

si un Etat tiers est tenu d'accorder librement le passage sur son territoire aux fonctionnaires consulaires. Le Gouvernement néerlandais (A/CN.4/136/Add.4), fait observer que le paragraphe premier du commentaire réduit considérablement la portée de cet article et estime que l'on pourra se guider sur la règle adoptée à ce sujet par la Convention de Vienne. Pour le Gouvernement espagnol (A/CN.4/136/Add.8), cet article est une innovation plus qu'une codification, et la règle qu'il contient est quelque peu prématurée. Enfin, le Gouvernement des Philippines (A/CN.4/136) déclare que les observations qu'il a faites à propos des articles 41 et 50 s'appliquent tout autant aux paragraphes 1 et 3 de l'article 52.

44. De l'avis du Rapporteur spécial, la seule question quant au fond est de savoir si l'article est également applicable aux employés de consulat. Etant donné que l'article 40 de la Convention de Vienne accorde l'inviolabilité et d'autres immunités aux agents diplomatiques seulement, il pense qu'il faut s'en tenir au libellé de l'article 52, tel que la Commission l'a approuvé à sa douzième session. La Commission pourrait cependant introduire au paragraphe premier la phrase « qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis », qui figure à l'article 40 de la Convention de Vienne. Bien que cette condition soit impliquée dans le texte de l'article 52, il ne serait pas inutile de l'ajouter.

45. M. VERDROSS estime lui aussi, qu'il faut ajouter la phrase « qui lui a accordé un visa de passeport au cas où ce visa est requis ». Cependant une addition de ce genre soulève une question de fond plus importante que ne semble le croire le Rapporteur spécial.

46. Cette phrase a été ajoutée dans le texte de la Convention de Vienne afin de régler la question de savoir si un Etat tiers est tenu d'accorder librement le passage, [question mentionnée au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 39 du projet d'articles sur les relations diplomatiques (A/3859)]. La Conférence de Vienne a répondu par la négative en déclarant qu'un Etat tiers qui n'a pas octroyé le visa nécessaire n'est pas tenu d'accorder le libre passage.

47. Il appartient à la Commission de trancher le même problème à l'égard des membres du consulat, en décidant s'il faut insérer ou non à l'article 52 du projet sur les relations consulaires, une phrase identique.

48. M. FRANÇOIS est d'accord avec M. Verdross sur la nécessité de prendre une décision à ce sujet. Il se demande toutefois s'il entrerait bien dans les intentions de la Conférence de Vienne de ne pas reconnaître l'obligation d'un Etat tiers d'accorder le libre passage.

49. Le PRESIDENT explique que la Conférence de Vienne a voulu déclarer que lorsqu'un visa est requis, le libre passage dépend de l'octroi ou du refus du visa en question par l'Etat tiers intéressé.

50. Pour M. SANDSTRÖM, les participants à la Conférence de Vienne ne pouvaient manquer de considérer la question sous cet aspect, puisqu'ils avaient devant eux le paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 39 du projet sur les relations diplomatiques.

51. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, rappelle que la

Commission n'a pas eu l'intention de trancher la question de savoir si un Etat tiers est tenu d'accorder le libre passage, ainsi que l'indique le paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 52 du projet sur les relations consulaires de même que le paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 39 du projet sur les relations diplomatiques. Dans les deux cas, le texte adopté par la Commission spécifiait simplement les obligations des Etats tiers au moment du passage effectif à travers leur territoire. Il s'agissait donc des problèmes découlant de la présence de certaines personnes sur le territoire de l'Etat tiers et non de la question de leur admission sur ce territoire.

52. La comparaison de l'article 52 avec l'article 40 de la Convention de Vienne soulève une autre question importante. Le paragraphe 4 de cet article 40 spécifie que les obligations d'un Etat tiers s'appliquent également aux personnes, aux communications officielles et aux valises diplomatiques dont la présence sur son territoire est due à la force majeure. Du moment que le même problème peut se présenter en ce qui concerne les membres d'un consulat, les communications consulaires et les valises consulaires, le Rapporteur spécial propose d'insérer un paragraphe analogue dans l'article 52.

53. Le PRESIDENT demande au Rapporteur spécial s'il envisage d'inclure au paragraphe 2 une deuxième phrase ayant trait aux courriers et aux valises consulaires en transit, semblable à la seconde phrase du paragraphe 3 correspondant de l'article 40 de la Convention de Vienne.

54. M. ŽOUREK répond qu'il préférerait maintenir le texte actuel du paragraphe 2 de l'article 52, la question dont il s'agit étant traitée au paragraphe 4.

55. Le PRESIDENT se demande s'il y a une seule disposition dans le projet en discussion, s'appliquant réellement au cas dont il s'agit. La Commission s'est prononcée au sujet de la valise consulaire et du droit du consulat à recourir aux services de courriers diplomatiques. Mais si elle n'adopte aucune disposition en ce qui concerne le transit à travers les Etats tiers, elle laisse planer un doute sur le statut de ces courriers et de ces valises.

56. M. SANDSTRÖM dit que si l'on rédige le paragraphe premier d'une façon analogue à la disposition correspondante de la Convention de Vienne, il n'y a pas de raison plausible pour ne pas faire de même en ce qui concerne les autres paragraphes.

57. Sir Humphrey WALDOCK ne voit pas d'inconvénient non plus à ce que l'on adopte plus ou moins intégralement le texte de l'article 40 de la Convention de Vienne. Si la Commission approuve un texte différent, la comparaison entre les deux textes pourra donner à penser que la Commission a voulu prendre une position différente quant au fond. Il est donc préférable, en la matière, de suivre le modèle de la Convention de Vienne, à moins qu'il n'y ait une raison impérieuse de s'en écarter.

58. Il existe une autre raison pour faire concorder l'article 52 du présent projet avec l'article 40 de la Convention de Vienne : il peut arriver que les valises

diplomatiques dont il est question dans la Convention de Vienne soient adressées à des consuls, et réciproquement que les valises consulaires mentionnées dans le projet d'article sur les relations consulaires soient destinées à des missions diplomatiques. Toutes ces raisons militent donc en faveur de dispositions identiques régissant le statut des deux catégories de valises.

59. M. AMADO désapprouve la tendance générale à prendre la Convention de Vienne comme modèle en négligeant la différence fondamentale entre les agents diplomatiques et les consuls. La valise diplomatique est une institution vieille de plusieurs siècles, régie par des règles de droit international claires et bien établies. En dépit de l'usage qui se répand de combiner les missions diplomatiques avec les bureaux consulaires, il ne voit pas comment on peut assimiler les consulats aux missions diplomatiques.

60. Le PRESIDENT propose que la Commission renvoie l'article 52 au Comité de rédaction, qui sera chargé d'en modifier les dispositions selon le modèle de l'article 40 de la Convention de Vienne. Le Comité de rédaction devrait ainsi :

i) ajouter au paragraphe premier le membre de phrase concernant le visa;

ii) examiner s'il serait opportun d'ajouter au paragraphe 2 une clause analogue à la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 40 de la Convention de Vienne, compte tenu des dispositions des articles précédents qui accordent l'inviolabilité aux valises consulaires et aux courriers transportant ces valises, et rédiger un texte adapté aux consulats;

iii) ajouter un nouveau paragraphe analogue au paragraphe 4 de l'article 40 de la Convention de Vienne.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 53 (Respect des lois et règlements de l'Etat de résidence)

61. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, signale que le Gouvernement belge a suggéré de modifier le paragraphe 2 pour dire que les locaux consulaires « doivent être utilisés exclusivement aux fins de l'exercice des fonctions consulaires... ».

62. Il rappelle que l'addition du mot « exclusivement » avait été proposée, avec une intention toute pareille, dans un autre contexte qui concernait l'usage des locaux consulaires. Or, la Commission avait rejeté cette proposition, estimant qu'elle ouvrirait la porte à des abus en permettant à l'Etat de résidence de disputer de l'usage qui est fait des locaux consulaires. Pour cette raison, il demande avec insistance à la Commission de s'en tenir au projet tel qu'il est.

63. Le Gouvernement espagnol a estimé que le paragraphe 3 est incompatible avec la définition des locaux consulaires donnée à l'alinéa b) de l'article premier et en a suggéré la révision. Le Gouvernement des Pays-Bas a suggéré de remanier ce même paragraphe 3 pour le mettre en harmonie avec la définition des locaux consulaires qu'il a proposée pour l'article premier.

64. Le Gouvernement yougoslave a suggéré d'introduire

à l'article 53 une disposition stipulant que les consuls n'ont pas le droit de prêter asile. Cette question est d'ores et déjà réglée par la dernière phrase du commentaire 3.

65. Enfin, le Gouvernement indonésien (A/CN.4/136/Add.10), considérant l'accession de nouveaux pays à l'indépendance, en Asie et en Afrique, a réservé ses droits au sujet de l'interprétation de l'expression « d'autres règles du droit international » prévue au paragraphe 2, droit qui a été en grande partie déterminé par l'évolution du monde occidental.

66. Etant donné que, parmi les dix-huit gouvernements qui ont fait parvenir leurs observations sur le projet d'article, il n'en est point qui ont pris parti contre l'article 53 dont l'adoption par la Commission en 1960 est intervenue après un débat prolongé, M. Žourek conseille de ne pas en modifier le fond. La Commission pourra renvoyer l'article au Comité de rédaction en lui demandant d'en examiner la rédaction à la lumière de l'article 41 de la Convention de Vienne.

67. M. VERDROSS signale une légère différence entre les deux textes. Le paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne renvoie aux règles énoncées « dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire ». Par cette formule on a entendu viser les accords sur l'asile diplomatique existant entre certains pays d'Amérique latine et qui sont exécutoires entre ces pays.

68. Il pourrait être utile d'ajouter au paragraphe 2 de l'article 53 une disposition analogue pour le cas où il existerait des accords ou usages similaires sur l'asile dans les consulats.

69. Il n'est pas nécessaire d'introduire dans le texte lui-même une disposition spéciale refusant aux consulats le droit général d'asile. La stipulation du paragraphe 2, aux termes de laquelle les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions consulaires telles qu'elles découlent du droit international, suffit. Le droit international général ne reconnaît pas le droit d'asile.

70. M. BARTOŠ fait observer qu'il n'est pas suffisant de régler par le moyen d'un commentaire l'importante question soulevée par le Gouvernement yougoslave. L'expérience des première et deuxième Conférences sur le droit de la mer et de la Conférence de Vienne a montré que les plénipotentiaires se refusent à admettre que les commentaires préparés par la Commission du droit international font autorité. Il a été précisé à maintes reprises que seul le texte de la Convention élaborée par la Conférence internationale engage les Etats signataires.

71. A la Conférence de Vienne il a été souvent proposé de transporter dans le texte de l'article correspondant telle ou telle énonciation du commentaire. Les propositions de ce genre ont été tantôt adoptées, tantôt repoussées. Par conséquent, si les commentaires ont une utilité certaine pour les spécialistes, on ne doit pas chercher à s'en servir pour régler les questions de fond.

72. M. MATINE-DAFTARY précise que la Conférence de Vienne a adopté le membre de phrase dont M. Verdross a parlé parce qu'une convention sur le droit d'asile dans

les missions diplomatiques est en vigueur entre certains pays latino-américains. Quant à lui, M. Matine-DAFTARY a voté pour l'addition de ce passage — encore qu'il ne soit pas enclin à approuver l'asile diplomatique — parce qu'il paraissait nécessaire d'assurer l'harmonie entre le projet et les accords spéciaux qui régissent les relations réciproques de ces pays d'Amérique latine.

73. Dans le projet actuel, l'addition d'un passage analogue ne se justifierait que s'il existait, entre les pays de l'Amérique latine, une convention sur l'asile dans les consulats. Les membres de la Commission qui sont latino-américains pourraient sans doute indiquer si le droit d'asile dans les consulats est reconnu dans leur région.

74. Le PRESIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, signale que la question des rapports entre le projet d'article sur les relations consulaires et les conventions bilatérales est réglée par l'article 65. C'est parce que ces rapports ne font pas l'objet d'une disposition séparée dans la Convention de Vienne que le paragraphe 3 de l'article 41 de celle-ci contient le passage mentionné par M. Verdross.

75. Ajouter à l'article 53 du projet le passage dont il s'agit ne réglerait pas complètement la question de l'asile. Le paragraphe 2 de cet article 53 vise exclusivement l'utilisation des locaux consulaires d'une manière compatible avec les fonctions consulaires. Si l'on tient à traiter la question de l'asile, il faudra lui consacrer une disposition distincte.

76. M. ERIM reconnaît que même l'addition suggérée par M. Verdross ne réglerait pas la question de l'asile. M. Bartoš a donc eu raison de dire que la solution doit être donnée dans le texte et non dans un commentaire qui n'engagerait pas les futurs signataires.

77. Il y a une différence importante entre les missions diplomatiques et les consulats. On peut soutenir qu'en vertu du droit international général, une ambassade ou une légation a la faculté d'accorder l'asile à un réfugié politique. On ne pourrait pas défendre la même thèse en ce qui concerne les consulats.

78. Si la Commission tient à exprimer l'idée que le droit d'asile dans les consulats n'existe pas, elle devra le faire à l'article 53. Le passage dont M. Verdross suggérerait l'addition n'aurait pas l'effet recherché.

79. M. JIMENEZ de ARECHAGA rappelle que, dans sa résolution 1400 (XIV) en date du 21 novembre 1959, l'Assemblée générale a chargé la Commission d'entreprendre aussitôt qu'elle le jugerait utile, la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile et que la Commission a décidé à sa douzième session d'ajourner l'examen de cette question à ultérieure. (A/4425, par. 39).

80. Dans ces conditions, la Commission ne doit pas s'occuper de la question du droit d'asile diplomatique qui, dans certains cas, peut s'étendre aux locaux consulaires et aux bâtiments de guerre. Elle ne doit donc pas adopter une disposition du genre de celle proposée par le Gouvernement yougoslave car, si elle le faisait, elle préjugerait implicitement la question de l'existence du droit d'asile.

81. M. Jiménez de Aréchaga n'a pas d'objections à ce que l'on mentionne au paragraphe premier de l'article 53 les accords spéciaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Une telle mention est d'une portée beaucoup plus large que la disposition de l'article 65 qui ne vise que les conventions bilatérales; l'expression « accords en vigueur » visera les conventions multilatérales, les conventions bilatérales et les accords qui ne sont pas en forme de conventions.

82. M. PADILLA NERVO signale que le passage en cause avait été introduit par la Commission elle-même à l'article 40 du projet sur les relations diplomatiques (qui est devenu plus tard l'article 41 de la Convention de Vienne) en vue, précisément, de sauvegarder l'asile diplomatique qui est reconnu par des dispositions conventionnelles engageant exclusivement certains pays latino-américains.

83. En général, l'asile diplomatique n'est pas réputé s'étendre aux locaux consulaires. Beaucoup de conventions bilatérales stipulent expressément que l'asile ne doit pas être accordé dans les consulats. Toutefois, dans la plupart de ces conventions, notamment dans celles conclues par le Royaume-Uni avec la Suède, le Mexique et divers autres pays, il est spécifié que l'asile ne doit pas être accordé dans un consulat au fugitif recherché par la justice et que si un consul refuse de livrer un tel fugitif quand la demande lui en est faite conformément à la loi, les autorités locales peuvent, en cas de besoin, pénétrer dans le consulat pour appréhender le fugitif¹.

84. D'autres conventions, comme la Convention de 1942 entre les Etats Unis et le Mexique², stipulent qu'un consulat ne doit pas servir de lieu d'asile, mais ne spécifient pas que la disposition vise le « fugitif recherché par la justice », expression qui en limiterait la portée aux criminels de droit commun et exclurait les réfugiés politiques.

85. Si la Commission décidait d'ajouter au projet une disposition refusant l'asile dans les consulats, il faudrait stipuler dans cette disposition que les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés pour donner asile aux criminels de droit commun recherchés par la justice.

86. Enfin, M. Padilla Nervo reconnaît avec M. Jiménez de Aréchaga que le passage que M. Verdross suggérait d'ajouter a une portée plus large que l'article 65.

87. M. MATINE-DAFTARY relève qu'il n'a pas été répondu à sa question de savoir s'il existe, dans les pays latino-américains, des accords ou usages sur l'asile dans les consulats. Si tel n'était pas le cas, il paraîtrait superflu d'introduire dans le projet une disposition sur cette question.

88. M. ŽOUREK, Rapporteur spécial, dit que la situation des consulats est entièrement différente de celle des missions diplomatiques. Il existe des accords sur l'asile

dans les missions diplomatiques entre certains pays d'Amérique latine mais, à sa connaissance, il n'en existe pas en ce qui concerne les consulats. Ce que dit le paragraphe 2 de l'article 53, en stipulant que les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions consulaires telles qu'elles sont énoncées « dans les présents articles ou dans d'autres règles de droit international », suffit à exclure l'asile dans les consulats.

89. Il est exact, comme l'a fait observer M. Padilla Nervo, que certaines conventions bilatérales disent en propres termes que les consuls n'ont pas le droit de prêter asile. Les dispositions de ce genre ne sont toutefois qu'un héritage d'un lointain passé, temps où les consuls étaient considérés comme étant des ministres publics et comme ayant un statut analogue à celui des agents diplomatiques. Jusqu'à la fin du dix-neuvième siècle, la question du statut exact des consuls a toujours fait l'objet de discussions. A l'heure actuelle, il n'y a plus de doute sur ce statut — qui est totalement différent de celui des diplomates — et il serait donc inutile de dire, dans le projet en discussion, que le droit d'asile n'existe pas lorsqu'il s'agit des consulats.

90. A propos de la suggestion de M. Verdross, le Rapporteur spécial relève que le paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne parle d'« autres règles du droit international général ». L'épithète « général » oblige à mentionner en outre les accords particuliers en vigueur entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Au contraire, au paragraphe 2 de l'article 53, il est question d'« autres règles du droit international », sans l'adjectif « général »; la conséquence en est qu'il devient inutile de mentionner les accords particuliers.

91. Vu le contexte où elle s'insérerait, M. Žourek ne juge donc pas nécessaire d'adopter une disposition relative au droit d'asile, bien qu'il ait préparé dans son troisième rapport un texte relatif à cette question (A/CN.4/137, par. 58), pour le cas où la Commission déciderait de compléter le texte du présent article. Il ne saurait partager l'opinion de M. Bartoš selon laquelle les commentaires sont dépourvus de tout effet. On ne peut pas nier que les commentaires de la Commission constituent un élément pour interpréter les textes auxquels ils se rapportent.

92. Il existe une autre raison de ne pas inscrire dans le texte de disposition du genre de celle que propose le Gouvernement yougoslave. A supposer que l'on exclue en termes exprès le droit d'asile, il serait nécessaire de dire ce qui arriverait si la règle venait à être violée par un consulat. Une question de ce genre peut être réglée dans une convention bilatérale, mais ne saurait guère être traitée dans une convention multilatérale.

93. M. BARTOŠ demande que la Commission vote sur la proposition de la Yougoslavie.

94. Le PRESIDENT met aux voix cette proposition, sous la forme proposée par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (A/CN.4/137, observation sur l'art. 53, phrase à ajouter au par. 2).

Par 8 voix contre 5, avec 5 abstentions, cette proposition est adoptée.

¹ Voir l'article 10, 4), de la Convention consulaire du 14 mars 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol 202, p. 211 et suivantes.

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 125, p. 330 et suivantes.

95. M. JIMENEZ de ARECHAGA explique que s'il a voté contre la proposition, c'est parce que la disposition qui vient d'être adoptée pourrait être interprétée comme signifiant implicitement qu'un consulat ne doit jamais être considéré comme une annexe d'une mission diplomatique et utilisé comme lieu d'asile. Il rappelle les précédents en matière d'asile diplomatique au cours de la guerre civile d'Espagne, période où les représentants de divers pays ont fourni des logements, dans les locaux consulaires, à des personnes à qui l'asile diplomatique avait été accordé.

96. En outre, l'adoption de cette proposition est en contradiction avec la décision prise par la Commission à sa douzième session de renvoyer l'examen de la question du droit d'asile à une session ultérieure.

97. M. GARCIA AMADOR dit avoir voté contre la proposition pour les mêmes raisons que M. Jiménez de Aréchaga. La disposition qui vient d'être adoptée s'écarte de la pratique suivie par les pays de l'Amérique latine et même de la pratique de divers pays européens dans certaines situations particulières, telle qu'elle ressort des faits survenus pendant la guerre civile d'Espagne. Il déplore donc la décision prise trop hâtivement par la Commission d'adopter la nouvelle phrase en question, avant d'avoir étudié une question qui lui a pourtant été renvoyée par une résolution de l'Assemblée générale. Lorsque la Commission en viendra à l'examen de cette question à l'une de ses futures sessions, elle constatera que les questions comme celle que posait la proposition de la Yougoslavie ne sauraient être tranchées aussi légèrement.

98. Le **PRESIDENT** constate que les questions de fond relatives à l'article 53 sont épuisées. Il semble que les membres de la Commission soient d'accord pour demander au Comité de rédaction de rechercher si, compte tenu de l'article 65 du projet en discussion, il convient de reprendre à l'article 53 les formules du paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne.

99. Sir Humphrey WALDOCK rappelle que lorsque la Commission a adopté l'article 33, relatif à l'inviolabilité des archives consulaires, il avait été décidé que le Comité de rédaction serait invité à envisager l'insertion, au paragraphe 3 de l'article 53, d'une clause relative à la séparation de ces archives d'avec les autres papiers et documents (596^e séance, par. 64 et 67).

100. Le **PRESIDENT** propose de renvoyer l'article 53, avec l'addition qui vient d'être décidée, au Comité de rédaction, en invitant ce dernier à examiner la rédaction du paragraphe 2 à la lumière du paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne et, d'autre part, à tenir compte de la décision mentionnée par Sir Humphrey Waldock.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 h 15

605^e SEANCE

Mercredi 7 juin 1961, à 10 heures

Président : M. Grigory I. TOUNKINE

Coopération avec d'autres organes

(Reprise du débat de la 597^e séance)

[Point 5 de l'ordre du jour]

1. Le **PRESIDENT** souhaite la bienvenue à M. Hafez Sabek, observateur du Comité juridique consultatif afro-asiatique. Il exprime sa conviction que les rapports de coopération qui se sont instaurés entre ce Comité et la Commission se révéleront d'une grande utilité pour cette dernière.

2. M. SABEK (Observateur du Comité juridique consultatif afro-asiatique) remercie la Commission d'avoir invité le Comité à suivre les travaux de sa présente session.

3. Le Comité sait gré à la Commission d'avoir chargé M. Garcia Amador d'assister en qualité d'observateur à sa quatrième session, tenue à Tokyo en février 1961. Grâce à cette participation, la coopération entre les deux organes a pu s'établir sur des bases solides.

4. C'est à la suite de la Conférence de Bandoeng de 1955, qui avait dégagé certains principes fondamentaux concernant l'organisation des relations afro-asiatiques dans un esprit de solidarité et de compréhension mutuelle, que le Comité fut créé. M. Sabek espère que l'activité du Comité resserrera encore les liens non seulement entre les pays d'Asie et d'Afrique, mais aussi entre tous les pays du monde, et que par l'intermédiaire du Comité, les pays d'Asie et d'Afrique seront en mesure d'apporter leur contribution à la solution de certains problèmes internationaux, ainsi qu'à la codification et au développement du droit international.

5. L'une de ses fonctions les plus importantes est d'étudier, du point de vue de l'Asie et de l'Afrique, les questions dont s'occupe la Commission du droit international et de prendre les mesures nécessaires pour faire part de ses avis à la Commission.

6. A cette fin, il a établi une liaison officielle avec la Commission; il a pris les dispositions appropriées pour obtenir communication de tous les projets adoptés par elle et pour lui adresser, à son tour, les plus importants de ses documents, et notamment ses projets d'articles relatifs aux questions figurant à son programme.

7. A ses trois premières sessions, le Comité a étudié la question des privilèges et immunités diplomatiques et il a soumis son rapport final aux membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies. En outre, il s'est fait représenter à la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques.