

Document:-  
**A/CN.4/SR.553**

**Compte rendu analytique de la 553e 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>)*

se référant à l'ensemble de la sous-section A, il ne considère pas comme acquis que la Commission ait déjà décidé d'assimiler les consuls honoraires aux consuls de carrière; il fait simplement observer que cette sous-section a trait aux locaux consulaires seulement, et non pas au statut du chef de poste. S'il y a des consuls honoraires et des consuls de carrière, il n'y a pas des consulats honoraires ni des consulats de carrière.

108. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer à ceux des membres de la Commission qui ont cité des exemples extraits de la pratique nationale qu'une clause d'un traité multilatéral ne peut se fonder sur des exceptions. L'argumentation de M. Ago en faveur de l'assimilation des consuls honoraires aux consuls de carrière ne pourra être confirmée qu'au reçu des observations des gouvernements. Ayant étudié de nombreuses dispositions des législations nationales, il doute fort que les observations des gouvernements confirment la thèse de M. Agos. M. Žourek considère, pour sa part, que c'est le statut du chef de poste qui détermine la nature du consulat. Il n'a eu connaissance, jusqu'à présent, d'aucun argument convaincant qui prouve que les mêmes règles s'appliquent aux consulats qui sont sous l'autorité d'un consul honoraire et à ceux qui sont confiés à un consul de carrière.

109. M. VERDROSS fait observer que les dispositions de l'article 24 sont particulièrement nécessaires pour permettre aux consuls honoraires de remplir efficacement leurs fonctions consulaires dans les Etats socialistes, où la propriété immobilière appartient à l'Etat. Pour se procurer des locaux, le consul honoraire sera obligé de s'en remettre aux facilités offertes par l'Etat de résidence.

110. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer par un vote sur l'application de l'article 24 (*Logement*) aux consuls honoraires.

*Par 12 voix contre 2 avec 2 abstentions, il est décidé que l'article 24 sera applicable aux consuls honoraires.*

La séance est levée à 13 h. 10.

### 553<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 2 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 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de savoir si le principe

énoncé dans l'article 25 du projet sur les privilèges et immunités consulaires est applicable aux consuls honoraires.

2. Sir Gerald FITZMAURICE propose que la Commission examine en même temps l'applicabilité aux consuls honoraires des articles 25 (*Inviolabilité des locaux consulaires*), 26 (*Exemption fiscale des locaux consulaires*) et 27 (*Inviolabilité des archives et des documents*). Toute conclusion à laquelle on parviendra au sujet de l'une de ces dispositions sera logiquement valable pour les autres, puisqu'elles ont en commun un élément essentiel : l'intérêt direct de l'Etat d'envoi à l'égard des locaux et des archives en question.

3. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA pense qu'il serait préférable d'examiner séparément l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires. Ces trois articles traitent de questions de la plus haute importance; en outre, à propos de l'article 27, la Commission devra examiner le paragraphe 3 de l'article 56, tel qu'il figure dans le texte révisé dudit article proposé par le Rapporteur spécial (551<sup>e</sup> séance, par. 18).

4. M. YOKOTA croit aussi que, pour diverses raisons, l'applicabilité de chacun des trois articles aux consuls honoraires doit être étudiée séparément. A son avis, par exemple, le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires appelle quelque restriction, dans la mesure où il doit s'appliquer aux consulats dont le chef de poste est un consul honoraire. L'inviolabilité ne doit exister que pour les locaux utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires et qui sont séparés des locaux qui servent au consul honoraire pour ses activités privées.

5. Le principe selon lequel les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à des fins autres que l'exercice des fonctions consulaires reste applicable, en théorie, même lorsque le chef de poste est un consul de carrière. Dans la pratique, toutefois, il est rare que l'on ait à appliquer cette règle à des consuls de carrière, alors qu'il est fréquent que les consuls honoraires se livrent au commerce ou à d'autres activités lucratives. En conséquence, M. Yokota estime qu'il faudrait ajouter une disposition spéciale tendant à ce que le bureau consulaire soit séparé des locaux qu'un consul honoraire utilise pour d'autres activités.

6. M. YASSEEN est disposé à accepter le principe de l'inviolabilité des locaux d'un consulat dont le chef de poste est consul honoraire, si l'on ajoute la réserve suivante : « ... Si ces locaux sont exclusivement affectés à l'exercice des fonctions consulaires. »

7. M. MATINE-DAFTARY déclare que, dans la pratique, il serait extrêmement difficile d'appliquer une telle disposition. Il ne sera guère facile de vérifier si un consul qui exerce des activités étrangères à sa charge utilise effectivement les locaux consulaires à d'autres fins que l'exercice des fonctions consulaires.

8. En conséquence, pour des raisons d'ordre

pratique, M. Matine-Daftary accepte que toutes les dispositions des articles 25, 26 et 27 soient applicables à un consul honoraire, à condition que le consul soit ressortissant de l'Etat d'envoi et ne se livre pas au commerce ou à d'autres activités lucratives dans l'Etat de résidence.

9. M. SANDSTRÖM estime qu'il importe peu, du point de vue de leur applicabilité aux consuls honoraires, que les articles 25, 26 et 27 soient examinés séparément ou ensemble. Le résultat sera le même dans les deux cas.

10. Quant à la réserve proposée par M. Yasseen, la condition qu'elle spécifie paraît bien trop rigoureuse. Un consul peut se livrer à des recherches ou des études qui ne font pas partie de ses fonctions officielles ; s'il effectue ces recherches ou ces études dans les locaux consulaires, ce n'est pas une raison de priver le consulat de son inviolabilité. Peut-être conviendrait-il de fixer pour condition que les locaux ne doivent pas être utilisés pour l'exercice d'activités commerciales. M. Sandström n'est toutefois pas en mesure de proposer, en ce moment, une formule déterminée.

11. Le PRÉSIDENT déclare qu'en raison des divergences d'opinion, il serait préférable de traiter séparément de chaque article. C'est pourquoi il invite les membres de la Commission à examiner l'applicabilité de l'article 25 aux consuls honoraires, en même temps que la proposition de M. Yasseen.

12. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) se prononce en faveur du principe inscrit dans la réserve qu'a proposée M. Yasseen, mais il pense que cette proposition ne résoudrait pas les difficultés d'ordre pratique.

13. Il explique qu'après mûre réflexion il a décidé de ne pas mentionner l'article 25 au paragraphe 2 du nouvel article 56, parce qu'il est très difficile, dans la pratique, de déterminer si des locaux consulaires sont utilisés par un consul honoraire à d'autres fins que l'exercice de ses fonctions consulaires. Après tout, un consul honoraire peut se livrer à d'autres activités ; à cause de leur caractère honoraire, ses fonctions consulaires sont compatibles avec une autre activité. Dans ces conditions, il pourrait aisément se produire que, pressé par le temps, l'intéressé soit amené à utiliser les locaux consulaires pour ses autres activités.

14. M. FRANÇOIS rappelle que la Commission n'a pas encore arrêté définitivement le texte de l'article 25. Il est probable que le Comité de rédaction remplacera l'expression « locaux utilisés pour les besoins du consulat » par les mots « locaux consulaires ». Les termes employés préciseront ainsi que les locaux doivent être utilisés exclusivement aux fins du consulat. Une disposition comme celle qu'a proposée M. Yasseen serait nécessaire si des activités consulaires et non consulaires étaient exercées dans les mêmes locaux.

15. M. TOUNKINE déclare qu'il est important de savoir qu'elle est la pratique généralement suivie par les Etats en la matière. Peut-être les

membres de la Commission venant de pays qui emploient un grand nombre de consuls honoraires pourraient-ils donner des indications sur la pratique existante. L'Union soviétique n'a pas d'expérience dans ce domaine, mais, par ses lectures, M. Tounkine a pu se convaincre que les Etats hésitent quelque peu à accorder l'inviolabilité aux locaux utilisés par les consuls honoraires ; la raison en est que le consul honoraire est souvent un ressortissant de l'Etat de résidence et qu'il est difficile à cet Etat d'accepter qu'un de ses ressortissants occupe des locaux qui soient inaccessibles aux autorités locales. Si le projet concernant les relations consulaires contenait une disposition interdisant l'accès des locaux occupés par les consuls honoraires, de nombreux Etats refuseraient sans doute d'accepter ce projet.

16. Sir Gerald FITZMAURICE est tout disposé à accepter la condition énoncée dans la réserve qu'a proposée M. Yasseen. Dans les cas où cette condition est remplie, il n'y a aucune raison valable d'établir une distinction quelconque, aux fins de l'inviolabilité des locaux, entre les consulats dont le chef de poste est un consul honoraire et ceux qui sont dirigés par un consul de carrière. Sir Gerald rappelle à ce propos la pratique courante, qui consiste à confier un seul et même consulat tantôt à un consul de carrière et tantôt à un consul honoraire. Faute d'accepter l'applicabilité de l'article 25 aux consuls honoraires, on aboutirait à cette situation extraordinaire que les mêmes locaux consulaires seraient inviolables un jour, mais ne le seraient pas le lendemain, alors que les mêmes fonctions continueraient d'y être exercées.

17. Quant à la pratique des Etats, sir Gerald indique que les nombreuses conventions consulaires signées par le Royaume-Uni ne font pas de distinction — ou n'en font guère — en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux, entre les consulats dirigés par des consuls honoraires et ceux dont le chef de poste est un consul de carrière. Sir Gerald a examiné les divers traités multilatéraux et les 14 conventions bilatérales reproduits dans la publication des Nations Unies intitulée *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*<sup>1</sup> et n'a pu trouver un seul texte dans lequel il soit spécifié que les locaux consulaires cessent d'être inviolables parce que le chef de poste est consul honoraire. Le Traité de 1958 entre les Philippines et l'Espagne ne traite que des consuls de carrière ; d'autres conventions traitent aussi bien des consuls honoraires que des consuls de carrière, mais ne font pas de distinction entre eux quant à l'inviolabilité des locaux et des archives consulaires.

18. La Convention consulaire de 1924<sup>2</sup> entre l'Italie et la République tchécoslovaque précise (paragraphe 1 de l'article premier) que les fonctionnaires consulaires pourront être de carrière ou

<sup>1</sup> *Série législative des Nations Unies*, vol. VII (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3.).

<sup>2</sup> *Société des Nations, Recueil des Traités*, vol. XXXIV, (1925), n° 876, p. 55.

honoraires, et que ceux qui ne sont pas fonctionnaires de carrière pourront être choisis parmi les ressortissants des deux Etats ou parmi des étrangers. Cette convention ne traite pas de l'inviolabilité des locaux consulaires, mais elle contient des dispositions (article 9) sur la question connexe de l'inviolabilité des archives consulaires, et, à cet égard, ne fait pas de différence entre les postes consulaires placés sous la direction de consuls honoraires et ceux qui sont confiés à des consuls de carrière.

19. La Convention de 1948<sup>3</sup> entre les Etats-Unis d'Amérique et Costa-Rica fournit un autre exemple intéressant. Cette convention stipule à l'alinéa a) du paragraphe 6 de son article II l'inviolabilité des « immeubles et locaux occupés par le pays déléguant à des fins consulaires officielles ». Il est significatif que le paragraphe 7, qui prévoit le privilège quelque peu exceptionnel d'une inviolabilité similaire de la résidence personnelle d'un officier consulaire, restreint ce privilège à l'« officier ou employé consulaire ressortissant du pays déléguant, qui n'est pas ressortissant du pays de séjour et qui ne se livre à aucune occupation privée lucrative dans le pays de séjour ». Sir Gerald fait observer que la distinction établie dans cette disposition n'est fondée sur aucune différence qui serait faite entre les consuls de carrière et les consuls honoraires en tant que tels, mais sur la nationalité ou les occupations de l'intéressé. On constatera que la convention ne fait aucune distinction d'aucune sorte en ce qui concerne l'inviolabilité des locaux consulaires proprement dits.

20. M. BARTOŠ souligne que les locaux d'un consulat sont inviolables tant qu'aucune autre activité n'y est exercée. La Commission a déjà accepté le principe d'après lequel les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à d'autres fins que l'exercice de la fonction consulaire. Par conséquent, sous réserve de la condition stipulée dans la proposition de M. Yasseen, la Commission devrait déclarer, dans son projet, que les locaux d'un consulat dont le titulaire est consul honoraire sont inviolables.

21. Le principe de l'inviolabilité des locaux utilisés pour les besoins du consulat, ainsi que des archives consulaires, remonte au Moyen-Age. Cette inviolabilité est consacrée par les premières conventions consulaires qui stipulent que les locaux et les archives consulaires doivent être séparés des locaux utilisés pour l'exercice d'une profession et des documents y relatifs. Il est intéressant de noter que cette tradition ancienne se rapporte aux consuls honoraires (*consules electi*).

22. Le critère fondamental est donc celui de l'utilisation exclusive des locaux pour l'exercice de la fonction consulaire. Si les locaux ne sont pas exclusivement réservés à cette fin, il est difficile de reconnaître leur inviolabilité.

23. En Yougoslavie, il n'existe pas, en fait, de dispositions législatives ni de règlements qui régissent la question de l'inviolabilité des locaux consulaires où sont aussi exercées des activités non consulaires. Selon la pratique établie par les instructions, il n'est pas fait de perquisition dans ces locaux sans l'assentiment de la division du protocole du Ministère des affaires étrangères. Cette pratique a pour but d'éviter toute possibilité de tension internationale.

24. A la lumière de ses 15 années d'expérience personnelle, M. Bartoš peut affirmer que les autres Etats ont toujours fait preuve de la plus grande considération à l'égard des consulats yougoslaves à l'étranger, lesquels sont souvent dirigés par des consuls honoraires. Dans deux cas seulement des locaux consulaires ont été l'objet de perquisitions, et, dans l'un et l'autre cas, les conséquences politiques qui en sont résultées ont été très graves. Par conséquent, d'une manière générale, la tendance semble être en faveur de l'inviolabilité des locaux consulaires dirigés par des consuls honoraires, à condition, bien entendu, que les locaux en question soient exclusivement utilisés pour l'exercice des fonctions consulaires.

25. C'est pourquoi la Commission ferait bien d'admettre que les dispositions du paragraphe 1 de l'article 25 sont applicables aux consuls honoraires, à condition que les locaux dont il s'agit soient uniquement réservés à l'exercice des fonctions consulaires. Pour des raisons analogues, les paragraphes 2 et 3 de l'article 25 doivent être déclarés applicables aux consulats dirigés par des consuls honoraires. Le paragraphe 3, en particulier, impose à l'Etat de résidence une obligation qui est presque évidente par elle-même.

26. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) fait observer que dans l'aide-mémoire du Ministère des affaires étrangères de Belgique, concernant les droits, privilèges et prérogatives dont jouissent les agents diplomatiques et consulaires étrangers en Belgique, il est stipulé, au paragraphe 14, que les locaux officiels des postes consulaires de carrière sont inviolables<sup>4</sup>. Il ressort nettement de ce texte qu'en Belgique l'inviolabilité des locaux consulaires est prévue dans le cas où le titulaire du consulat est un consul de carrière.

27. M. Liang souligne également la formule employée dans la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède<sup>5</sup>, qui diffère de celle qu'a proposée M. Yasseen. Le paragraphe 3 de l'article 10 de cette convention, qui énonce le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires en stipulant que « la police ou les autres autorités du territoire ne pourront pénétrer dans les locaux consulaires qu'avec la permission du consul en exercice », contient la clause suivante : « Les dispositions du présent paragraphe ne seront pas appli-

<sup>3</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*; vol. 70 (1950), n° 896, p. 56.

<sup>4</sup> *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires, série législative des Nations Unies*, vol. VII, (publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.3), p. 24.

<sup>5</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 202 (1954-1955), n° 2731, p. 211.

cables à un consulat qui est géré par un consul ressortissant de l'Etat d'admission ou qui n'est pas ressortissant de l'Etat d'origine ».

M. Liang rappelle qu'aux termes du paragraphe 6 de l'article 2 de la même convention, le consul peut être un consul de carrière ou un agent consulaire. La convention en question n'établit donc pas de distinction (pour autant qu'il s'agisse du traitement dont ils doivent bénéficier) entre les consuls honoraires et les consuls de carrière ; par conséquent, si un consul honoraire qui gère un consulat n'est pas ressortissant de l'Etat d'envoi, la police peut pénétrer dans les locaux consulaires sans sa permission.

28. Les deux exemples que M. Liang vient de citer ne révèlent nullement l'existence d'une pratique uniforme des Etats en matière d'inviolabilité des locaux consulaires dirigés par un consul honoraire. Du point de vue logique, toutefois, il semble juste de dire que lorsque l'Etat d'envoi confie la gestion d'un consulat à un consul honoraire et que l'Etat de résidence a été informé de l'existence de ce consulat dans un local indépendant, ce local doit être inviolable. La Commission pourrait peut-être envisager la possibilité d'adopter, au lieu du texte proposé par M. Yasseen, une formule fondée sur le texte du paragraphe 3 de l'article 10 de la Convention consulaire de 1952 entre le Royaume-Uni et la Suède.

29. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) constate que la discussion a fait ressortir l'intérêt majeur qu'il y aurait à réunir des renseignements sur la pratique des Etats dans ce domaine. La meilleure solution consisterait donc à demander aux gouvernements de faire connaître leurs vues avant de prendre une décision quelconque sur la question. Toutefois, M. Žourek recommande à la Commission d'être très prudente avant d'accepter les dispositions des conventions bilatérales comme preuve des règles existantes du droit international général. Ainsi, il serait intéressant de savoir le degré d'inviolabilité qui serait accordé, dans le Royaume-Uni, à un consulat dirigé par un consul honoraire dont l'Etat d'envoi n'aurait pas signé avec ce pays une convention analogue à la Convention anglo-suédoise de 1952. Certaines conventions, comme celle conclue par les Etats-Unis d'Amérique et Costa-Rica, prévoient des privilèges qui vont bien au-delà de ceux reconnus par le droit international général. Il est donc essentiel de connaître la pratique des Etats dans les cas qui ne sont pas régis par les dispositions d'une convention bilatérale.

30. Quant à la Convention de 1924 entre l'Italie et la République tchécoslovaque, M. Žourek rappelle que celle-ci ne fait aucune mention des locaux consulaires. Toutefois, en ce qui concerne l'inviolabilité des archives et documents consulaires, stipulée au paragraphe 1 de l'article 9 de ladite convention, le paragraphe suivant du même article précise que « les livres, documents et objets officiels devront toujours être séparés de la correspondance privée, des livres et des papiers relatifs au commerce ou à l'industrie que

pourraient exercer les fonctionnaires consulaires non de carrière ». Au paragraphe 5 du même article, c'est uniquement au profit du chef d'un office consulaire de carrière qu'est prévu le privilège de recevoir et d'envoyer des dépêches en chiffre dans les rapports avec toutes les autorités gouvernementales de l'Etat d'envoi. On ne saurait dès lors affirmer que la convention précitée assimile les consuls honoraires aux consuls de carrière.

31. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer à M. Bartoš que la situation juridique des consuls a changé radicalement depuis le Moyen-Age. On peut difficilement attendre d'un Etat qui vient d'accéder à l'indépendance et qui veille jalousement au respect de sa souveraineté qu'il accorde aux consuls le traitement dont ils jouissaient au cours des siècles passés. Il faut, de plus, tenir compte des modifications fondamentales intervenues en droit international au cours du xx<sup>e</sup> siècle.

32. M. Matine-Daftary regrette que l'opinion des membres de la Commission soit divisée, ce qui s'explique peut-être, en grande partie, par le fait que la Commission n'est pas arrivée à établir une distinction nette entre les différentes classes de consuls honoraires. Il est de ceux qui pensent que l'Etat de résidence n'accordera pas l'inviolabilité à des locaux consulaires placés sous l'autorité d'un consul honoraire ressortissant de cet Etat ; il estime dès lors que le projet de la Commission devrait tenir compte de cette attitude très naturelle de l'Etat de résidence.

33. M. PAL constate que certains membres semblent penser à présent que les dispositions de l'article 25 vont au-delà de ce que reconnaissent la pratique et les conventions bilatérales. Pareille critique, à son avis, non seulement est tardive mais encore manque de justesse, semble-t-il, et n'est guère indiquée en l'occurrence. Un certain nombre au moins de conventions bilatérales appuient le principe énoncé dans l'article. En ce qui concerne l'inviolabilité des locaux, l'article 10 de la Convention anglo-suédoise de 1952 prévoit des dispositions similaires et n'établit aucune distinction entre les consulats dont le chef de poste est un consul de carrière et ceux dont le chef de poste est un consul honoraire ; en fait, au cours de la discussion aucun argument convaincant n'a été avancé à l'appui d'une différence de traitement à l'égard des derniers. Si le projet d'article 25 énonce de façon correcte la règle applicable aux consulats placés sous l'autorité de consuls de carrière, cette règle doit également s'appliquer aux consulats dont le chef de poste est un consul honoraire. On aurait tort d'attacher trop de poids à la pratique de fait en la matière, d'autant qu'une des tâches de la Commission, il ne faut pas l'oublier, est le développement progressif du droit. Et s'il est vrai qu'à se laisser aveugler par la lumière éclatante de l'idéal on risque de ne pas voir la réalité, il est également vrai que si l'on oublie tout idéal à poursuivre des fins pratiques, on n'apportera jamais au progrès de contribution effective.

34. M. TOUNKINE estime que la Commission

doit étudier la pratique des Etats afin de déterminer s'il existe une distinction juridique entre les consulats ordinaires et les consulats honoraires. A son avis, en ce qui concerne ces derniers, l'Etat de résidence n'est généralement pas disposé à faire plus que de leur accorder l'inviolabilité des locaux si le chef de poste n'est pas un ressortissant de cet Etat et si les locaux sont utilisés exclusivement à des fins consulaires. Dans l'ensemble, ces deux conditions paraissent être généralement acceptées.

35. Il faudrait développer la proposition de M. Yasseen en y ajoutant le critère complémentaire de la nationalité du chef de poste.

36. M. BARTOŠ constate que M. Matine-Dafary a mal compris, semble-t-il, ses remarques. Il avait voulu souligner que l'inviolabilité des locaux consulaires est une règle de droit coutumier qui s'applique même en l'absence de toute disposition expresse à cet effet dans des conventions consulaires. La Yougoslavie aussi a connu le système des capitulations, mais celui-ci appartient désormais au passé. Elle entretient des relations consulaires avec presque tous les Etats et n'a jamais rencontré de difficultés dans l'application de la règle en question, même à l'égard de pays avec lesquels elle n'avait pas encore conclu de conventions consulaires.

37. Si la Commission veut contribuer au développement progressif du droit international, il faut qu'elle reconnaisse que la tendance moderne s'oriente vers une extension des privilèges consulaires. Du moment que l'on accepte l'institution des consuls honoraires, il faut accepter également les garanties appropriées pour que ceux-ci puissent exercer leurs fonctions. Tout Etat de résidence est libre de refuser l'exequatur à l'un de ses propres ressortissants, ou de retirer cet exequatur sans donner de raisons. De l'avis de M. Bartoš, il est indispensable que les consuls honoraires jouissent de la protection prévue à l'article 25, assortie de la condition proposée par M. Yasseen.

38. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que dans la mesure où l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 établit une différence entre les postes consulaires, celle-ci se fonde sur la nationalité du chef de poste. Sans être d'avis que l'inviolabilité des locaux doive être refusée lorsque le chef de poste est un ressortissant de l'Etat de résidence, sir Gerald reconnaît que cette distinction peut être considérée comme rationnelle, ce qui n'est pas le cas pour la distinction fondée sur la catégorie du consul suivant qu'il est consul de carrière ou consul honoraire. M. Tounkine a fait justement observer que, dans bien des cas, le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, mais sir Gerald Fitzmaurice en tire une conclusion opposée. En effet, plutôt que de voir dans ce fait un motif pour refuser aux consuls honoraires le bénéfice de l'inviolabilité des locaux consulaires, il faut y chercher la preuve que l'institution des consuls honoraires répond à un besoin réel, surtout pour les petits Etats aux ressources limitées. Sir Gerald

Fitzmaurice pense, comme M. Bartoš, que la tendance moderne va dans le sens de l'inviolabilité, à condition que les locaux consulaires soient utilisés exclusivement à des fins consulaires et, à cet égard, la nationalité du chef de poste n'importe aucunement.

39. Le Rapporteur spécial a admis le principe de l'inviolabilité des archives dans le nouveau texte qu'il a proposé pour l'article 56. Or, cette inviolabilité ne peut être assurée si les locaux des consuls honoraires ne sont pas également inviolables. L'intérêt général commande de permettre aux consuls honoraires de s'acquitter de leurs fonctions.

40. Si la Commission estime que la pratique varie, ne devrait-elle pas choisir les dispositions qui répondent le mieux aux besoins de tous et qui sont le plus conformes aux tendances les plus récentes ? Si les gouvernements ne sont pas satisfaits des propositions qu'elle formulera, ils auront la possibilité de présenter leurs observations et, à un stade ultérieur, de suggérer des amendements. Sir Gerald Fitzmaurice s'en tient donc au principe selon lequel les locaux consulaires des consuls honoraires doivent être inviolables, à condition d'être utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires.

41. M. JIMÉNEZ de ARÈCHAGA constate que les membres de la Commission semblent d'accord pour penser que l'article 25 doit s'appliquer aux consuls honoraires, compte tenu de la condition proposée par M. Yasseen. Cette opinion est confirmée par les dispositions de l'article 18 de la Convention de La Havane de 1928 relative aux agents consulaires.

42. M. TOUNKINE ne croit pas qu'il y ait assez de preuves pour affirmer que la tendance moderne soit d'accorder l'inviolabilité aux locaux consulaires, quelle que soit la nationalité du chef de poste.

43. M. SANDSTRÖM pense qu'il y a de sérieuses raisons pour accorder l'inviolabilité aux locaux consulaires, même lorsque le consulat est dirigé par un consul honoraire, car, sans cette inviolabilité, les fonctions consulaires ne sauraient être exercées librement. La clause contenue dans l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise n'est pas rassurante.

44. M. VERDROSS partage l'avis de M. Sandström et appuie la proposition de M. Yasseen. L'Etat de résidence n'est pas tenu d'accepter un consul honoraire qui est son propre ressortissant, mais une fois qu'il l'a accepté, il doit reconnaître que ce consul honoraire a des fonctions officielles à remplir au nom de l'Etat d'envoi et qu'il ne peut le faire librement si les locaux consulaires ne sont pas inviolables. La jouissance de ce privilège suppose naturellement comme condition implicite que les locaux ne soient pas utilisés à des fins autres que consulaires.

45. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) pense qu'en raison de la pratique existante, le projet

de la Commission devrait stipuler que les dispositions de l'article 25 ne s'appliquent pas aux locaux utilisés par un consul honoraire pour l'exercice des fonctions consulaires. Il ne faut pas oublier que dans la grande majorité des cas les consuls honoraires n'ont pas de locaux consulaires au sens où cette expression est employée dans le projet à l'examen, mais exercent leurs fonctions consulaires et leur activité privée conjointement.

46. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, souligne que la considération dominante est le consentement de l'Etat de résidence à la désignation d'un consul honoraire. Si un gouvernement pense que l'article 25, appliqué aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire, est trop libéral, une voie fort simple lui est ouverte : il refusera d'admettre des consuls honoraires. De plus, nul ne saurait soutenir que les archives, qu'elles soient aux mains d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière, ne sont pas inviolables. L'article 25 revient à affirmer, en fait, que l'une des garanties de l'inviolabilité des archives et documents se trouve être l'inviolabilité des locaux consulaires, à condition que ceux-ci soient exclusivement utilisés pour l'accomplissement de fonctions consulaires.

47. Une seule question reste à résoudre : quelle est la situation d'un consulat dirigé par un consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat de résidence et qui utilise les locaux exclusivement pour l'accomplissement de ses fonctions consulaires ? Les opinions paraissent différer sur le point de savoir si les autorités de l'Etat de résidence ont le droit de pénétrer dans les locaux du fait que le consul honoraire est un ressortissant de cet Etat. Selon l'interprétation personnelle de M. Padilla Nervo, l'exception mentionnée à l'article 10 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 n'est pas générale et n'est applicable que lorsqu'un consulat donne asile à un fugitif recherché par la justice. D'après lui, les autorités qui poursuivent le fugitif sont autorisées à pénétrer dans le consulat sans le consentement préalable du chef de poste, si ce dernier est un ressortissant de l'Etat de résidence ; mais cette disposition n'établit pas une règle générale applicable aux consuls honoraires uniquement à raison de leur statut honoraire.

48. En tant que Président, il constate que les membres de la Commission paraissent reconnaître que l'inviolabilité prévue à l'article 25 s'applique aux consuls honoraires, à condition que les locaux soient utilisés exclusivement pour l'accomplissement des fonctions consulaires. L'accord semble réalisé également sur le fait que, dans tous les cas, les archives consulaires sont inviolables. Une seule question, semble-t-il, reste à régler : celle de savoir s'il faut introduire le critère de la nationalité sous la forme d'une réserve visant le cas où le chef de poste est un ressortissant de l'Etat de résidence. La Commission pourrait commencer par voter sur la clause relative à l'usage exclusif des locaux à des fins consulaires et ajourner sa

décision sur la clause concernant la nationalité, dont l'examen n'est pas encore achevé.

49. M. PAL n'a aucune objection à formuler si les modifications proposées par le Président sont apportées à l'article 25 lui-même. Mais, si l'article 25 est rendu applicable aux consulats dirigés par un consul honoraire sous la seule réserve suggérée, à savoir que les locaux soient consacrés exclusivement à des fins consulaires, il s'ensuivrait que l'autorisation du chef de poste consulaire ne serait pas requise pour que les autorités locales puissent pénétrer dans des locaux ne répondant pas à cette condition dans les cas où le chef de poste se trouverait être un consul honoraire. M. Pal souligne que si, dans son libellé actuel, l'article stipule que les locaux doivent être « utilisés pour les besoins du consulat », il n'exige pas, cependant, qu'ils soient consacrés à ces fins exclusivement. En insérant la réserve en question en ce qui concerne les consuls honoraires, on risque que le sens de l'article s'en trouve altéré pour ce qui est de son application aux consuls de carrière.

50. Le PRÉSIDENT déclare qu'il n'a proposé aucune formule précise pour énoncer cette réserve. Il s'est borné à recommander à la Commission d'accepter le principe et de différer la décision sur les termes exacts de la clause.

51. M. AMADO est d'avis que la Commission prendrait ainsi, à propos de l'article 25, une décision d'une portée beaucoup trop vaste. Il est très troublé à l'idée qu'un ressortissant de l'Etat de résidence puisse bénéficier d'une immunité à l'égard de la législation comme consul honoraire. La Commission devrait attendre les résultats de l'étude du Comité de rédaction et les observations des gouvernements avant de prendre une décision sur une question aussi grave.

52. M. EDMONDS fait observer que, selon la proposition du Président, la Commission doit décider si l'article 25 s'applique aux consuls honoraires, tout en laissant de côté la question de la nationalité. Dans ces conditions, il est difficile pour les membres de la Commission qui estiment que l'article 25 doit avoir une portée générale de voter sur la proposition telle qu'elle a été énoncée.

53. M. YOKOTA estime que la Commission pourrait fort bien suivre la suggestion du Président et voter à présent sur le point de savoir si l'article 25 doit être applicable aux consuls honoraires, étant entendu que les locaux doivent être utilisés exclusivement aux fins des fonctions consulaires. La question de l'inviolabilité des locaux lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat de résidence est extrêmement complexe et devrait être discutée plus à fond avant qu'une décision intervienne.

54. M. EDMONDS note que les membres de la Commission qui jugent inutile la clause relative

à l'usage exclusif des locaux aux fins des fonctions consulaires n'auront pas eu la possibilité d'exprimer leur opinion.

55. Le PRÉSIDENT suggère à M. Edmonds, soit de voter contre la proposition, soit de présenter un amendement afin de connaître l'opinion de la Commission.

56. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait observer que le problème de la nationalité est implicitement posé dans la première clause sur laquelle le Président a suggéré de voter. La discussion a montré qu'un certain nombre de membres de la Commission ne peuvent accepter le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat de résidence. Pour sa part, il estime, comme M. Amado, que la Commission ne dispose pas encore de renseignements suffisants pour décider que les locaux de tous les postes consulaires placés sous l'autorité d'un consul honoraire sont inviolables. Il n'est pas nécessaire de prendre une décision immédiate : elle pourrait être ajournée jusqu'à ce que les gouvernements aient fait parvenir leurs observations.

57. La Commission semble admettre que les archives consulaires sont inviolables ; en tout cas, l'article 27 prévoit l'inviolabilité des archives et documents.

58. M. VERDROSS, qui partage sur ce point l'avis d'autres membres de la Commission, soutient que les archives consulaires sont inviolables, que le chef de poste soit ou non consul honoraire ou ressortissant de l'Etat de résidence. En conséquence, il ne semble y avoir aucune raison de ne pas étendre l'inviolabilité à tous les locaux consulaires servant uniquement à l'exercice des fonctions consulaires, puisque ces locaux ne sont après tout que le lieu où les archives sont déposées.

59. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale que les archives peuvent être conservées ailleurs que dans les locaux d'une mission consulaire ou diplomatique.

60. M. TOUNKINE fait observer que, dans certains cas, les autorités de l'Etat de résidence ne peuvent pénétrer dans les locaux consulaires sans autorisation spéciale, mais cela ne veut pas dire que dans d'autres cas, lorsqu'elles peuvent y pénétrer sans autorisation, les archives ne soient pas inviolables.

61. M. YOKOTA demande instamment aux membres de la Commission d'éviter un débat sur le fond à ce stade. Une décision devrait être prise immédiatement sur le premier point défini par le Président, d'autant plus que la Commission paraît d'accord sur ce point. La question de la nationalité du chef de poste pourra être discutée plus tard, si cela s'avère nécessaire.

62. M. MATINE-DAFTARY estime qu'il ne saurait y avoir division pour ce qui est du vote.

63. Le PRÉSIDENT pense qu'un vote sur le premier point qu'il a mentionné éclairerait l'opi-

nion des membres de la Commission. Ceux qui croient que même les locaux utilisés exclusivement aux fins des fonctions consulaires ne doivent être inviolables que lorsque le chef de poste est ressortissant de l'Etat d'envoi, voteront contre la proposition.

64. Sir Gerald FITZMAURICE ne peut se rallier à cette interprétation. Les deux questions sont tout à fait distinctes, car le problème de la nationalité se pose aussi bien dans le cas d'un consul honoraire que dans celui d'un consul de carrière. Si la Commission décide que les locaux consulaires placés sous l'autorité d'un consul ressortissant de l'Etat de résidence ne bénéficient pas de l'inviolabilité, cette décision devra s'appliquer aux deux catégories de consuls. C'est là une question distincte qui pourra être tranchée plus tard. La première décision à prendre doit porter sur le point de savoir si l'on peut faire dépendre l'inviolabilité des locaux consulaires du statut honoraire ou de carrière du chef de poste.

65. Se référant aux observations de M. Edmonds, sir Gerald déclare qu'aux termes de la proposition de M. Yasseen, l'article ne s'applique aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire que lorsque les locaux sont affectés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires. M. Edmonds peut voter contre la proposition et, si la Commission adopte ce texte, un vote pourra intervenir sur le point de savoir si l'article est applicable sur cette base aux consuls honoraires. La seule question qui restera alors à trancher sera celle de la nationalité du chef de poste, compte non tenu de son statut de consul honoraire ou de consul de carrière.

66. M. PAL signale que la difficulté, pour lui, réside dans le fait que le mot « exclusivement » n'apparaît pas dans le texte de l'article 25 rédigé par le Rapporteur spécial. De cette omission, on pourrait déduire que l'usage exclusif aux fins des fonctions consulaires n'est pas une condition nécessaire de l'inviolabilité des locaux, si le chef de poste est un consul de carrière. Il ne voit pas ce qui justifierait pareille distinction. Dans ces conditions, M. Pal éprouverait quelque difficulté à voter pour la proposition de M. Yasseen.

67. M. YOKOTA fait observer qu'en réalité la différence se situe non sur le plan de la théorie mais sur celui de la pratique. En théorie, aucun local consulaire, qu'il soit à la charge d'un consul de carrière ou d'un consul honoraire, ne peut être utilisé à d'autres fins ; en pratique, toutefois, les consuls honoraires utilisent fréquemment les locaux consulaires — ou tout au moins partie de ces locaux — pour d'autres activités, ce que les consuls de carrière ne font pas. En conséquence, l'insertion du mot « exclusivement » est une précaution nécessaire pour le cas où le chef de poste est un consul honoraire.

68. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) doute que la notion de l'utilisation exclusive des locaux à des fins consulaires soit valide dans la plupart des cas. Par exemple, dans de nombreux



postes consulaires, le consul habite dans l'immeuble où se trouvent ses bureaux, et il se peut aussi qu'il partage ces locaux avec la mission commerciale de l'Etat d'envoi. Il faudrait donc modifier la proposition de M. Yasseen et prévoir que l'inviolabilité des locaux consulaires dépend de la réponse à la question suivante : des activités de caractère privé s'exercent-elles dans ces locaux, en plus des fonctions consulaires ?

69. M. AMADO rappelle qu'à l'origine il était favorable à l'idée d'inclure dans le projet des dispositions distinctes relatives à l'institution des consuls honoraires. Par la suite, une tendance très nette s'est manifestée au sein de la Commission pour placer les consuls honoraires et les consuls de carrière sur le même plan, ce qui représente en fait une tentative pour créer une nouvelle règle de droit international. Des objections à cette tendance prennent corps à présent, à la lumière de considérations d'ordre purement pratique. L'institution des consuls honoraires est un élément important du système consulaire en général, mais les longs débats de la Commission ont démontré qu'il existe une différence fondamentale entre les consuls honoraires et les consuls de carrière.

70. M. MATINE-DAFTARY, commentant l'article 10 de la Convention consulaire de 1952, entre le Royaume-Uni et la Suède, déclare qu'à son avis, une règle générale de droit international ne peut se fonder sur un accord bilatéral, et surtout sur un accord conclu entre deux pays dont les traditions sont si semblables. En tout cas, M. Matine-Daftary interprète cet article comme signifiant que l'inviolabilité des locaux consulaires ne s'applique pas au cas où le chef de poste est un consul honoraire.

71. Sir Gerald FITZMAURICE assure M. Matine-Daftary que l'exception prévue dans l'article qu'il a cité est applicable aux consuls de carrière aussi bien qu'aux consuls honoraires.

72. M. MATINE-DAFTARY estime que la mention d'un consul « qui est ressortissant de l'Etat de résidence ou qui n'est pas ressortissant de l'Etat d'envoi » est une référence implicite aux consuls honoraires.

73. M. FRANÇOIS pense que tout vote intervenant au stade actuel se fonderait sur des notions inexactes. Il vaudrait mieux suivre la suggestion du Rapporteur spécial et ne prendre, pour le moment, aucune décision sur l'applicabilité de l'article 25 aux consulats placés sous l'autorité d'un consul honoraire. Le commentaire pourrait préciser que la question a été longuement débattue et que l'accord n'a pu se faire. Les gouvernements pourraient alors être priés de formuler leur opinion sur cette question avant qu'une décision finale ne soit prise.

74. Le PRÉSIDENT recommande à la Commission d'adopter la proposition de M. François.

*Il en est ainsi décidé.*

La séance est levée à 18 heures.

## 554<sup>e</sup> SÉANCE

*Vendredi 3 juin 1960, à 9 h. 30*

*Président : M. Luis PADILLA NERVO*

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

#### ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'application aux consuls honoraires du principe contenu dans l'article 26 (*Exemption fiscale des locaux consulaires*).

2. M. YOKOTA propose que la règle énoncée à l'article 26 s'applique aux consuls honoraires, car le privilège qu'elle confère n'appartient pas au consul personnellement mais à l'Etat d'envoi lui-même.

3. M. YASSEEN est partisan de l'exemption fiscale des locaux consulaires à condition que ces locaux soient exclusivement affectés à l'exercice des fonctions consulaires.

4. M. TOUNKINE rappelle que la Commission a longuement débattu la signification de l'expression « locaux de la mission » au cours de l'examen du projet sur les relations diplomatiques, et qu'elle est parvenue à la conclusion qu'il fallait entendre cette expression au sens large en y comprenant, par exemple, le garage de l'ambassade.

5. Il faut envisager la question tout autrement lorsqu'il s'agit d'appliquer l'article 26 aux locaux utilisés par un consul honoraire. Les mots « locaux consulaires » devraient s'entendre non pas de l'ensemble d'un bâtiment dans lequel une seule pièce peut-être sert de bureau consulaire, mais uniquement de la partie affectée à l'exercice des fonctions consulaires. C'est pourquoi M. Tounkine suggère d'employer les mots « bureaux consulaires » au lieu de « locaux consulaires ».

6. M. YOKOTA appuie la suggestion de M. Tounkine qui, à son avis, soulève une question de forme que le Comité de rédaction pourrait être chargé de trancher.

7. M. YASSEEN précise que la condition qu'il a formulée avait le même but que l'amendement de M. Tounkine. En effet, cette condition sous-entend que seuls doivent bénéficier de l'exemption fiscale les bureaux servant de consulat.

8. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections, la Commission sera réputée accepter que l'article 26 s'applique aux consuls honoraires ; le Comité de rédaction en sera dûment informé ; en