

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/6

Projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session

Extrait des
Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, vol. II
(*Annexes, Convention de Vienne sur les relations consulaires, Acte final, Protocoles de signature facultative, Résolutions*)

DOCUMENT A/CONF.25/6

Projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session

Article premier

Définitions

1. Aux fins du présent projet, les expressions suivantes s'entendent comme il est précisé ci-dessous :

a) « Consulat » désigne tout poste consulaire qu'il s'agisse d'un consulat général, d'un consulat, d'un vice-consulat ou d'une agence consulaire;

b) « Circonscription consulaire » désigne le territoire attribué à un consulat pour l'exercice de ses fonctions;

c) « Chef de poste consulaire » désigne la personne qui dirige un consulat;

d) « Fonctionnaire consulaire » désigne toute personne, y compris le chef de poste, chargée de l'exercice de fonctions consulaires dans un consulat;

e) « Employé consulaire » désigne toute personne chargée d'une tâche administrative ou technique dans un consulat, ou faisant partie de son personnel de service;

f) « Membres du consulat » désigne tous les fonctionnaires et employés consulaires d'un consulat;

g) « Membres du personnel consulaire » désigne les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste et les employés consulaires;

h) « Membre du personnel de service » désigne tout employé consulaire affecté au service domestique du consulat;

i) « Membre du personnel privé » désigne une personne employée exclusivement au service privé d'un membre du consulat;

j) « Locaux consulaires » désigne les bâtiments ou les parties de bâtiments et le terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins du consulat;

k) « Archives consulaires » désigne tous les papiers, documents, correspondance, livres, registres du consulat et le matériel du chiffre, ainsi que les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver.

2. Les fonctionnaires consulaires peuvent être des fonctionnaires de carrière ou honoraires. Les dispositions du chapitre II du présent projet s'appliquent aux fonctionnaires consulaires de carrière ainsi qu'aux employés consulaires; les dispositions du chapitre III s'appliquent aux fonctionnaires consulaires honoraires et aux fonctionnaires consulaires de carrière dont le régime est assimilé à celui des fonctionnaires honoraires par l'article 56.

3. La situation particulière des membres du consulat ressortissants de l'Etat de résidence est régie par l'article 69 du présent projet.

Commentaire

1. Cet article a été inséré afin de faciliter l'interprétation et l'application de la convention.

2. Le paragraphe premier du présent article contient des définitions des expressions qui ont besoin d'être définies et qui se trouvent utilisées plus d'une fois dans le texte des articles. Pour ce qui est des expressions qui ne se rencontrent que dans un seul article, la Commission a cru préférable de les définir dans les articles, concernant la matière traitée. Ainsi le terme « exequatur » est défini à l'article 11 et l'expression « correspondance officielle » à l'article 35, paragraphe 2, du présent projet.

3. La Commission a été d'avis qu'il n'était pas nécessaire de définir les expressions dont la signification est tout à fait claire comme « Etat d'envoi » et « Etat de résidence ».

4. L'expression « membres du consulat » désigne toutes les personnes appartenant au cadre d'un consulat déterminé, c'est-à-dire le chef de poste, les autres fonctionnaires consulaires et les employés consulaires. Par contre, l'expression « membres du personnel consulaire » désigne tous ceux qui travaillent dans un consulat sous la responsabilité du chef de poste, c'est-à-dire les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste ainsi que les employés consulaires.

5. L'expression « membres du personnel privé » désigne les personnes employées non seulement au service domestique d'un membre du consulat, mais encore dans tout autre service privé comme secrétaires particuliers, éducatrices, instituteurs, etc.

6. L'expression « archives consulaires » désigne tous les papiers du consulat, la correspondance, documents, livres, registres du consulat, le matériel du chiffre, les fichiers, ainsi que les meubles destinés à protéger et à conserver tous ces papiers et objets tombant sous la définition des archives consulaires. Le terme « livres » comprend non seulement les livres utilisés dans l'exercice des fonctions consulaires, mais encore la bibliothèque du consulat. Il est à remarquer que cette définition des archives consulaires, bien qu'elle englobe également la correspondance officielle et les documents du consulat, ne rend point superflu l'usage de ces deux expressions dans certains articles et, notamment, aux articles 32 et 35 du projet. En effet, il est quelquefois nécessaire d'utiliser ces expressions séparément comme, par exemple, lorsqu'il s'agit de régler la liberté des communications. En outre, la correspondance qui est envoyée par le consulat ou qui lui est adressée, notamment par les autorités de l'Etat d'envoi, de l'Etat de résidence, d'un Etat tiers ou d'une organisation internationale, ne saurait être considérée

comme tombant sous la notion précitée, lorsqu'elle quitte le consulat ou avant d'être reçue au consulat, selon le cas. De même, il serait difficile de prétendre que les documents élaborés par un membre du consulat et détenus par lui font partie des archives consulaires avant qu'ils ne soient remis à la chancellerie du consulat. Pour toutes ces raisons, il est nécessaire d'utiliser, selon le contexte et selon la portée de telle ou telle disposition, certaines des notions qui se trouvent comprises dans la notion générale des archives consulaires.

7. Comme quelques gouvernements ont, dans leurs observations, appelé l'attention de la Commission sur l'opportunité de définir la famille d'un membre du consulat, le rapporteur spécial a inclus dans le projet de l'article premier une définition, aux termes de laquelle cette expression devait désigner, aux fins des présents articles, le conjoint et les enfants non mariés qui n'exercent aucune profession et vivent au foyer d'un membre du consulat. Le Comité de rédaction a proposé la définition suivante : « membre de la famille » d'un membre du consulat désigne le conjoint et les enfants mineurs non mariés, vivant à son foyer. La Commission a été divisée quant à la question de savoir s'il y avait lieu d'insérer une définition de la famille dans le projet et aussi quant à la portée de la définition proposée par le Comité de rédaction que plusieurs membres ont trouvée trop restrictive. Finalement, tenant compte de ce que la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques n'a pu arriver à un accord sur ce point, elle a décidé, à la majorité, de ne pas inclure de définition de membre de famille d'un membre du consulat dans le projet.

8. L'article premier formant une sorte d'introduction à tout le projet, le paragraphe 2 y a été inclus pour indiquer qu'il existe deux catégories de fonctionnaires consulaires, à savoir les fonctionnaires consulaires de carrière et les fonctionnaires consulaires honoraires, chacune de ces deux catégories de fonctionnaires consulaires jouissant, en ce qui concerne les privilèges et immunités consulaires, d'un statut juridique différent.

9. Le paragraphe 3 du présent article a pour but de signaler que ceux des membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ont une situation particulière puisqu'ils ne jouissent que des privilèges et immunités très limités définis à l'article 69 du projet. Plusieurs gouvernements ont suggéré dans leurs observations qu'une référence expresse soit faite dans certains articles du présent projet à l'article 69, afin qu'il soit encore mieux mis en évidence que les dispositions en question ne s'appliquent pas aux membres du consulat, ressortissants de l'Etat de résidence. La Commission n'a pas été en mesure de retenir cette suggestion, car il n'est pas possible de renvoyer à l'article 69 dans certains articles seulement, alors que la limitation que représente cet article vise tous les articles concernant les privilèges et immunités consulaires. Elle a cependant estimé que l'on peut atteindre le même but en insérant à l'article premier une disposition stipulant que les membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence sont dans une situation particulière. En effet, quiconque aura à interpréter un des articles du projet sera obligé de se référer à l'article premier contenant les définitions et, ce faisant, il sera en même temps averti de ce que les membres du

consulat, ressortissants de l'Etat de résidence, ne jouissent que des privilèges et immunités définis à l'article 69. Grâce à l'adoption de ce procédé, il a été superflu d'alourdir le texte par des renvois fréquents à l'article 69, sans pour autant rendre l'orientation dans le système du projet malaisée et son interprétation difficile.

CHAPITRE PREMIER. — LES RELATIONS CONSULAIRES EN GÉNÉRAL

SECTION I. — ÉTABLISSEMENT ET CONDUITE DES RELATIONS CONSULAIRES

Article 2

Etablissement de relations consulaires

1. L'établissement de relations consulaires entre Etats se fait par consentement mutuel.

2. Le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats implique, sauf indication contraire, le consentement à l'établissement de relations consulaires.

3. La rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires.

Commentaire

1. Par l'expression « relations consulaires », il faut entendre les rapports qui naissent entre deux Etats du fait que des fonctions consulaires sont exercées par des organes d'un Etat sur le territoire de l'autre. Dans la plupart des cas, ces rapports sont mutuels, les fonctions consulaires étant exercées dans chacun des Etats intéressés par les organes de l'autre. L'établissement des rapports précités présuppose l'accord entre les Etats intéressés et ces rapports sont régis par le droit international, conventionnel et coutumier. De plus, la condition juridique des consuls se trouve régie par le droit international et, de ce fait aussi, des rapports de droits naissent entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence. Enfin, l'expression en question a été consacrée par un long usage. C'est pourquoi la Commission a gardé cette expression, bien que certains membres en eussent préféré une autre.

2. Le paragraphe 1, qui formule une règle du droit international coutumier, fait ressortir que l'établissement des relations consulaires repose sur l'accord des Etats intéressés. C'est une règle fondamentale du droit consulaire.

3. Les relations consulaires peuvent être établies entre Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques. Dans ce cas, les relations consulaires sont les seules relations officielles de caractère permanent entre les deux Etats en cause. Dans certains cas, elles ne constituent que le prélude aux relations diplomatiques.

4. Dans le cas où les relations diplomatiques existent entre les Etats en cause, l'existence des relations diplomatiques implique l'existence des relations consulaires, à moins que ces dernières n'aient été exclues au moment de l'établissement des relations diplomatiques par la volonté d'un des deux Etats intéressés.

5. La règle énoncée au paragraphe 2 a tout d'abord pour conséquence que, si un des Etats entre lesquels existent les relations diplomatiques décide de créer un

consulat sur le territoire de l'autre, il n'a plus besoin de conclure un accord visant l'établissement des relations consulaires, comme prévu au paragraphe premier de l'article 2, mais uniquement l'accord concernant l'établissement du consulat, comme il est prévu à l'article 4 du présent projet. Cette conséquence est importante aussi bien au point de vue théorique qu'au point de vue pratique.

6. Le paragraphe 3 énonce une règle de droit international généralement acceptée.

Article 3

Exercices de fonctions consulaires

Les fonctions consulaires sont exercées par des consulats. Elles sont aussi exercées par des missions diplomatiques conformément aux dispositions de l'article 68.

Commentaire

1. Il a été établi par le paragraphe 2 de l'article 2 du présent projet que le consentement donné à l'établissement des relations diplomatiques implique, sauf indication contraire, le consentement à l'établissement de relations consulaires. La règle prévue dans cet article correspond à la pratique générale selon laquelle les missions diplomatiques exercent les fonctions consulaires. La règle en question a été confirmée récemment par le paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, selon lequel « aucune disposition de la présente convention ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique ».

2. Il résulte de ce qui précède que les fonctions consulaires peuvent être exercées de nos jours soit par les consulats soit par les missions diplomatiques. Si l'Etat accréditant n'a pas de consulats dans l'Etat accréditaire, la compétence de la mission diplomatique en ce qui concerne les affaires consulaires s'étend de plein droit à tout le territoire de l'Etat accréditaire. Si l'Etat accréditant a des consulats sur le territoire en question, l'exercice des fonctions consulaires par la mission diplomatique se limite en règle générale à cette partie du territoire de l'Etat de résidence qui reste en dehors de la circonscription ou des circonscriptions consulaires attribuées aux consulats de l'Etat d'envoi. Ce n'est donc que dans des cas exceptionnels, où l'Etat accréditant a dans l'Etat accréditaire des consulats dont les circonscriptions consulaires couvrent tout le territoire de l'Etat dont il s'agit, que la mission diplomatique n'exerce pas de fonctions consulaires. Mais, même dans de tels cas, l'Etat d'envoi peut réserver à sa mission diplomatique certaines activités consulaires. Ainsi par exemple les questions particulièrement importantes ou la délivrance de visas sur les passeports diplomatiques sont quelquefois réservées aux missions diplomatiques dans le cas envisagé.

Article 4

Etablissement d'un consulat

1. Un consulat ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence qu'avec le consentement de ce dernier.

2. Le siège du consulat et la circonscription consulaire sont fixés d'un commun accord entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi.

3. Des modifications ultérieures ne pourront être apportées par l'Etat d'envoi au siège ou à la circonscription consulaire qu'avec le consentement de l'Etat de résidence.

4. Le consentement de l'Etat de résidence est également requis si un consulat général ou un consulat veut ouvrir un vice-consulat ou une agence dans une localité autre que celle où il est lui-même établi.

5. L'Etat d'envoi ne doit pas, sans avoir obtenu au préalable le consentement exprès de l'Etat de résidence, établir des bureaux faisant partie du consulat dans des localités autres que celles où le consulat lui-même est établi.

Commentaire

1. Le paragraphe premier de cet article pose comme règle que le consentement de l'Etat de résidence est indispensable pour la création de tout consulat (consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire) sur le territoire de ce dernier. Cette règle découle du pouvoir souverain que tout Etat exerce sur son territoire et vise aussi bien le cas où le consulat est créé au moment de l'établissement des relations consulaires que les cas où un consulat doit être créé plus tard. Dans le premier cas, le consentement de l'Etat de résidence à l'établissement d'un consulat sera donné en règle générale déjà dans l'accord concernant l'établissement des relations consulaires, mais il peut arriver aussi que ce dernier accord se limite à l'établissement des relations consulaires en réservant l'établissement des consulats à un accord ultérieur.

2. L'accord sur l'établissement d'un consulat présuppose que les deux Etats intéressés tombent d'accord sur la délimitation de la circonscription consulaire et sur le siège du consulat. Il arrive quelquefois dans la pratique que l'accord sur le siège du consulat intervienne avant que les deux Etats intéressés soient tombés d'accord sur la délimitation de la circonscription consulaire. L'accord concernant le siège du consulat et la circonscription consulaire sera en règle générale exprès. Mais il peut être conclu aussi d'une manière tacite. Si par exemple l'Etat de résidence accorde l'exequatur sur la présentation d'une lettre de provision où le siège du consulat et la circonscription consulaire sont fixés comme prévu à l'article 10, il faudra en conclure que cet Etat a donné son consentement à ce que le siège du consulat se trouve dans la localité désignée dans la lettre de provision et que la circonscription consulaire soit celle qui y est mentionnée.

3. La circonscription consulaire, appelée quelquefois aussi l'arrondissement consulaire, détermine les limites territoriales dans lesquelles le consulat est autorisé à exercer ses fonctions par rapport à l'Etat de résidence. Toutefois, s'il s'agit d'une affaire qui rentre dans sa compétence, il peut s'adresser également aux autorités de l'Etat de résidence, se trouvant en dehors de sa circonscription, pour autant que cela est permis par les présents articles ou par d'autres accords internationaux applicables en la matière (voir l'article 38 du présent projet).

4. La Commission n'a pas cru nécessaire de traiter dans le texte de l'article des conditions dans lesquelles l'accord concernant l'établissement d'un consulat peut être modifié. Elle s'est contentée d'énoncer simplement au paragraphe 3, pour sauvegarder les intérêts de l'Etat de résidences que l'Etat d'envoi ne peut pas modifier le siège du consulat ni sa circonscription sans le consentement de l'Etat de résidence. Le silence que garde l'article sur les pouvoirs de l'Etat de résidence ne saurait être interprété dans le sens que ce dernier aurait toujours le droit de modifier d'une manière unilatérale la circonscription consulaire ou le siège du consulat. Toutefois, la Commission a admis que, dans des circonstances exceptionnelles, l'Etat de résidence a le droit de demander à l'Etat d'envoi le changement du siège du consulat ou la modification de la circonscription consulaire.

5. Le paragraphe 3 n'a pour but que de régler les modifications éventuelles que l'on voudrait apporter au siège du consulat ou à la circonscription consulaire. Il ne limite aucunement le droit que possède l'Etat d'envoi de fermer son consulat à titre temporaire ou de le supprimer si cela lui convient.

6. Le paragraphe 4 vise le cas où le consulat déjà établi voudrait ouvrir un vice-consulat ou une agence consulaire dans les limites de sa circonscription. En effet, certaines législations nationales autorisent les consuls généraux et les consuls à nommer les vice-consuls ou les agents consulaires. En vertu de cette autorisation les consuls généraux et les consuls pourraient établir de nouveaux postes consulaires sur le territoire de l'Etat de résidence. Il a donc été nécessaire de stipuler que le consentement de l'Etat de résidence est indispensable même dans ces cas.

7. A la différence du cas mentionné au paragraphe précédent, qui concerne l'établissement d'un vice-consulat ou d'une agence consulaire, donc d'un poste consulaire nouveau, le paragraphe 5 a pour but de régler le cas où le consulat veut établir en dehors du siège du consulat, pour des raisons d'utilité pratique, un bureau qui fait partie du consulat.

8. L'expression « Etat d'envoi » désigne l'Etat dont relève le consulat.

9. L'expression « Etat de résidence » désigne l'Etat sur le territoire duquel s'exercent les activités du consulat. Dans le cas exceptionnel où la circonscription consulaire englobe tout ou partie du territoire d'un Etat tiers, cet Etat doit être également considéré aux fins des présents articles comme Etat de résidence.

Article 5

Fonctions consulaires

Les fonctions consulaires consistent notamment à :

a) Protéger dans l'Etat de résidence les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants, personnes physiques et morales, dans les limites admises par le droit international;

b) Promouvoir le commerce et veiller au développement des relations économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence;

c) S'informer des conditions et de l'évolution de la vie économique, commerciale, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence, faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'Etat d'envoi et donner des renseignements aux intéressés;

d) Délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des visas et autres documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'Etat d'envoi;

e) Prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi;

f) Agir en qualité de notaire et d'officier d'état civil et exercer des fonctions similaires, ainsi que certaines fonctions d'ordre administratif;

g) Sauvegarder les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, personnes physiques et morales, dans les successions sur le territoire de l'Etat de résidence;

h) Sauvegarder les intérêts des mineurs et des incapables, ressortissants de l'Etat d'envoi, particulièrement lorsque l'institution d'une tutelle ou curatelle à leur égard est requise;

i) Représenter, devant les tribunaux et les autres autorités de l'Etat de résidence, les ressortissants de l'Etat d'envoi lorsque ceux-ci, en raison de leur absence, ou pour toute autre cause, ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts, pour demander, sur la base du droit interne de l'Etat de résidence, l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde de ces droits et intérêts;

j) Signifier des actes judiciaires ou exécuter des commissions rogatoires conformément aux conventions en vigueur ou, à défaut de telles conventions, de toute manière compatible avec le droit de l'Etat de résidence;

k) Exercer des droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'Etat d'envoi sur les navires de mer et sur les bateaux fluviaux ayant la nationalité de l'Etat d'envoi et sur les avions immatriculés dans cet Etat, ainsi que sur leurs équipages;

l) Prêter l'assistance nécessaire aux navires, bateaux et avions mentionnés à l'alinéa précédent, ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord et faire, le cas échéant, des enquêtes concernant les incidents survenus au cours de la traversée; et régler, pour autant que la législation de l'Etat d'envoi l'autorise, les contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins.

Commentaire

1. L'examen de questions relatives aux fonctions consulaires a donné lieu à un large échange de vues au sein de la Commission et a passé par plusieurs étapes. Tout au début, le rapporteur spécial avait préparé deux variantes sur les fonctions consulaires. La première, suivant l'exemple de certains précédents et notamment de la Convention de La Havane (art. 10), renvoyait pure-

ment et simplement au droit de l'Etat d'envoi en stipulant que les attributions et les pouvoirs des consuls sont déterminés, en conformité avec le droit international, par les Etats qui les nomment. La deuxième, après avoir caractérisé les fonctions essentielles du consul dans une clause générale, énumérerait d'une manière détaillée les fonctions consulaires les plus importantes à titre d'exemple¹.

2. Au cours de la discussion, deux tendances se sont fait jour au sein de la Commission. Certains membres ont exprimé leur préférence pour une définition générale dans le genre de celle adoptée par la Commission en ce qui concerne les agents diplomatiques, dans l'article 3 de son projet, sur les relations et immunités diplomatiques. Ils ont indiqué qu'une énumération trop détaillée comportait des inconvénients et ont fait ressortir qu'une définition générale serait plus acceptable pour les gouvernements. D'autres membres, par contre, se sont prononcés en faveur de la seconde variante du rapporteur spécial, où figure une énumération assez détaillée de fonctions citées à titre d'exemple, mais ont demandé que cette énumération soit abrégée afin de contenir seulement les caractéristiques des différentes fonctions qui se trouvent exposées dans le projet du rapporteur spécial sous les chiffres arabes 1 à 15. Ils ont fait ressortir qu'une définition trop générale, réduite à reproduire les têtes de chapitre, aurait très peu d'utilité pratique. Ils ont en outre fait valoir que les attributions des consuls étaient beaucoup plus réduites que celles des agents diplomatiques et que, par conséquent, il était impossible de suivre sur ce point l'exemple du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques. Ils ont avancé enfin que les gouvernements seraient beaucoup plus enclins à accepter sous forme d'une convention une définition détaillée et précise qu'une formule générale qui pourrait donner lieu à toutes sortes de divergences dans la pratique. Ils ont fait valoir à l'appui de leur thèse que les conventions consulaires récentes définissaient toutes d'une manière assez détaillée les fonctions consulaires.

3. Pour pouvoir prendre une décision sur ce point, la Commission a demandé au rapporteur spécial de préparer deux textes définissant les fonctions consulaires : un texte contenant une définition générale et un autre formulant une définition détaillée et énumérative. Le rapporteur spécial a élaboré ces deux définitions et la Commission, après un examen approfondi de la première proposition, a décidé de soumettre les deux définitions aux gouvernements pour observations. Elle a décidé, en outre, d'inclure la définition générale dans le projet et de reproduire la définition plus détaillée dans le commentaire².

4. Si la majorité des gouvernements qui ont envoyé des observations sur le projet élaboré par la Commission ont exprimé leur préférence pour la définition générale, plusieurs d'entre eux, de même que plusieurs

représentants à la quinzième session de l'Assemblée générale, ont exprimé le désir de voir la définition complétée par une énumération des principales fonctions les plus importantes.

5. En tenant compte de cette tendance, le rapporteur spécial a proposé dans son troisième rapport une nouvelle formule concernant les fonctions consulaires³. Ce texte reprenait les différents alinéas de la définition adoptée à la douzième session de la Commission en ajoutant à chacun de ces alinéas quelques exemples choisis dans la version plus détaillée de la définition.

6. La Commission, en adoptant plusieurs des propositions du rapporteur spécial, a élargi la définition des fonctions consulaires qui énumère à titre d'exemple — comme le mot « notamment » dans la phase d'introduction l'exprime d'une manière claire — les fonctions consulaires les plus importantes reconnues par le droit international.

7. La fonction consistant à protéger les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants est la fonction la plus importante parmi les nombreuses fonctions consulaires. Le droit d'intervenir en faveur des nationaux n'autorise par le consul à s'immiscer dans les affaires internes de l'Etat de résidence.

8. Comme il est précisé dans le texte même de l'article, le terme « ressortissant » vise également les personnes morales qui possèdent la nationalité de l'Etat d'envoi. Il peut arriver que l'Etat de résidence se refuse à reconnaître que la personne physique ou morale dont le consul veut protéger les intérêts ait la nationalité de l'Etat d'envoi. Un tel différend doit être résolu par un des moyens de solution pacifique des différends internationaux.

9. Afin d'utiliser la même terminologie que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 3, par. 1, alin. b), la Commission s'est servie à l'alinéa a du terme « intérêt », bien que certains membres de la Commission eussent préféré d'autres expressions.

10. La disposition de l'alinéa a concernant la protection des intérêts de l'Etat et de ses ressortissants diffère de celle de l'alinéa e traitant du secours et de l'assistance à prêter aux ressortissants de l'Etat d'envoi en cela que la première vise la fonction que le fonctionnaire consulaire exerce vis-à-vis des autorités de l'Etat de résidence, tandis que la seconde comprend toutes les formes de secours et d'assistance que le fonctionnaire consulaire peut prêter aux ressortissants de son Etat : renseignements fournis aux ressortissants, services d'interprète, mise en relation des commerçants avec les milieux commerciaux, subside financier en cas de détresse, assistance rendue aux ressortissants travaillant dans l'Etat de résidence, rapatriement, etc.

11. Les fonctions notariales sont multiples. Elles peuvent consister par exemple à :

a) Recevoir dans les locaux consulaires, à bord des navires et des bateaux ou à bord des avions ayant la nationalité de l'Etat d'envoi, toutes les déclarations que pourraient avoir à faire les ressortissants de l'Etat d'envoi;

b) Dresser, certifier authentiques et recevoir en

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 57.V.5, vol. II), p. 104 à 106, art. 13.

² « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session », *Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Supplément N° 9 (A/4425)*, p. 6 et suiv.

³ A/CN.4/137, p. 21 et suiv.

dépôt les dispositions testamentaires et tous actes unilatéraux de la part des ressortissants de l'Etat d'envoi;

c) Dresser, certifier authentiques et recevoir en dépôt des actes juridiques conclus entre les ressortissants de l'Etat d'envoi, ou entre ceux-ci et des ressortissants de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers, à l'exclusion des actes concernant les immeubles se trouvant dans l'Etat de résidence et les droits réels grevant ces derniers;

d) Légaliser ou certifier les signatures, viser, certifier ou traduire les documents, lorsque ces formalités sont demandées par une personne, quelle que soit sa nationalité, pour être utilisées dans l'Etat d'envoi ou par application de la législation de cet Etat. Si une prestation de serment ou une déclaration tenant lieu de serment sont exigées conformément à la législation de l'Etat d'envoi à cette fin, ce serment ou cette déclaration peut être recueilli par le fonctionnaire consulaire.

12. En sa qualité de fonctionnaire de l'état civil, le consul ou tout autre fonctionnaire consulaire tient les registres de l'état civil, enregistre et transcrit les actes de l'état civil : naissances, mariages, décès, légitimation, conformément aux lois et règlements de l'Etat d'envoi. Cependant, les personnes intéressées doivent effectuer également toutes les déclarations nécessaires conformément aux lois de l'Etat de résidence. Le fonctionnaire consulaire peut également, si la législation de l'Etat d'envoi l'y autorise, célébrer les mariages entre les ressortissants de son Etat ou entre les ressortissants de l'Etat d'envoi et ceux d'un autre Etat, à moins que la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose.

13. Les fonctions administratives, mentionnées à l'alinéa *f*, sont déterminées par les lois et règlements de l'Etat d'envoi. Elles peuvent consister par exemple à :

a) Tenir les registres des ressortissants de l'Etat d'envoi résidant dans la circonscription consulaire;

b) Expédier les affaires concernant la nationalité de l'Etat d'envoi;

c) Viser les certificats constatant l'origine ou la provenance des marchandises, les factures commerciales et autres pièces similaires;

d) Transmettre le paiement des prestations, rentes ou indemnités allouées aux ayants droit conformément aux lois de l'Etat d'envoi et aux conventions internationales en vigueur notamment en application des lois de sécurité sociale;

e) Accepter le versement des rentes ou indemnités dues aux ressortissants de l'Etat d'envoi dans le cas où le bénéficiaire se trouve hors de l'Etat de résidence et si aucun autre mode de paiement n'a été convenu entre les deux Etats intéressés.

14. L'alinéa *g* concernant la sauvegarde des intérêts ressortissants de l'Etat d'envoi dans les affaires de succession tend à reconnaître le droit de ce fonctionnaire à prendre, conformément au droit de l'Etat de résidence toutes les mesures nécessaires, afin d'assurer la conservation de la succession. Il peut donc représenter, sans production de pleins pouvoirs, les héritiers, légataires et leurs ayants droit jusqu'à ce que ceux-ci aient assumé eux-mêmes la défense de leurs intérêts ou désigné un fondé de pouvoir. En vertu de cette disposition les consuls auront

le pouvoir d'intervenir auprès des tribunaux et d'autres autorités de l'Etat de résidence en vue de rassembler, sauvegarder et inventorier les biens de la succession, proposer aux autorités de l'Etat de résidence toutes mesures appropriées afin d'établir où se trouvent les biens formant la succession. Le consul peut intervenir lors de la préparation de l'inventaire, dans l'évaluation des biens laissés par le défunt, dans la nomination de l'administrateur et dans tous les actes visant à la conservation, l'administration et la liquidation des biens par les autorités de l'Etat de résidence. Les conventions consulaires contiennent souvent des dispositions conférant aux consuls en matière de successions des droits beaucoup plus étendus et en particulier le droit d'administrer la succession. Comme les accords antérieurs conclus entre les Etats qui deviendront parties à la convention doivent rester en vigueur conformément à l'article 71, ce seront les dispositions de ces accords qui s'appliqueront dans de tels cas en premier lieu.

15. Parmi les ressortissants de l'Etat d'envoi, ce sont les mineurs et les incapables qui ont particulièrement besoin d'un secours et d'une assistance de la part du consulat. C'est pourquoi il a semblé nécessaire d'énoncer à l'alinéa *h* la fonction du consul qui consiste à sauvegarder les intérêts des mineurs et des incapables qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi. Cette fonction s'exercera en particulier lorsque l'institution de la tutelle et de la curatelle sera requise.

16. L'alinéa *i* reconnaît au consul le droit de représenter d'office devant les tribunaux et autres autorités de l'Etat de résidence les ressortissants de l'Etat d'envoi qui se trouvent dans l'impossibilité de défendre eux-mêmes leurs droits et intérêts. Toutefois, le droit de représentation du consul est limité aux mesures provisoires en vue de la sauvegarde des intérêts de la personne en cause. Lorsqu'une procédure judiciaire ou administrative a déjà été engagée, le consul pourra assurer la représentation du ressortissant de l'Etat d'envoi devant le tribunal ou l'autorité administrative, selon le cas. Dans aucun cas, le consul ne saurait en vertu de cette disposition disposer des droits de la personne qu'il représente. En outre, le droit de représentation du consul est limité également dans le temps. Il cesse dès que la personne en cause assume elle-même la défense de ses droits ou nomme son fondé de pouvoir. Le droit de représentation, comme il est d'ailleurs souligné dans le texte, doit s'exercer conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence. Ce droit est absolument nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires qui consistent, entre autres, à protéger les intérêts de l'Etat d'envoi et les intérêts de ses ressortissants (art. 5, alin. *a*). Le consul ne pourrait s'acquitter de ces fonctions s'il n'avait pas le pouvoir de s'enquérir des affaires de ses nationaux absents auprès du tribunal et des autorités administratives, de transmettre aux tribunaux et autres instances compétentes des renseignements et des propositions pouvant contribuer à la sauvegarde des droits des ressortissants de l'Etat d'envoi, d'attirer l'attention des tribunaux sur les dispositions des traités internationaux applicables aux cas d'espèce dont il pourrait s'agir et d'assurer la représentation des nationaux absents devant les tribunaux et les autres instances compétentes, en attendant que les personnes en question prennent elles-mêmes en main la défense de leurs droits et intérêts.

17. La fonction visée à l'alinéa *i* est une fonction d'ordre général qui concerne tous les cas où des ressortissants de l'Etat d'envoi, personnes physiques ou morales, auraient besoin d'être représentés, en raison de leur absence ou pour toute autre raison. Cette dernière expression vise, en particulier, les cas où la personne en question est empêchée par une grave maladie d'assumer la défense de ses intérêts, ou lorsqu'elle est détenue ou incarcérée. Toutefois, cette disposition, ayant pour but d'assurer la représentation provisoire, ne peut s'appliquer au cas spécial visé à l'alinéa *h* où la fonction du consul consistant à sauvegarder les droits et intérêts des mineurs et des incapables est forcément de longue durée et où, par conséquent, les pouvoirs du consul doivent être plus étendus que ceux prévus par l'alinéa *i*.

18. L'alinéa *j* tend à consacrer une pratique depuis longtemps établie et selon laquelle les consuls assurent la remise aux intéressés, directement ou par l'intermédiaire des autorités locales, des actes judiciaires, dont l'envoi leur a été fait par les autorités de l'Etat d'envoi. Ils peuvent le faire, comme la présente disposition l'indique, dans des formes prévues par une convention en vigueur ou, à défaut d'une telle convention, d'une manière compatible avec le droit de l'Etat de résidence. Cette pratique a trouvé son expression dans la Convention de La Haye du 17 juillet 1905, relative à la procédure civile, remplaçant une convention antérieure du 14 novembre 1896. Cette convention dispose que les significations se feront « sur une demande du consul de l'Etat requérant, adressée à l'autorité qui sera désignée par l'Etat requis » (art. 1^{er}). La preuve de la signification sera faite au moyen soit d'un récépissé daté et légalisé du destinataire, soit d'une attestation de l'autorité de l'Etat requis, constatant le fait, la forme et la date de la signification (art. 5). La convention précitée stipule expressément à l'article 6 que ses dispositions ne s'opposent pas à la faculté, pour chaque Etat, de faire faire directement, par les soins de ses agents diplomatiques et consulaires, les significations destinées aux personnes se trouvant à l'étranger. La convention contient une réserve générale, aux termes de laquelle la faculté de communication directe n'existe que si des conventions intervenues entre les Etats intéressés l'admettent ou si, à défaut de conventions, l'Etat de résidence ne s'y oppose pas. Mais l'article en question stipule en même temps que cet Etat ne pourra s'y opposer dans les cas des significations faites par les agents diplomatiques et consulaires, si l'acte doit être signifié sans contrainte à un ressortissant de l'Etat requérant. Cette disposition est passée sans changement dans la Convention relative à la procédure civile du 1^{er} mars 1954 qui lie jusqu'ici 12 Etats.

19. L'exécution de certains actes de procédure ou d'instruction, par l'intermédiaire des consuls, répond à des besoins pratiques. En effet, un consul peut exécuter la commission rogatoire selon les formes prescrites par la loi de l'Etat d'envoi, alors que le tribunal de l'Etat de résidence serait obligé de la faire dans les formes prescrites par la législation de l'Etat de résidence. En outre, ce procédé est beaucoup plus rapide, sans parler du fait que le tribunal étranger n'est pas obligé, en l'absence de conventions à cette fin, de déférer à la commission rogatoire. Toutefois, le consul ne peut exécuter les commissions rogatoires, en l'absence de conventions l'y autori-

sant, que si l'Etat de résidence ne s'y oppose pas. Cette opinion se trouve confirmée par l'article 15 de la Convention de La Haye de 1905, relative à la procédure civile, et cette règle a été reprise dans la convention similaire de 1954 (art. 15).

20. Depuis les temps les plus reculés, les consuls exerçaient, en vertu du droit international coutumier dans le domaine de la navigation maritime, des fonctions multiples, dont l'étendue a été considérablement modifiée au cours des siècles. De nos jours, ces fonctions se trouvent définies avec beaucoup de détails dans certaines conventions consulaires. La Commission s'étant prononcée par une définition générale des fonctions consulaires, n'a pas pu évidemment suivre cette méthode. Elle s'est contentée d'inclure dans la définition, en termes très généraux, les fonctions les plus importantes que les consuls exercent en matière de navigation.

21. On s'accorde généralement de nos jours à reconnaître que les consuls sont appelés à exercer des droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements de l'Etat d'envoi sur les navires et les bateaux, ayant la nationalité de l'Etat d'envoi, sur les avions immatriculés dans cet Etat, ainsi que sur leurs équipages. Ces droits de contrôle et d'inspection mentionnés à l'alinéa *k* sont fondés sur les droits que l'Etat d'envoi possède à l'égard des navires ayant sa nationalité, et l'exercice de ces droits est une des conditions essentielles pour l'exercice des fonctions consulaires dans le domaine de la navigation.

22. La question de savoir quels sont les critères pour déterminer, en cas de conflit de lois, la nationalité des navires, des bateaux et autres embarcations doit être résolue conformément à l'article 5 de la Convention de Genève de 1958 sur la haute mer et aux autres règles du droit international.

23. Une des fonctions importantes du consul dans le domaine de la navigation est de prêter l'assistance nécessaire aux navires, bateaux et avions, ayant la nationalité de l'Etat d'envoi, ainsi qu'à leurs équipages. Cette fonction est prévue à l'alinéa *l* du présent article. Dans l'exercice de cette fonction le consul peut se rendre personnellement à bord du navire dès que celui-ci a reçu libre pratique, examiner les papiers de bord, recevoir les déclarations relatives au voyage du navire, à sa destination et aux incidents de la traversée (rapport de mer) et d'une façon générale faciliter l'entrée du navire ou du bateau dans le port et sa sortie. Il peut également recevoir des protestations, dresser les manifestes et faire, le cas échéant, des enquêtes au sujet des incidents survenus et interroger à cette fin le capitaine et les membres de l'équipage. Le consul ou un membre du consulat peut se présenter devant les autorités locales avec le capitaine ou les membres de l'équipage pour leur prêter assistance, et en particulier pour leur procurer l'aide juridique dont ils auraient besoin, et leur servir d'interprète dans les affaires qu'ils auraient à traiter ou dans les demandes qu'ils auraient à formuler, notamment devant les tribunaux et les autorités locales. Le consul peut également prendre des mesures en vue de faire respecter la législation maritime de l'Etat d'envoi. Il joue enfin un rôle important lors du sauvetage des navires et bateaux de l'Etat d'envoi. Si un tel navire ou un bateau échoue

dans la mer territoriale ou dans les eaux intérieures de l'Etat de résidence, les autorités compétentes en aviseront dans le plus bref délai le consulat le plus proche conformément à l'article 37. Si le propriétaire, l'armateur exploitant ou le capitaine n'ont pas la possibilité de prendre dans ce cas les mesures nécessaires, le consul est habilité en vertu de l'alinéa 1 du présent article à prendre toutes les mesures pour sauvegarder les droits des personnes en question.

24. Le présent article ne contient pas toutes les fonctions que le consul peut exercer conformément au droit international. C'est ainsi, par exemple, que le consul peut exercer, en dehors des fonctions mentionnées au présent article, les fonctions d'arbitre ou de conciliateur *ad hoc* dans les contestations que les ressortissants de l'Etat d'envoi lui soumettraient, pourvu que la législation de l'Etat de résidence ne s'y oppose pas.

25. En outre, les consuls peuvent exercer toutes les fonctions qui leur sont confiées par les accords internationaux en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence.

26. Enfin, les consuls peuvent exercer également d'autres fonctions qui leur seraient confiées par l'Etat d'envoi, pourvu que l'exercice de ces fonctions ne se trouve pas interdit par la législation ou par les autorités de l'Etat de résidence.

Article 6

Exercice de fonctions consulaires dans un Etat tiers

L'Etat d'envoi peut, après notification aux Etats intéressés, charger un consulat établi dans un Etat d'assumer l'exercice de fonctions consulaires dans un Etat tiers, à moins que l'un des Etats intéressés ne s'y oppose expressément.

Commentaire

Il arrive parfois que les Etats confient à un de leurs consulats l'exercice de fonctions consulaires dans un Etat tiers. Quelquefois, le territoire dans lequel le consulat exerce ses activités embrasse même deux ou plusieurs Etats. Le présent article consacre cette pratique, mais réserve à chacun des Etats intéressés le droit de s'y opposer expressément.

Article 7

Exercice de fonctions consulaires pour le compte d'un Etat tiers

Avec le consentement préalable de l'Etat de résidence, et en vertu d'un accord entre un Etat tiers et l'Etat d'envoi, un consulat établi dans le premier Etat peut exercer des fonctions consulaires pour le compte de l'Etat tiers.

Commentaire

1. Alors que l'article 6 traite d'un cas où la juridiction d'un consulat s'étend à la totalité ou à une partie du territoire d'un Etat tiers, le présent article a pour objet de régler le cas où le consulat, dans sa cir-

conscription, aurait à exercer des fonctions consulaires pour le compte d'un Etat tiers. Une telle situation peut se présenter tout d'abord lorsqu'un Etat tiers n'entretient pas de relations consulaires avec l'Etat de résidence, mais désire néanmoins assurer à ses ressortissants la protection consulaire dans cet Etat. Ainsi, l'Accord de Caracas entre la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela relatif aux attributions des consuls respectifs dans chacune des républiques contractantes, signé le 18 juillet 1911, prévoyait que les consuls de chaque république contractante résidant dans l'une d'elles pouvaient faire usage de leurs attributions en faveur des individus des autres républiques contractantes ne possédant pas de consul à l'endroit en question (art. VI).

2. La législation d'un nombre important de pays prévoit l'exercice de fonctions consulaires au profit d'un Etat tiers, mais fait dépendre cet exercice soit de l'autorisation du chef de l'Etat, soit de celle du gouvernement, soit encore de celle du ministre des affaires étrangères.

3. Il va de soi que, dans les cas visés par le présent article, le consul sera rarement à même d'assumer l'exercice de toutes les fonctions consulaires au profit de l'Etat tiers. Il pourra, dans certains cas, se limiter à en exercer seulement quelques-unes. L'article vise aussi bien l'accomplissement occasionnel de certaines fonctions consulaires que l'exercice continu de ces fonctions. Dans les deux cas, le consentement de l'Etat de résidence est indispensable.

Article 8

Nomination et admission des chefs de poste consulaire

Les chefs de poste consulaire sont nommés par l'Etat d'envoi et sont admis à l'exercice de leurs fonctions par l'Etat de résidence.

Commentaire

Cet article énonce un principe fondamental développé par les articles qui suivent. Il indique que, pour avoir le statut d'un chef de poste consulaire au sens des présents articles, une personne doit remplir deux conditions. Il faut d'abord qu'elle soit nommée par l'autorité compétente de l'Etat d'envoi comme consul général, consul, vice-consul ou agent consulaire. Il faut ensuite qu'elle soit admise à l'exercice de ses fonctions par l'Etat de résidence.

Article 9

Classes des chefs de poste consulaire

1. Les chefs de poste consulaire se répartissent en quatre classes :

- 1) Consuls généraux;
- 2) Consuls;
- 3) Vice-consuls;
- 4) Agents consulaires.

2. Le paragraphe précédent ne limite en rien le pouvoir des parties contractantes de fixer la dénomination des fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste.

Commentaire

1. A la différence des agents diplomatiques dont les classes ont été fixées par les Congrès de Vienne (en 1815) et d'Aix-la-Chapelle (en 1818) et codifiées de nouveau tout récemment à la Conférence de Vienne en 1961, les classes des consuls n'ont pas été codifiées jusqu'ici. Les titres les plus variés ont été utilisés depuis l'époque où l'institution des consuls a fait son apparition dans les relations internationales. A l'heure actuelle, la pratique des Etats, telle qu'elle se dégage des législations nationales et des conventions internationales, permet de constater une uniformité suffisamment large en ce qui concerne l'utilisation des quatre classes prévues à l'article 9 pour qu'il soit possible de procéder à la codification des classes des chefs de poste consulaire.

2. Cette énumération en quatre classes ne signifie nullement que les Etats qui accepteraient cette classification soient obligés d'utiliser dans leur pratique toutes ces quatre classes. La seule obligation qu'ils auraient serait de nommer leurs chefs de poste consulaire dans une des quatre classes prévues à l'article 9. Par conséquent, ceux des Etats dont la législation ne prévoit pas toutes ces quatre classes (par exemple, la classe des agents consulaires) ne seront aucunement obligés de modifier leur droit interne.

3. Il est à souligner que l'expression « agent consulaire » est utilisée dans cet article dans un sens technique qui diffère foncièrement de la signification générique qui lui a été donnée dans certains instruments internationaux pour désigner toutes les classes de fonctionnaires consulaires.

4. La législation interne de certains Etats, d'ailleurs peu nombreux, admet que les fonctionnaires consulaires et surtout les vice-consuls et les agents consulaires exercent une activité lucrative dans l'Etat de résidence; des conventions consulaires confirment exceptionnellement cette pratique (voir article 2, paragraphe 7, de la Convention consulaire du 31 décembre 1951 entre le Royaume-Uni et la France, en ce qui concerne les agents consulaires). Les fonctionnaires consulaires de carrière ayant une occupation privée de caractère lucratif sont assimilés, en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, aux fonctionnaires consulaires honoraires (voir l'article 56 du présent projet).

5. Il y a lieu d'ajouter que certains Etats réservent le titre de vice-consul ou d'agent consulaire uniquement aux fonctionnaires consulaires honoraires.

6. Dans le passé, différents titres étaient utilisés pour désigner les consuls : commissaires, résidents, agents commerciaux et autres. Le terme « agent commercial » a été employé pour désigner l'agent consulaire encore dans la Convention de la Havane de 1928 relative aux fonctionnaires consulaires (art. 4, par. 2).

7. Si le paragraphe 1 détermine la dénomination que doivent porter les chefs de poste consulaire, il n'affecte en rien la liberté des Etats qui deviendront parties à la convention de fixer les rangs et la dénomination des fonctionnaires autres que le chef de poste. Ils peuvent utiliser à cette fin les dénominations prévues au paragraphe 1 du présent article ou toute autre dénomination déterminée par leurs lois et règlements. Dans la pratique,

les titres les plus divers sont employés : consuls suppléants, consuls adjoints, proconsuls, attachés consulaires, élèves consuls, attachés de chancellerie, élèves de chancellerie, chanceliers, secrétaires consulaires, élèves chanceliers, interprètes, etc. Le paragraphe 2 a été ajouté justement pour empêcher que le paragraphe 1 ne soit interprété comme réservant aux chefs de poste seuls les dénominations utilisées dans ce paragraphe.

Article 10*Lettre de provision*

1. Le chef de poste consulaire est muni par l'Etat d'envoi d'un document attestant sa qualité sous forme de lettre de provision ou acte similaire, établi pour chaque nomination et indiquant, en règle générale, les noms et prénoms du chef de poste, la catégorie et la classe consulaire, la circonscription consulaire et le siège du consulat.

2. L'Etat d'envoi communiquera la lettre de provision ou acte similaire, par la voie diplomatique ou toute autre voie appropriée, au gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel le chef de poste consulaire doit exercer ses fonctions.

3. Lorsque l'Etat de résidence l'accepte, la lettre de provision ou l'acte similaire peuvent être remplacés par une notification aux mêmes fins, faite par l'Etat d'envoi à l'Etat de résidence.

Commentaire

1. En règle générale, le chef de poste consulaire est muni d'un document officiel appelé lettre de provision, lettre patente ou commission consulaire suivant le cas. Les vice-consuls et les agents consulaires sont munis d'un document similaire qui porte souvent une appellation différente : brevet, décret, patente ou licence.

2. Pour simplifier, l'article 10 utilise l'expression « lettre de provision » comme visant les documents officiels des chefs de poste consulaire de toutes les classes. S'il est peut-être justifié de désigner d'un autre nom les pleins pouvoirs que l'on remet aux fonctionnaires consulaires qui ne sont pas nommés par les autorités centrales de l'Etat, la signification juridique de ces documents, du point de vue du droit international, est la même. Cette façon de procéder s'impose d'autant plus que le mode de nomination des consuls relève de la compétence interne de l'Etat d'envoi.

3. Si la forme de la lettre de provision continue à être régie par le droit interne des Etats, le paragraphe 1 de l'article énumère les indications que devrait contenir toute lettre de provision afin que l'Etat de résidence soit à même d'établir clairement les pouvoirs du consul et son statut juridique. L'expression « en règle générale » indique distinctement que c'est là une disposition dont l'inobservation n'a pas pour conséquence la nullité de la lettre de provision. Le même paragraphe énonce, en accord avec la pratique, que la lettre de provision doit être établie pour chaque nomination. Si donc le consul est nommé dans un autre poste, une lettre de provision doit être établie pour cette nomination, même s'il s'agit d'un poste sur le territoire du même Etat. Une nouvelle

lettre de provision sera également nécessaire, lorsque le chef de poste consulaire reçoit une promotion de grade et que le rang du poste consulaire a été élevé en même temps. Selon la pratique de certains États, le chef de poste consulaire est muni d'une nouvelle lettre de provision même dans le cas où la circonscription consulaire a été modifiée ou que le siège du consulat a été transféré.

4. Certaines conventions bilatérales ont réglé la teneur ou la forme de la lettre de provision (voir, par exemple, la Convention du 31 décembre 1913 entre Cuba et les Pays-Bas [art. 3] et la Convention du 20 mai 1948 entre les Philippines et l'Espagne [art. IV], stipulant que le titre régulier de nomination doit être signé par le chef de l'Etat et revêtu du grand sceau de l'Etat). Il va de soi que dans de tels cas la teneur ou la forme de la lettre de provision doit correspondre aux dispositions de la convention en vigueur.

5. La lettre de provision, avec l'exequatur est conservée par le consul. Elle constitue un document important dont il peut se servir en tout temps auprès des autorités de sa circonscription pour attester sa position officielle.

6. Si la lettre de provision au sens indiqué plus haut constitue le titre régulier de nomination, la pratique récente des Etats semble admettre dans une mesure de plus en plus large des titres de caractère moins formel, telle une notification de l'affectation du consul. C'est pourquoi il a semblé nécessaire de tenir compte de cette pratique dans le paragraphe 3 du premier article.

Article II

Exequatur

1. Le chef de poste consulaire est admis à l'exercice de ses fonctions par une autorisation de l'Etat de résidence dénommée « exequatur », quelle que soit la forme de cette autorisation.

2. Sous réserve des articles 13 et 15, le chef de poste consulaire ne peut entrer en fonction avant d'avoir reçu l'exequatur.

Commentaire

1. L'exequatur est l'acte par lequel l'Etat de résidence octroie au consul étranger l'admission définitive et lui confère par là le droit d'exercer ses fonctions consulaires. Le même terme sert également à désigner le document par lequel le chef de poste est admis à l'exercice de ses fonctions.

2. Selon la pratique générale des Etats, c'est le droit interne de chaque Etat qui détermine l'organe compétent pour délivrer l'exequatur. Dans beaucoup d'Etats, l'exequatur est conféré par le chef de l'Etat, si la lettre de provision est signée par le chef de l'Etat d'envoi, et par le ministre des affaires étrangères dans les autres cas. Dans de nombreux Etats, l'exequatur est toujours délivré par le ministre des affaires étrangères. Dans certains pays, l'octroi de l'exequatur est réservé au gouvernement.

3. Comme il ressort de l'article 12, la forme de l'exequatur se trouve également régie par le droit interne de l'Etat de résidence. Il en résulte une variété considérable. Selon les renseignements que la Commission avait à

sa disposition, il a été possible de constater que les types d'exequatur utilisés le plus fréquemment en pratique sont les suivants : l'exequatur est accordé sous forme :

a) D'une ordonnance du chef de l'Etat, signée par lui, contresignée par le ministre des affaires étrangères et délivrée en original au chef de poste consulaire;

b) D'une ordonnance signée dans les mêmes conditions, mais dont une copie seulement, certifiée conforme par le ministre des affaires étrangères, est remise au chef de poste consulaire;

c) D'une transcription sur la lettre de provision, cette transcription pouvant à son tour revêtir plusieurs variantes;

d) D'une notification par voie diplomatique faite à l'Etat d'envoi.

4. Dans certaines conventions, le terme « exequatur » est utilisé dans son acception formelle désignant seulement les formes mentionnées sous les lettres a à c ci-dessus. Devant tenir compte aussi des cas où l'exequatur est octroyé au consul sous une forme simplifiée, ces conventions mentionnent, en dehors de l'exequatur, d'autres formes d'autorisation définitive d'exercer les fonctions consulaires (Convention consulaire entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa Rica du 12 janvier 1948, art. 1^{er}) ou n'emploient pas le terme « exequatur ».

5. Le terme « exequatur » est utilisé dans les présents articles pour désigner toute autorisation définitive accordée par l'Etat de résidence à un chef de poste consulaire, quelle que soit la forme de cette autorisation. En effet, le seul critère formel ne paraît pas suffisant pour établir une distinction entre des actes qui ont le même but et la même signification juridique. Le terme « exequatur » désigne également l'autorisation accordée à un autre fonctionnaire consulaire dans le cas particulier visé au paragraphe 2 de l'article 19.

6. Comme les articles ultérieurs prévoient que le chef de poste consulaire peut obtenir une admission provisoire avant d'obtenir l'exequatur (art. 13) ou être admis en qualité de gérant à exercer par intérim les fonctions consulaires dans les cas visés à l'article 15, la portée de cet article a dû être limitée par une référence expresse à ces deux articles.

7. L'octroi de l'exequatur à un consul nommé chef de poste consulaire s'étend de plein droit aux membres du personnel consulaire, travaillant sous sa direction et sous sa responsabilité. Il n'est donc pas nécessaire que les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste présentent les lettres de provision et obtiennent l'exequatur. Une notification par le chef de poste consulaire aux autorités compétentes de l'Etat de résidence suffit pour les admettre au bénéfice des présents articles et des accords en vigueur applicables en la matière. Toutefois, si l'Etat d'envoi désire obtenir l'exequatur également pour un ou plusieurs des fonctionnaires consulaires qui ne sont pas chefs de poste, rien ne s'oppose à ce qu'il en fasse la demande. Ce cas est prévu au paragraphe 2 de l'article 19.

8. Il est universellement admis que l'Etat de résidence peut refuser l'exequatur à un consul. Ce droit est admis d'une manière implicite par l'article et la Commission n'a pas cru nécessaire de l'énoncer d'une manière explicite.

9. Le seul point controversé est la question de savoir si l'Etat qui a refusé l'exequatur doit communiquer les raisons d'un tel refus au gouvernement intéressé. La Commission a préféré ne pas mentionner cette question dans le projet. Le silence que le projet garde sur le point en question doit être interprété dans le sens que cette question est laissée à la libre appréciation de l'Etat de résidence car, en présence de la pratique variée et contradictoire des Etats, il n'est pas possible de conclure à l'existence d'une règle imposant aux Etats l'obligation de motiver leur décision dans un tel cas.

Article 12

Modalités de nomination et d'admission

Sous réserve des articles 10 et 11, les modalités de la nomination et de l'admission du chef de poste consulaire sont fixées respectivement par le droit et les usages de l'Etat d'envoi et de l'Etat de résidence.

Commentaire

1. A la différence des représentants diplomatiques, il n'existe pas en droit international de règles déterminant le mode de nomination des chefs de poste consulaire. Cette question est réglée par le droit et les usages dans chaque Etat déterminant les qualifications exigées pour être nommé chef de poste consulaire, la procédure de nomination ainsi que la forme des documents dont sont munis les consuls. C'est ainsi que les agents consulaires sont nommés dans certains Etats par une autorité centrale sur la proposition du chef de poste dont ils doivent relever et sous la responsabilité duquel ils vont travailler. Dans d'autres Etats, ils sont nommés par le consul général ou le consul, sous réserve de confirmation par le ministre des affaires étrangères.

2. Des opinions erronées ont été quelquefois émises dans le passé pour affirmer que seuls les chefs d'Etat étaient compétents pour nommer les consuls, et même des prétentions ont été basées sur ces opinions dans la pratique. Il a donc paru opportun d'énoncer dans cet article que les modalités de la nomination des chefs de poste consulaire sont fixées par le droit et les usages de l'Etat d'envoi, le terme « modalités » devant être interprété comme comprenant aussi la détermination de l'organe de l'Etat qui est compétent pour nommer les chefs de poste consulaire. Une telle règle, écartant toute possibilité de divergences sur ce point, permet d'éviter à l'avenir des frictions de nature à nuire aux bons rapports entre les Etats.

3. Le droit international ne règle pas la question de l'organe compétent pour admettre le consul à l'exercice des fonctions consulaires. Il ne règle pas non plus, à l'exception des dispositions de l'article 11 visant l'exequatur, les formes de cette admission. Pour éviter toutes divergences sur ce point, il a fallu énoncer clairement que les modalités de l'admission du chef de poste consulaire sont fixées par le droit et les usages de l'Etat de résidence, le terme « modalités » devant être interprété comme englobant aussi la détermination de l'organe compétent pour accorder l'admission au chef d'un poste consulaire.

4. Comme le présent projet contient lui aussi certaines dispositions concernant les modalités de la nomination et de l'admission du chef de poste consulaire aux articles 10 et 11, la portée de la règle énoncée a dû être limitée par une référence expresse à ces articles.

5. L'idée qui est à la base du présent article a été codifiée sous une forme différente dans la Convention de la Havane de 1928 relative aux consuls, dont l'article 2 stipule ce qui suit :

« La forme et les qualifications pour les nommer et la classe et la catégorie des consuls seront réglées par le droit interne de l'Etat respectif ».

Article 13

Admission provisoire

En attendant la délivrance de l'exequatur, le chef de poste consulaire peut être admis provisoirement à l'exercice de ses fonctions et au bénéfice des présents articles.

Commentaire

1. L'admission provisoire a pour but de permettre au chef de poste d'entrer en fonction avant que l'exequatur ne lui soit octroyé. La procédure suivie pour l'obtention de l'exequatur demande un certain temps. D'un autre côté, les affaires relevant de la compétence du consul ne souffrent pas, pour la plupart, de délai. Dans ces conditions, l'institution de l'admission provisoire fournit une solution très pratique. Cela explique aussi pourquoi l'admission provisoire s'est tellement généralisée, comme en témoignent de nombreuses conventions consulaires et, entre autres, la Convention de La Havane de 1928 (art. 6).

2. Il est à relever que l'article n'impose pas la forme écrite pour l'admission provisoire. Celle-ci peut être accordée aussi sous forme de communication verbale faite aux autorités de l'Etat d'envoi, y compris le chef de poste lui-même.

3. Certaines conventions bilatérales vont, sur ce point, encore plus loin et admettent en quelque sorte une admission automatique. Elles stipulent en effet que les consuls nommés chefs de poste seront provisoirement admis de plein droit à l'exercice de leurs fonctions et au bénéfice des dispositions de la Convention, à moins que l'Etat de résidence ne s'y oppose. Elles n'envisagent l'octroi de l'admission provisoire par un acte individuel que pour les cas où cela est nécessaire. La Commission a estimé que la formule utilisée dans l'article convient mieux pour une convention multilatérale comme celle que vise le présent projet.

4. En vertu de cet article, l'Etat de résidence sera tenu de prêter au chef de poste admis à titre provisoire assistance et protection et de lui assurer la jouissance des privilèges et immunités conférés aux chefs de poste consulaire par les présents articles et les accords en vigueur applicables en la matière.

Article 14

Obligation d'informer les autorités de la circonscription consulaire

Dès que le chef de poste consulaire est admis à l'exercice de ses fonctions, l'Etat de résidence est tenu d'informer immédiatement les autorités compétentes de la circonscription consulaire. Il est également tenu de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises afin que le chef de poste consulaire puisse s'acquitter des devoirs de sa charge et bénéficier du traitement prévu par les présents articles.

Commentaire

1. Aux termes de cet article, l'admission d'un chef de poste consulaire à l'exercice de ses fonctions, qu'elle soit provisoire (art. 13) ou définitive (art. 11), entraîne pour le gouvernement de l'Etat de résidence une double obligation :

a) Celle d'informer immédiatement après l'admission les autorités compétentes de la circonscription consulaire que le chef de poste est admis à l'exercice de ses fonctions;

b) Celle de veiller à ce que les mesures nécessaires soient prises, afin que le chef de poste puisse s'acquitter des devoirs de sa charge et bénéficier du traitement prévu par les présents articles.

2. Comme il résulte des dispositions de l'article 11, l'exercice de fonctions consulaires par le chef de poste ne dépend pas de l'exécution de ces obligations.

Article 15

Exercice à titre temporaire des fonctions de chef de poste consulaire

1. Si le poste de chef du consulat est vacant ou si le chef de poste consulaire est empêché d'exercer ses fonctions, un gérant intérimaire peut agir à titre provisoire comme chef de poste consulaire. Il est choisi en règle générale parmi les fonctionnaires consulaires ou aussi parmi les membres du personnel diplomatique de l'Etat d'envoi. Dans les cas exceptionnels où il n'y a pas de tels fonctionnaires disponibles pour assumer cette fonction, le gérant peut être choisi parmi les membres du personnel administratif et technique.

2. Le nom du gérant intérimaire est notifié, soit par le chef de poste, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par toute autorité compétente de l'Etat d'envoi, au ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par lui. En règle générale, ladite notification doit être faite à l'avance.

3. Les autorités compétentes doivent prêter assistance et protection au gérant intérimaire et l'admettre, pendant sa gestion, au bénéfice des présents articles au même titre que le chef du poste consulaire dont il s'agit.

4. Lorsqu'un membre du personnel diplomatique est chargé par l'Etat d'envoi d'assurer à titre temporaire la gérance d'un consulat, il continue

à jouir dans l'exercice de cette fonction des privilèges et immunités diplomatiques.

Commentaire

1. L'institution du gérant intérimaire est entrée depuis longtemps dans la pratique, comme en témoignent de nombreux règlements nationaux concernant les consuls et de très nombreuses conventions consulaires. Le texte proposé ne fait donc que codifier la pratique existante.

2. La fonction du gérant intérimaire dans le service consulaire correspond à celle du chargé d'affaires *ad interim* dans le service diplomatique. Etant donné la similitude des deux institutions, le texte du paragraphe 1 suit de près le texte du paragraphe 1 de l'article 19 de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.

3. Il est à relever que le texte laisse aux Etats toute latitude en ce qui concerne la désignation du gérant intérimaire, qui peut être choisi parmi les fonctionnaires du consulat en question ou d'un autre consulat de l'Etat d'envoi, ou parmi les fonctionnaires d'une mission diplomatique de cet Etat. Au cas où il n'y a pas de fonctionnaires consulaires disponibles pour assumer cette fonction, le gérant intérimaire peut être choisi également parmi les employés consulaires (voir Convention de la Havane de 1928 sur les agents consulaires, art. 9). Etant donné le caractère passager de la gestion intérimaire et afin d'assurer l'exercice ininterrompu des fonctions consulaires, la nomination du gérant intérimaire n'est pas soumise à la procédure de l'admission. Toutefois l'Etat d'envoi à l'obligation de notifier le nom du gérant intérimaire à l'Etat de résidence à l'avance dans tous les cas où cela est possible.

4. L'expression « à titre provisoire » met en relief que la fonction du gérant intérimaire ne saurait se prolonger, sans l'accord entre les Etats intéressés, au-delà d'une période si longue que le gérant serait en fait un chef de poste à titre permanent.

5. La question de savoir si le consul doit être considéré comme empêché d'exercer ses fonctions est une question de fait qui doit être tranchée par l'Etat d'envoi. Une réglementation trop rigide sur ce point n'est pas à recommander.

6. Par l'expression « toute autorité compétente de l'Etat d'envoi » utilisée au paragraphe 2, il faut entendre toute autorité désignée par la législation ou le gouvernement de l'Etat d'envoi pour assurer les relations consulaires avec l'Etat dont il s'agit. Cela peut être, selon le cas, le chef d'un autre poste consulaire qui, aux termes des lois et règlements de l'Etat d'envoi, est hiérarchiquement supérieur au consulat en question, la mission diplomatique de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence ou même le ministère des affaires étrangères de l'Etat d'envoi.

7. Pendant la gestion du poste consulaire, le gérant intérimaire a les mêmes attributions que le chef de poste consulaire et jouit des mêmes facilités, privilèges et immunités que ce dernier. En ce qui concerne la présence du gérant intérimaire, cette question se trouve réglée par le paragraphe 4 de l'article 16.

8. Le paragraphe 4 de l'article 15 prévoit le cas où la gérance est assurée par un membre du personnel diplo-

matique. Etant donné le caractère essentiellement passager de l'affectation d'un membre de la mission diplomatique, la Commission a estimé, en s'appuyant du reste sur la pratique des Etats, que l'exercice des fonctions consulaires dans ce cas n'affecte pas le statut diplomatique de la personne en question.

Article 16

Préséance

1. Les chefs de poste consulaire prennent rang dans chaque classe suivant la date de l'octroi de l'exequatur.

2. Au cas, cependant, où le chef de poste consulaire, avant d'obtenir l'exequatur, est admis à l'exercice de ses fonctions à titre provisoire, la date de cette admission détermine l'ordre de préséance; cet ordre est maintenu après l'octroi de l'exequatur.

3. L'ordre de préséance entre deux ou plusieurs chefs de poste consulaire qui ont obtenu l'exequatur ou l'admission provisoire à la même date est déterminé par la date de présentation de leur lettre de provision ou acte similaire ou de la notification prévue au paragraphe 3 de l'article 10.

4. Les gérants intérimaires prennent rang après tous les chefs de poste titulaires de la classe à laquelle appartiennent les chefs de poste qu'ils remplacent. Entre eux, ils prennent rang selon l'ordre de préséance de ces mêmes chefs de poste.

5. Les consuls honoraires chefs de poste prennent rang dans chaque classe après les chefs de poste de carrière, dans l'ordre et selon les règles établies aux paragraphes précédents.

6. Les chefs de poste titulaires ont la préséance sur les fonctionnaires consulaires qui n'ont pas cette qualité.

Commentaire

1. La question de la préséance des consuls n'a pas été réglée jusqu'ici par le droit international, bien qu'elle présente un intérêt pratique indéniable. En effet, dans de nombreuses villes, les consuls sont groupés en un corps consulaire et la question de la préséance se pose tout naturellement au sein du corps consulaire aussi bien qu'au cours de cérémonies et fêtes officielles. En l'absence d'une réglementation internationale, les Etats ont été libres de régler eux-mêmes l'ordre de préséance des consuls. La pratique, pour autant que la Commission en ait été informée, permet de dégager certains usages uniformes que le présent article se propose de codifier.

2. Il semble que selon un usage très répandu la préséance soit accordée aux consuls de carrière sur les consuls honoraires.

3. Le paragraphe 4 du présent article fixe la préséance de gérants intérimaires selon celle des chefs de poste qu'ils remplacent. Cette solution se justifie par le caractère de la gestion intérimaire. Elle présente des avantages pratiques incontestables, car l'ordre de préséance est facile à établir.

4. Ce texte a trouvé l'assentiment quasi unanime des gouvernements qui ont envoyé des observations sur le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires établi en 1960. C'est pourquoi la Commission, à part quelques retouches d'ordre rédactionnel, a gardé le libellé adopté à sa précédente session. Elle a transféré dans cet article le texte de l'article 62 du projet provisoire de 1960 concernant la préséance des consuls honoraires, afin que toutes les dispositions traitant de la préséance des fonctionnaires consulaires soient réunies dans un seul article. Le texte de l'ancien article 62 est devenu le paragraphe 5 du présent article.

Article 17

Accomplissement d'actes diplomatiques par un chef de poste consulaire

1. Dans un Etat où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi, un chef de poste consulaire peut, avec l'assentiment de l'Etat de résidence, être chargé d'accomplir des actes diplomatiques.

2. Un chef de poste consulaire ou un autre fonctionnaire consulaire peut être chargé de représenter l'Etat d'envoi auprès de toute organisation intergouvernementale.

Commentaire

1. Dans son projet provisoire, adopté à la douzième session, la Commission a inclus deux articles visant l'exercice par les consuls d'activités diplomatiques. L'article 18 réglait l'accomplissement occasionnel d'actes diplomatiques dans l'Etat où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi et l'article 19 prévoyait le cas où l'Etat d'envoi voudrait charger son consul non plus seulement d'actes diplomatiques occasionnels, mais de toutes les fonctions diplomatiques, comme il est prévu par la législation de plusieurs Etats.

2. L'article 19 était libellé comme suit :

« Dans l'Etat où il n'existe pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi, un consul peut être chargé de fonctions diplomatiques avec l'assentiment de l'Etat de résidence. Il porte dans ce cas le titre de consul général-chargé d'affaires et jouit des privilèges et immunités diplomatiques. »

3. La Commission a examiné les deux articles à la lumière des observations des gouvernements et a décidé de supprimer l'article 19, estimant que la question qui fait l'objet de cet article rentre dans le domaine des relations diplomatiques, réglé par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Rien n'empêche en effet qu'un chef de poste consulaire ne soit nommé agent diplomatique et acquière par là le statut diplomatique.

4. En supprimant l'article 19, la Commission a élargi le texte de l'ancien article 18 afin de permettre au chef de poste consulaire d'exercer des activités diplomatiques dans une mesure plus large que ne prévoyait le texte origininaire de l'article 18.

5. Le présent article tient compte de la situation spéciale du consul dans le pays où l'Etat d'envoi n'est

pas représenté par une mission diplomatique et où le chef de poste consulaire est le seul représentant officiel de son Etat. Comme la pratique l'a démontré, un tel chef de poste consulaire sera conduit à effectuer des actes qui sont normalement du ressort des missions diplomatiques et qui dépassent donc le cadre des fonctions consulaires. Pour accomplir des actes de caractère diplomatique, le consentement — exprès ou tacite — de l'Etat de résidence est, aux termes de l'article, indispensable.

6. L'accomplissement d'actes diplomatiques, même s'il est répété, n'affecte point la condition juridique du chef de poste consulaire et ne lui confère aucun droit aux privilèges et immunités diplomatiques.

Article 18

Nomination de la même personne comme chef de poste consulaire par deux ou plusieurs Etats

Deux ou plusieurs Etats peuvent nommer la même personne en qualité de chef de poste consulaire dans un autre Etat, à moins que cet Etat ne s'y oppose.

Commentaire

1. Cet article, à la différence de l'article 7, qui prévoit l'exercice de fonctions consulaires par un consulat pour le compte d'un Etat tiers, prévoit le cas où deux ou plusieurs Etats nomment la même personne en qualité de chef de poste consulaire dans un Etat, si cet Etat ne s'y oppose pas. Dans le cas visé par l'article 7, le consulat est un organe de l'Etat d'envoi et de cet Etat seul, mais il est chargé d'exercer des fonctions consulaires au profit d'un Etat tiers. Par contre, dans le cas envisagé, le chef de poste consulaire est à la fois un organe de deux ou plusieurs Etats. Il y a dans ce cas, en même temps, deux ou plusieurs Etats d'envoi, mais un seul Etat de résidence.

2. Sauf en ce qui concerne les consuls honoraires, l'article représente plutôt une innovation dans le droit consulaire. La Commission s'est rendu compte que son application pratique pourrait même soulever quelques difficultés, car l'étendue des fonctions consulaires peut varier en raison des conventions consulaires et par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée. De plus, deux Etats peuvent avoir dans certaines questions rentrant dans le cadre des fonctions consulaires des intérêts différents. Néanmoins, la Commission a estimé que la possibilité envisagée dans le présent article pouvait répondre dans certaines conditions à un besoin pratique au cours de l'évolution future du droit consulaire, et, suivant la direction tracée dans le droit diplomatique par l'article 6 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, elle a inséré le présent article dans le projet définitif.

Article 19

Nomination du personnel consulaire

1. Sous réserve des articles 20, 22 et 23, l'Etat d'envoi nomme à son gré les membres du personnel consulaire.

2. L'Etat d'envoi peut, si sa législation le requiert, demander à l'Etat de résidence d'accorder

l'exequatur à un fonctionnaire consulaire nommé à un consulat conformément au paragraphe 1 du présent article et qui n'est pas chef de poste.

Commentaire

1. L'obligation pour l'Etat de résidence d'accepter les fonctionnaires et employés consulaires affectés à un consulat découle de l'accord par lequel cet Etat a donné son consentement à l'établissement des relations consulaires et surtout de son assentiment à l'établissement du consulat. Dans la plupart des cas, en effet, le chef de poste ne peut s'acquitter des tâches multiples qu'implique l'exercice des fonctions consulaires sans l'aide de collaborateurs dont les qualifications, le grade et le nombre dépendent de l'importance du consulat en question.

2. Cet article vise exclusivement le personnel subordonné qui aide le chef de poste dans l'exercice des fonctions consulaires, car la procédure relative à la nomination du chef de poste consulaire et à son admission par l'Etat de résidence ainsi qu'au retrait de cette admission a été réglée par d'autres articles du projet.

3. Le personnel d'un consulat se répartit en deux catégories :

a) Les *fonctionnaires consulaires*, c'est-à-dire les personnes appartenant au cadre consulaire et exerçant une fonction consulaire;

b) Les *employés consulaires*, c'est-à-dire les personnes remplissant des tâches administratives, techniques ou de service.

4. L'Etat d'envoi choisit librement les membres du personnel consulaire. Mais cette règle, ainsi qu'il ressort de la réserve faite au paragraphe 1 de l'article, comporte des exceptions :

a) Ainsi qu'il est stipulé à l'article 22, les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence sans le consentement de celui-ci. La même règle peut s'appliquer, si l'Etat de résidence le veut, en ce qui concerne la nomination des ressortissants d'un Etat tiers;

b) L'article 20, accordant à l'Etat de résidence la faculté de limiter sous certaines conditions l'effectif du personnel consulaire, constitue une autre exception;

c) Une troisième exception à la règle posée par l'article 19 est la faculté que réserve l'article 23 à l'Etat de résidence de déclarer à tout moment un membre du personnel consulaire non acceptable, ou, le cas échéant, de refuser de le considérer comme membre du personnel consulaire.

5. Le droit d'affecter au consulat des fonctionnaires et employés consulaires est expressément mentionné dans certaines conventions consulaires récentes, en particulier dans les conventions conclues par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avec la Norvège, le 22 février 1951 (art. 6), avec la France, le 31 décembre 1951 (art. 3, par. 6), avec la Suède, le 14 mars 1952 (art. 6), avec la Grèce, le 17 avril 1953 (art. 6), avec l'Italie, le 1^{er} juin 1954 (art. 4), avec le Mexique, le 20 mars 1954 (art. 4, par. 1), avec la République fédérale d'Allemagne, le 30 juillet 1956 (art. 4, par. 1).

6. Bien entendu, le libre choix du personnel consulaire stipulé au présent article n'implique nullement

l'exemption des formalités de visa dans l'Etat de résidence, lorsque l'entrée sur le territoire de ce dernier est subordonnée à l'octroi de visas.

7. Toute l'économie du présent projet repose sur le principe selon lequel seul le chef de poste consulaire a besoin de l'exequatur ou d'une admission provisoire pour entrer en fonctions. Selon ce principe bien entré dans la pratique, le consentement à l'établissement du consulat et l'exequatur accordé au chef de poste consulaire couvrent les activités consulaires de tous les membres du personnel consulaire, comme il a été expliqué dans le commentaire à l'article 11. Toutefois, l'Etat d'envoi peut être amené à demander l'exequatur aussi pour des fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste. Tel est le cas notamment lorsque la législation de l'Etat d'envoi fait de l'obtention de l'exequatur la condition de la validité d'un acte exécuté par le fonctionnaire consulaire. Pour tenir compte de ces besoins particuliers, la Commission a inséré une nouvelle disposition formant le paragraphe 2 du présent article. Ce paragraphe prévoit que l'Etat peut, si sa législation le requiert, demander à l'Etat de résidence d'accorder l'exequatur à un fonctionnaire consulaire nommé à un consulat dans cet Etat et qui n'est pas chef de poste. Il s'agit dans ce cas d'une mesure facultative et supplémentaire qui n'est pas exigée par le droit international.

Article 20

Effectif du consulat

A défaut d'accord explicite sur l'effectif du consulat, l'Etat de résidence peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qui est raisonnable et normal, eu égard aux circonstances et conditions qui règnent dans la circonscription consulaire et aux besoins du consulat en cause.

Commentaire

1. Cet article vise le cas où l'Etat d'envoi voudrait augmenter l'effectif du personnel consulaire dans des proportions démesurées.

2. La Commission a estimé qu'il convenait de reconnaître à l'Etat de résidence la faculté de soulever la question des effectifs.

3. Si l'Etat de résidence juge trop nombreux le personnel du consulat, il doit d'abord s'efforcer de parvenir à un accord avec l'Etat d'envoi. S'il n'y réussit pas, il doit avoir, selon l'avis de la majorité de la Commission, le droit de limiter l'effectif du personnel consulaire de l'Etat d'envoi.

4. Toutefois, le droit de l'Etat de résidence n'est pas absolu. Cet Etat est obligé de tenir compte non seulement des conditions qui prévalent dans la circonscription consulaire, mais encore des besoins du consulat en cause, c'est-à-dire de critères objectifs, l'un des plus décisifs étant les besoins du consulat. Toute décision de l'Etat de résidence visant à limiter l'effectif du personnel consulaire doit rester, si l'on applique les deux critères mentionnés au présent article, dans les limites de ce qui est raisonnable et normal. La Commission, reconnaissant qu'il existe sur ce point des différences d'ordre pratique entre les missions

diplomatiques et les consulats, a préféré cette formule à celle du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, estimant qu'elle était plus apte à fournir les critères objectifs pour la solution des divergences de vues éventuelles entre les deux Etats en cause. Elle a dû tenir compte en outre du fait que plusieurs gouvernements ont demandé la suppression de cet article et pour cette raison également il ne lui a pas paru opportun d'étendre la portée de l'obligation qui fait l'objet de l'article en question.

Article 21

Ordre de préséance entre les fonctionnaires d'un consulat

L'ordre de préséance entre les fonctionnaires d'un consulat est notifié par le chef de poste au ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par celui-ci.

Commentaire

Comme il a été expliqué dans le commentaire relatif à l'article 16, la question de préséance présente un intérêt pratique incontestable. Elle peut se poser dans certains cas non seulement en ce qui concerne les chefs de poste consulaire, mais encore en ce qui concerne les autres fonctionnaires consulaires. Dans ce cas, il sera important de savoir quel est l'ordre de préséance entre les fonctionnaires d'un consulat déterminé et cela d'autant plus que ces fonctionnaires peuvent avoir des rangs et des dénominations qui diffèrent d'un consulat à l'autre. A cette fin, la Commission a estimé utile d'insérer dans le projet cet article, qui correspond à l'article 17 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 22

Nomination de ressortissants de l'Etat de résidence

1. Les fonctionnaires consulaires auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement de cet Etat qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de résidence peut se réserver le même droit en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1. Cet article tel qu'il a été adopté à la douzième session de la Commission avait la teneur suivante :

« Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement exprès de celui-ci. »

2. Ce texte, en stipulant que les fonctionnaires consulaires ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat de résidence qu'avec le consentement exprès de celui-ci, impliquait que les fonctionnaires consulaires doivent avoir en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

3. A la présente session, la Commission a décidé de rendre l'article plus explicite et de suivre le texte de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, bien que plusieurs membres de la Commission eussent préféré garder le libellé tel qu'il a été adopté en 1960. Conformément à cette décision de la Commission, l'article énonce d'une manière explicite que les fonctionnaires consulaires auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. Le paragraphe 2 reprend le texte de l'article tel qu'il figure dans le projet de 1960 avec cette différence que pour faire concorder ce texte avec le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne, il omet le mot « exprès » et ajoute le membre de phrase « qui peut en tout temps le retirer ». Enfin le paragraphe 3 du présent article, suivant le paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, reconnaît à l'Etat de résidence le droit de subordonner à son consentement la nomination de fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants d'un Etat tiers et ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Article 23

Retrait de l'exequatur Personne jugée non acceptable

1. L'Etat de résidence peut, si la conduite du chef de poste consulaire ou d'un membre du personnel consulaire donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre, informer l'Etat d'envoi que la personne en cause n'est plus acceptable. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions au consulat selon le cas.

2. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter ou n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'Etat de résidence peut, selon le cas, retirer l'exequatur à la personne en cause ou cesser de la considérer comme membre du personnel consulaire.

3. Une personne peut être déclarée non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat de résidence. L'Etat d'envoi doit, dans un tel cas, retirer la nomination.

Commentaire

1. Le présent article réunit les dispositions qui ont fait l'objet de deux articles distincts dans le projet adopté à la précédente session, à savoir l'article 20 concernant le retrait de l'exequatur et l'article 23 déterminant les conditions dans lesquelles l'Etat de résidence peut déclarer non acceptable un membre du personnel consulaire. Cet article définit donc les droits qu'a l'Etat de résidence, lorsque la conduite du chef de poste consulaire ou d'un membre du personnel consulaire donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre.

2. Le droit de l'Etat de résidence de déclarer non acceptable le chef de poste ou un membre du personnel consulaire est limité aux cas où la conduite des personnes en question donne lieu à des raisons sérieuses de se plaindre. C'est donc une mesure individuelle qui ne peut être prise qu'en conséquence d'une telle conduite. Cela constitue

une certaine garantie pour l'Etat d'envoi contre des mesures arbitraires. Cette garantie est d'autant plus nécessaire que le retrait arbitraire de l'exequatur au chef de poste consulaire ou le fait de déclarer non acceptable, sans raisons sérieuses, un membre du personnel consulaire pourrait causer de grands torts à l'Etat d'envoi, en interrompant d'une manière brusque ou injustifiée l'exercice des fonctions consulaires dans les domaines où l'intervention pour ainsi dire quotidienne du consulat est absolument indispensable (activités diverses en matière de commerce et de navigation, délivrance des visas, traduction des documents, légalisation des signatures, etc.). Cette interruption pourrait du reste causer un grave préjudice aussi à l'Etat de résidence.

3. L'expression « personne non acceptable » utilisée dans cet article correspond à celle de *persona non grata* dont on se sert habituellement lorsqu'il s'agit du personnel diplomatique.

4. Si le chef de poste ou un membre du personnel consulaire a été déclaré personne non acceptable par l'Etat de résidence, l'Etat d'envoi est tenu de rappeler la personne en cause ou de mettre fin à ses fonctions au consulat selon le cas.

5. L'expression « mettre fin à ses fonctions » vise surtout les cas où l'intéressé est ressortissant de l'Etat de résidence ou les cas où, tout en étant ressortissant de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, il a résidé de façon permanente sur le territoire de l'Etat de résidence avant d'être nommé au consulat de l'Etat d'envoi.

6. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter ou n'exécute pas dans un délai raisonnable les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1, l'Etat de résidence peut, s'il s'agit du chef de poste, lui retirer l'exequatur, et, s'il s'agit d'un membre du personnel consulaire, cesser de le considérer comme membre de ce personnel.

7. Comme il ressort du texte de l'article, l'Etat d'envoi est en droit de demander à l'Etat de résidence de lui communiquer quelles raisons il a de se plaindre de la conduite du fonctionnaire ou de l'employé consulaire frappé de cette mesure.

8. En cas de retrait de l'exequatur, le chef de poste qui fait l'objet de cette mesure, cesse d'être admis à l'exercice des fonctions consulaires.

9. Si l'Etat de résidence cesse de considérer une personne comme un membre du personnel consulaire, cela veut dire que la personne en question perd le droit de participer à un degré quelconque à l'exercice des fonctions consulaires.

10. Toutefois, le chef de poste consulaire dont l'exequatur a été retiré et le membre du personnel consulaire que l'Etat de résidence a cessé de considérer comme membre du consulat continuent à jouir des privilèges et immunités consulaires en vertu de l'article 53 jusqu'au moment où ils quittent le pays ou jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable qui leur a été accordé à cette fin.

11. Comme il ressort du paragraphe 3 du présent article, l'Etat de résidence peut déclarer non acceptable une personne avant son arrivée sur le territoire de l'Etat de résidence. Dans ce cas, il n'est pas obligé de communiquer les raisons de sa décision.

Article 24**Notification de la nomination, de l'arrivée et du départ des membres du consulat, des membres de leur famille et de ceux du personnel privé**

1. Sont notifiés au ministère des affaires étrangères de l'Etat de résidence ou à l'autorité désignée par ce dernier :

a) La nomination des membres du consulat, leur arrivée après la nomination au consulat, ainsi que leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions au consulat;

b) L'arrivée et le départ définitif d'une personne de la famille d'un membre du consulat vivant à son foyer et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre du consulat;

c) L'arrivée et le départ définitif des membres du personnel privé au service des personnes visées à l'alinéa a du présent article et, s'il y a lieu, le fait qu'ils quittent le service desdites personnes;

d) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat de résidence, en tant que membres du consulat ou en tant que membres du personnel privé ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Toutes les fois que cela est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable.

Commentaire

1. Cet article impose à l'Etat d'envoi l'obligation de notifier à l'Etat de résidence :

a) La nomination des membres du consulat;

b) L'arrivée des membres du consulat après leur nomination au consulat;

c) Leur départ définitif ou la fin de leurs fonctions au consulat;

d) L'arrivée des membres de la famille des membres du consulat;

e) Le fait qu'une personne est devenue membre de la famille d'un membre du consulat et vit à son foyer;

f) Le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre du consulat et vivant à son foyer et, s'il y a lieu, le fait qu'elle cesse d'être membre de la famille d'un membre du consulat;

g) L'arrivée des membres du personnel privé au service d'un membre du consulat;

h) Le départ définitif des membres du personnel privé et, s'il y a lieu, le fait qu'ils quittent le service desdites personnes;

i) Le fait d'engager ou de licencier des personnes résidant dans l'Etat de résidence, en tant que membres du consulat ou en tant que membres du personnel privé.

2. La notification est aussi bien dans l'intérêt de l'Etat de résidence que dans celui de l'Etat d'envoi. En effet, l'Etat de résidence a tout intérêt à connaître à tout moment le nom des personnes appartenant au consulat de l'Etat d'envoi, ces personnes pouvant, bien qu'à des degrés différents, réclamer le bénéfice de privi-

lèges et immunités consulaires. Pour l'Etat d'envoi, cette mesure constitue un moyen pratique permettant aux membres de son consulat, aux membres de leur famille et à leur personnel privé d'être admis le plus vite possible au bénéfice des privilèges et immunités qui leur sont reconnus par les présents articles ou par d'autres accords internationaux applicables en la matière.

3. Il faut relever que la jouissance des privilèges et immunités consulaires n'est pas conditionnée par la notification, sauf s'il s'agit d'une personne qui s'est trouvée sur le territoire de l'Etat de résidence au moment de sa nomination ou au moment où elle est entrée au foyer d'un membre du consulat (art. 53 du présent projet). Dans ce dernier cas, c'est la notification qui marque le moment à partir duquel commencent les privilèges et immunités de la personne en question.

4. A moins que la législation de l'Etat de résidence n'en dispose autrement, la notification est adressée au ministère des affaires étrangères. Ce dernier peut désigner une autre autorité à laquelle sont adressées les notifications visées à l'article 24.

5. Le présent article correspond à l'article 10 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

SECTION II. --- FIN DES FONCTIONS CONSULAIRES

Article 25**Différentes façons dont prennent fin les fonctions d'un membre du consulat**

Les fonctions d'un membre du consulat prennent fin notamment par :

a) La notification de l'Etat d'envoi à l'Etat de résidence que les fonctions du membre du consulat ont pris fin;

b) Le retrait de l'exequatur ou, selon le cas, la notification de l'Etat de résidence à l'Etat d'envoi signifiant à ce dernier que l'Etat de résidence a cessé de considérer la personne en question comme membre du personnel consulaire.

Commentaire

Cet article vise les différentes façons dont prennent fin les fonctions des membres du consulat. L'énumération n'est pas limitative et elle ne comprend que les modes les plus fréquents de la cessation des fonctions d'un fonctionnaire consulaire. Il peut y en avoir d'autres comme, par exemple, le décès du fonctionnaire ou employé consulaire, la fermeture du consulat, la rupture des relations consulaires, l'extinction de l'Etat d'envoi ou l'incorporation de la circonscription consulaire dans un autre Etat. Les causes mettant fin aux fonctions d'un membre du consulat sont parfois énumérées dans les conventions consulaires.

Article 26**Droit de sortir du territoire de l'Etat de résidence et facilités accordées à l'occasion du départ**

L'Etat de résidence doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux

personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat de résidence, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

Commentaire

1. Cet article énonce l'obligation de l'Etat de résidence de laisser sortir de son territoire les membres du consulat, les membres de leur famille et les membres du personnel privé à leur service. A l'exception des membres de la famille, le présent article ne s'applique pas aux personnes qui sont ressortissantes de l'Etat de résidence.

2. Le présent article correspond à l'article 44 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et en suit le texte. L'expression « dans les meilleurs délais » doit être interprétée dans ce sens que, d'une part, l'Etat de résidence doit permettre aux personnes visées par cet article de quitter son territoire dès qu'elles sont prêtes à partir et que, d'autre part, il doit leur accorder le temps nécessaire pour préparer leur départ et assurer le transport de leurs biens.

Article 27

Protection des locaux et archives consulaires et des intérêts de l'Etat d'envoi dans des circonstances exceptionnelles

1. En cas de rupture des relations consulaires entre deux Etats :

a) L'Etat de résidence est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux consulaires ainsi que les biens du consulat et ses archives;

b) L'Etat d'envoi peut confier la garde des locaux consulaires avec les biens qui s'y trouvent, ainsi que des archives, à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence;

c) L'Etat d'envoi peut confier la protection de ses intérêts et de ceux de ses ressortissants à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence.

2. En cas de fermeture temporaire ou définitive d'un consulat, les dispositions du paragraphe 1 du présent article s'appliquent également si l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique ou d'autre consulat dans l'Etat de résidence.

3. Lorsque l'Etat d'envoi, tout en n'étant pas représenté dans l'Etat de résidence par une mission diplomatique, a un autre consulat sur le territoire de cet Etat, ce consulat peut être chargé de la garde des archives du consulat fermé et, avec l'assentiment de l'Etat de résidence, de l'exercice des fonctions consulaires dans la circonscription dudit consulat.

Commentaire

1. Dans le cas visé au paragraphe 2 du présent article, l'Etat d'envoi peut confier la garde des archives consu-

laires à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de résidence, à moins qu'il ne décide d'évacuer ces archives. L'Etat tiers chargé de la garde des locaux et des archives consulaires peut confier cette tâche soit à sa mission diplomatique soit à un de ses consulats.

2. Lorsqu'un consulat a été fermé temporairement ou définitivement dans l'Etat de résidence, un accord nouveau entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi est nécessaire si les fonctions consulaires du consulat fermé doivent être transférées soit à titre provisoire soit à titre définitif à un autre consulat de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence.

3. Cet article correspond à l'article 45 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

CHAPITRE II. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES DE CARRIÈRE ET EMPLOYÉS CONSULAIRES

SECTION I. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS CONCERNANT LE CONSULAT

Article 28

Usage du pavillon national et de l'écusson aux armes de l'Etat

Le consulat et son chef ont le droit de placer le pavillon national et l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi sur le bâtiment et sur la porte d'entrée du consulat, ainsi que sur les moyens de transport du chef de poste.

Commentaire

1. La règle qui fait l'objet du présent article énonce tout d'abord le droit de placer le pavillon national et un écusson aux armes de l'Etat sur le bâtiment du consulat, et sur sa porte d'entrée. Ce droit, dont le titulaire est l'Etat d'envoi, se trouve consacré par de nombreuses conventions consulaires et doit être regardé comme reposant sur une règle de droit international coutumier. Il est communément admis que l'inscription figurant sur l'écusson aux armes de l'Etat d'envoi peut être faite également dans la langue officielle ou dans l'une des langues officielles de cet Etat.

2. Au cas où tout le bâtiment est affecté aux fins du consulat, le pavillon national peut être arboré non seulement sur le bâtiment, mais encore dans l'enceinte du consulat. Le droit de faire usage du pavillon national se trouve consacré par de nombreuses réglementations nationales.

3. L'analyse des conventions consulaires montre enfin que le droit pour le consulat d'arborer le pavillon national sur les moyens de transport du chef de poste consulaire se trouve reconnu par un grand nombre d'Etats. Il doit s'agir des moyens de transport individuels tels que les automobiles, embarcations de toute sorte utilisées exclusivement par le chef de poste consulaire, avions appartenant au consulat, etc. Ce droit ne saurait donc être invoqué lorsque le chef de poste consulaire utilise des moyens de transport en commun (train, navires et bateaux, avions commerciaux).

4. Outre le chef de poste qui a reçu l'exequatur

(art. 11) ou qui a été admis provisoirement à l'exercice de ses fonctions (art. 13), le gérant intérimaire (art. 15) bénéficie du privilège visé au paragraphe 3 du présent commentaire.

5. La réglementation appliquée par certains Etats en matière consulaire prévoit l'usage d'un fanion consulaire par leurs consuls. L'article 28 doit être interprété comme s'appliquant également à ces cas.

6. L'obligation faite à l'Etat de résidence de permettre l'usage du pavillon national de l'Etat d'envoi implique l'obligation d'assurer la protection de ce pavillon. Certaines conventions ont stipulé l'inviolabilité des drapeaux du consulat (par exemple la Convention de Caracas de 1911, art. III, par. 1).

7. Cet article correspond à l'article 20 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 29

Logement

1. L'Etat de résidence doit, soit faciliter l'acquisition sur son territoire, dans le cadre de son droit interne, par l'Etat d'envoi des locaux nécessaires au consulat, soit aider l'Etat d'envoi à se procurer des locaux d'une autre manière.

2. Il doit également, s'il en est besoin, aider à obtenir des logements convenables pour les membres du consulat.

Commentaire

1. Le droit de se procurer sur le territoire de l'Etat de résidence les locaux nécessaires au consulat découle de l'accord par lequel l'Etat de résidence a donné son assentiment à l'établissement d'un consulat. La référence au droit interne de l'Etat de résidence dans le texte de l'article signifie que l'Etat d'envoi ne peut se procurer les locaux que dans les formes prévues par le droit interne de l'Etat de résidence. Le droit interne d'un Etat peut toutefois contenir des dispositions interdisant l'acquisition d'un immeuble en propriété par un étranger ou un Etat étranger, de sorte que l'Etat d'envoi devra recourir à la location d'un immeuble. Même dans ce cas, l'Etat d'envoi peut rencontrer des difficultés de droit ou de fait. C'est la raison pour laquelle la Commission a inséré dans le projet un article qui fait devoir à l'Etat de résidence de faciliter, dans la mesure du possible, l'obtention d'un logement convenable pour le consulat de l'Etat d'envoi.

2. Cet article correspond à l'article 21 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 30

Inviolabilité des locaux consulaires

1. Les locaux consulaires sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat de résidence d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de poste.

2. L'Etat de résidence a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées pour empêcher que les locaux consulaires ne soient envahis

ou endommagés, que la paix du consulat ne soit troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux consulaires, leur ameublement et les biens du consulat, ainsi que ses moyens de transport, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Commentaire

1. Les locaux consulaires comprennent les bâtiments ou les parties de bâtiments et le terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins du consulat (art. 1^{er}, al. j). Si le consulat utilise à lui seul un bâtiment entier, les locaux consulaires comprennent également le terrain qui entoure le bâtiment et ses dépendances, y compris le jardin s'il y en a un. En effet, les dépendances forment un tout avec le bâtiment et elles ont le même régime juridique. Il serait difficile d'admettre qu'elles aient un régime juridique différent de l'immeuble auquel elles se rattachent.

2. L'inviolabilité des locaux consulaires est une prérogative accordée à l'Etat d'envoi en raison du fait que ces locaux servent de siège au consulat.

3. L'article définit deux obligations de l'Etat de résidence. Ce dernier doit, d'une part, empêcher ses agents de pénétrer dans les locaux consulaires, à moins qu'ils n'aient obtenu au préalable le consentement du chef de poste (par. 1). Il a, d'autre part, une obligation spéciale de prendre toute mesure appropriée afin d'empêcher que les locaux consulaires ne soient envahis ou endommagés et que la paix du consulat ne soit troublée ou sa dignité amoindrie (par. 2). L'expression « obligation spéciale » a pour but de souligner que l'Etat de résidence est tenu de prendre des mesures allant au-delà de celles qu'il prend normalement pour s'acquitter de sa tâche générale d'assurer l'ordre public.

4. Le paragraphe 3 étend l'inviolabilité également aux biens du consulat et notamment aux moyens de transport du consulat. Il précise qu'il n'est pas permis de pénétrer dans les locaux consulaires, même s'il s'agit de l'exécution d'un ordre rendu par une autorité judiciaire ou administrative. Il assure aux locaux consulaires, à leur ameublement et aux autres objets qui s'y trouvent, ainsi qu'aux biens du consulat et en particulier aux avoirs du consulat et à ses moyens de transport, l'immunité à l'égard de toute perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution. Cette immunité s'étend naturellement aussi aux réquisitions et logements militaires.

5. Si le consulat utilise des locaux loués, il n'est pas permis d'appliquer contre le propriétaire de ces locaux celles des mesures d'exécution qui comporteraient une violation de la règle de l'inviolabilité confirmée par le présent article.

6. L'inviolabilité des locaux consulaires subsiste, en vertu de l'article 27 du présent projet, même en cas de rupture des relations consulaires ou en cas de fermeture définitive ou temporaire du consulat.

7. Cet article reprend *mutatis mutandis* le texte de l'article 22 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

8. Le principe de l'inviolabilité des locaux consulaires a été consacré par de nombreuses conventions consulaires,

parmi lesquelles il y a lieu de citer : Cuba-Pays-Bas, du 31 décembre 1913 (art. 5); Albanie-France, du 5 février 1920 (art. 6); Italie-Tchécoslovaquie, du 1^{er} mars 1924 (art. 9); Espagne-Grèce, du 23 septembre 1926 (art. 9); Pologne-Yougoslavie, du 6 mars 1927 (art. VIII); Allemagne-Turquie, du 28 mai 1929 (art. 6); Costa Rica-États-Unis d'Amérique, du 12 janvier 1948 (art. VI); Espagne-Philippines, du 20 mai 1948 (art. IX, par. 2); conventions consulaires conclues par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avec la Norvège, le 22 février 1951 (art. 10, par. 4); la France, le 31 décembre 1951 (art. 11, par. 1); la Suède, le 14 mars 1952 (art. 10, par. 4); la Grèce, le 17 avril 1953 (art. 10, par. 3); le Mexique, le 20 mars 1954 (art. 10, par. 3); la République fédérale d'Allemagne, le 30 juillet 1956 (art. 8, par. 3); conventions conclues par l'Union des Républiques socialistes soviétiques avec la République populaire de Hongrie, le 24 août 1957 (art. 12, par. 2); la République populaire mongole, le 28 août 1957 (art. 13, par. 2); la République populaire roumaine, le 4 septembre 1957 (art. 9, par. 2); la République populaire d'Albanie, le 18 septembre 1957 (art. 3, par. 2); la République populaire de Bulgarie, le 16 décembre 1957 (art. 13, par. 2); la République fédérale d'Allemagne, le 25 avril 1958 (art. 14, par. 3); l'Autriche, le 28 février 1959 (art. 13, par. 4); la République démocratique du Viet-Nam, le 5 juin 1959 (art. 13, par. 2); la République populaire de Chine, le 23 juin 1959 (art. 13, par. 2); convention consulaire du 23 mai 1957 entre la République démocratique allemande et la Tchécoslovaquie (art. 5, par. 2); la Convention de La Havane de 1928 concernant les consuls a également reconnu l'inviolabilité des locaux consulaires (art. 18). Si certaines de ces conventions admettent quelques exceptions à la règle de l'inviolabilité en autorisant la police ou les autres autorités territoriales à pénétrer dans les locaux consulaires en exécution d'une ordonnance de justice dans certaines conditions même quand le consentement du chef de poste fait défaut ou en présumant son consentement en cas d'incendie, d'autres sinistres ou en cas de commission d'un crime dans les locaux consulaires, de nombreuses conventions par contre stipulent la règle de l'inviolabilité sans admettre aucune exception. Comme l'inviolabilité des locaux consulaires a la même importance pour l'exercice des fonctions consulaires que l'inviolabilité des locaux de la mission diplomatique pour l'exercice des fonctions diplomatiques, la majorité de la Commission a estimé qu'il y a lieu de suivre sur ce point le texte adopté à la Conférence de Vienne.

9. Certaines conventions consulaires bilatérales reconnaissent même l'inviolabilité de la résidence du consul. Certaines législations nationales, quoique très peu nombreuses, confèrent également l'inviolabilité à la résidence du consul.

Article 31

Exemption fiscale des locaux consulaires

1. L'Etat d'envoi et le chef de poste sont exempts de tous impôts et taxes de toute nature, nationaux, régionaux ou communaux, à l'égard des locaux consulaires dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou

taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi ou avec le chef de poste consulaire.

Commentaire

1. L'exemption prévue à l'article 31 vise les impôts et taxes qui, faute d'exemption, seraient à percevoir, aux termes de la législation de l'Etat de résidence, sur les locaux consulaires dont l'Etat d'envoi ou le chef de poste consulaire sont propriétaires ou locataires. L'exemption vise aussi bien les impôts et taxes perçus sur le contrat de vente ou sur le contrat de location que ceux qui sont perçus sur les immeubles ou les loyers.

2. L'expression « impôts et taxes de toute nature, nationaux, régionaux ou communaux » doit être entendue comme comprenant les impôts et taxes prélevés par l'Etat de résidence ou par l'une quelconque de ses subdivisions territoriales ou politiques telles que : Etat (dans l'Etat fédéral), canton, république autonome, province, comté, région, département, district, arrondissement, commune, municipalité.

3. L'exception à cette exemption établie par le dernier membre de phrase du paragraphe 1 vise les impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers. Ce sont notamment la taxe sur les postes de radio ou de télévision, les taxes sur la consommation de l'eau, du courant électrique, du gaz, etc.

4. L'article reprend *mutatis mutandis* le texte de l'article 23 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 32

Inviolabilité des archives et documents consulaires

Les archives et documents consulaires sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

Commentaire

1. Cet article énonce une de des règles essentielles consacrées par le droit international coutumier en matière de privilèges et immunités consulaires. Certes, l'inviolabilité des archives consulaires, des documents du consulat (dénommés ci-après « papiers du consulat ») est en partie assurée par l'inviolabilité des locaux consulaires prévue à l'article 30. Mais les papiers du consulat doivent comme tels être inviolables partout où ils se trouvent, même, par exemple, si un membre du consulat les porte sur lui ou s'ils doivent être évacués du consulat par suite de la fermeture de ce dernier ou lors d'un déménagement. Pour les motifs indiqués, et en raison de l'importance de cette règle pour l'exercice des fonctions consulaires, la Commission a cru nécessaire de l'énoncer sous forme d'un article séparé.

2. Par « archives consulaires », il faut entendre les papiers, documents, correspondance, livres, registres du

consulat et le matériel du chiffre ainsi que les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver (art. 1^{er}, par. 1, alin. k).

3. Le mot « documents » désigne toute pièce qui ne correspond pas à la dénomination de correspondance officielle, comme par exemple des mémorandums élaborés par le consulat. Il est clair que l'on ne saurait qualifier, aux fins du présent article, de documents jouissant de l'inviolabilité les actes de l'état civil délivrés par le consul (actes de naissance, de mariage, de décès) ou des actes dressés par le consul dans l'exercice de ses fonctions, tels les manifestes, ces actes délivrés aux intéressés ou à leurs ayants droit étant destinés à servir de preuves de certains faits juridiques.

4. La protection de la correspondance officielle est assurée en outre par le paragraphe 2 de l'article 35.

5. Cet article correspond à l'article 24 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

6. Les papiers du consulat jouissent de l'inviolabilité déjà avant l'octroi de l'exequatur ou de l'autorisation spéciale au consul. En effet, c'est une immunité accordée à l'Etat d'envoi et non point à la personne du fonctionnaire consulaire.

Article 33

Facilités accordées au consulat pour son activité

L'Etat de résidence accorde toutes facilités pour l'accomplissement des fonctions du consulat.

Commentaire

1. Cet article, qui reprend le texte de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, a été inséré dans le projet parce que le consulat, aussi bien pendant son installation qu'au cours de son fonctionnement, a besoin de l'assistance du gouvernement et des autorités de l'Etat de résidence. En effet, les consuls ne pourraient remplir avec succès aucune des attributions énumérées à titre d'exemple à l'article 5 sans le concours des autorités de l'Etat de résidence. L'obligation qu'impose cet article à ce dernier est du reste également dans son intérêt, car le bon fonctionnement du consulat contribue à développer les relations consulaires entre les deux Etats intéressés.

2. Il est difficile de définir quelles peuvent être les facilités visées par le présent article, car cela dépend des circonstances de chaque cas particulier. Il y a lieu toutefois de souligner que l'obligation de fournir des facilités se limite à ce qui est raisonnable eu égard aux circonstances données.

Article 34

Liberté de mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de résidence assure à tous les membres du consulat la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire.

Commentaire

Cet article correspond à l'article 26 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 35

Liberté de communication

1. L'Etat de résidence permet et protège la libre communication du consulat pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement, ainsi qu'avec les missions diplomatiques et les autres consulats de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, le consulat peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques ou consulaires, la valise diplomatique ou consulaire et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, le consulat ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de résidence.

2. La correspondance officielle du consulat est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative au consulat et à ses fonctions.

3. Comme la valise diplomatique, la valise consulaire ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise consulaire doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que la correspondance officielle, des documents ou des objets destinés à un usage officiel.

5. Le courrier consulaire doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise consulaire. Dans l'exercice de ses fonctions ce courrier est protégé par l'Etat de résidence. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. La valise consulaire peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial qui doit atterrir à un point d'entrée autorisée. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier consulaire. Le consulat peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise consulaire des mains du commandant de l'aéronef.

Commentaire

1. Cet article énonce une liberté essentielle pour l'accomplissement des fonctions consulaires qui, avec l'inviolabilité des locaux consulaires et celle des archives consulaires, des documents et de la correspondance officielle du consulat, constituent les règles fondamentales de tout droit consulaire.

2. Aux termes du paragraphe 1, la liberté de communication doit être accordée « pour toutes fins officielles ». Cette expression vise les communications avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, les autorités de cet Etat et en particulier avec les missions diplomatiques et les autres

consulats de cet Etat où qu'ils se trouvent, avec les missions diplomatiques et les consulats d'autres Etats et enfin avec des organisations internationales.

3. Quant aux moyens de communication, l'article précise que le consulat peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques ou consulaires, la valise diplomatique ou consulaire et les messages en code ou en chiffre. La Commission, en formulant cet article, se basait sur la pratique actuelle qui utilise en règle générale le service de courriers diplomatiques, c'est-à-dire les courriers envoyés par le ministère des affaires étrangères de l'Etat d'envoi ou par une mission diplomatique de ce dernier. Ces courriers diplomatiques assurent la communication du consulat avec la mission diplomatique de l'Etat d'envoi ou avec un poste intermédiaire chargé de réunir et de distribuer la poste diplomatique, avec les autorités de l'Etat d'envoi ou même avec les missions diplomatiques et les consulats de l'Etat d'envoi dans les Etats tiers. Dans de tels cas, les règles régissant l'envoi des courriers diplomatiques et définissant leur statut juridique sont applicables. La valise consulaire peut soit faire partie de la valise diplomatique, soit être transportée comme une valise séparée consignée sur le bordereau du courrier diplomatique. Ce dernier procédé est utilisé de préférence lorsque la valise consulaire doit être remise en cours de route à un consulat.

4. Il se peut cependant qu'un consulat, en raison de sa situation géographique, soit obligé d'envoyer un courrier consulaire au siège de la mission diplomatique ou même jusque dans l'Etat d'envoi, surtout s'il n'existe pas de mission diplomatique de son Etat dans l'Etat de résidence. Le texte proposé par la Commission prévoit cette possibilité. Le courrier consulaire doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise consulaire. Il doit être protégé par l'Etat de résidence au même titre que le courrier diplomatique. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

5. La valise consulaire mentionnée au paragraphe 1 du présent article peut être définie comme étant une valise (sac, coffre, sacoche, enveloppe ou emballage quel qu'il soit) qui contient la correspondance officielle, des documents ou des objets destinés à l'usage officiel, ou tous ces objets à la fois. La valise consulaire ne peut être ni ouverte ni retenue. Cette règle stipulée au paragraphe 3 est le corollaire logique de la règle énonçant l'inviolabilité de la correspondance officielle, des archives et des documents du consulat et formulée à l'article 32 et au paragraphe 2 de l'article 35 du présent projet. Comme il est stipulé au paragraphe 4, la valise consulaire doit porter des marques visibles de son caractère, c'est-à-dire porter une inscription ou autre marque extérieure permettant de l'identifier comme une valise consulaire.

6. La liberté de communication englobe également les messages en chiffre, c'est-à-dire les messages en langage secret et, bien entendu, également les messages en code, c'est-à-dire les messages en langage conventionnel mais non secret, dont on se sert pour des raisons d'utilité pratique, surtout pour des raisons d'économie de temps et d'argent.

7. La Commission a ajouté, en suivant l'exemple du paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, une règle concernant l'installation et l'utilisation d'un poste émetteur de radio par un consulat pour formuler dans le texte de l'article le point de vue qu'elle avait exprimé à sa session précédente au paragraphe 7 du commentaire à l'article 36. Aux termes du paragraphe 1 du présent article le consulat ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de résidence.

8. La Commission, estimant que le transport de la valise consulaire par le commandant d'un aéronef commercial peut être également pratique pour les consulats, a inséré une règle à cette fin en adaptant le texte du paragraphe 7 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

9. La correspondance et les autres communications en transit, y compris les messages en chiffre, jouissent de la protection également dans les Etats tiers, conformément aux dispositions de l'article 54, paragraphe 3 du présent projet. Les courriers consulaires jouissent de la même protection dans les Etats tiers.

10. Indépendamment du fait que l'expression « archives consulaires » comprend également la correspondance officielle (art. 1^{er}, par. 1, alin. k), la Commission a considéré comme indispensable, en suivant d'ailleurs l'exemple du paragraphe 2 de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, d'insérer dans son projet une règle spéciale consacrant l'inviolabilité de la correspondance officielle. Elle a voulu par là mettre bien en évidence, comme il est du reste expliqué dans le commentaire à l'article premier, que la correspondance officielle est inviolable à tout moment et en quelque lieu qu'elle se trouve, donc même avant qu'elle devienne effectivement partie des archives consulaires.

Article 36

Communications avec les ressortissants de l'Etat d'envoi

1. Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité :

a) Les ressortissants de l'Etat d'envoi doivent avoir la liberté de communiquer avec le consulat compétent et de s'y rendre et les fonctionnaires consulaires de ce consulat doivent avoir la liberté de communiquer avec lesdits ressortissants et, le cas échéant, de se rendre auprès d'eux ;

b) Les autorités compétentes doivent avertir, sans retard injustifié, le consulat compétent de l'Etat d'envoi, lorsque, dans les limites de sa circonscription, un ressortissant de cet Etat est incarcéré ou mis en état de détention préventive ou toute autre forme de détention. Elles doivent transmettre au consulat, également sans retard injustifié, les communications que la personne incarcérée ou détenue lui adresse.

c) Les fonctionnaires consulaires doivent avoir le droit de rendre visite à un ressortissant de l'Etat d'envoi incarcéré ou détenu, de s'entretenir avec

lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils doivent également avoir le droit de visiter tout ressortissant de l'Etat d'envoi incarcéré ou détenu dans leur circonscription en vertu d'un jugement.

2. Les droits visés au paragraphe 1 du présent article doivent s'exercer dans le cadre des lois et règlements de l'Etat de résidence, étant entendu toutefois que lesdits lois et règlements ne doivent pas rendre ces droits inopérants.

Commentaire

1. Cet article définit les droits accordés au fonctionnaire consulaire afin de faciliter l'exercice des fonctions consulaires par rapport aux ressortissants de l'Etat d'envoi.

2. L'article énonce tout d'abord à l'alinéa *c* du paragraphe 1, la liberté que doivent avoir les ressortissants de l'Etat d'envoi de communiquer avec le fonctionnaire consulaire compétent et de se rendre auprès de lui. L'expression « fonctionnaire consulaire compétent » vise le fonctionnaire consulaire dans la circonscription duquel se trouve le ressortissant de l'Etat d'envoi.

3. La disposition précitée énonce également le droit que doit avoir le fonctionnaire consulaire de communiquer avec les ressortissants de l'Etat d'envoi et, si l'exercice des fonctions consulaires l'exige, de se rendre auprès d'eux.

4. Cet article détermine en outre les droits du fonctionnaire consulaire pour le cas où un ressortissant de l'Etat d'envoi a été mis en état de détention préventive ou incarcéré en exécution du jugement d'un tribunal. Dans de tels cas, l'Etat de résidence assume aux termes de l'article proposé trois obligations :

a) Il doit tout d'abord avertir, sans retard injustifié, le fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi, dans les limites de la circonscription duquel un ressortissant de l'Etat d'envoi a été mis en état de détention préventive ou incarcéré. Le fonctionnaire consulaire compétent pour recevoir la communication relative à l'arrestation ou à l'incarcération d'un ressortissant de l'Etat d'envoi peut donc être, le cas échéant, différent de celui qui est normalement compétent pour exercer la protection consulaire à l'égard du ressortissant dont il s'agit à raison de sa résidence habituelle;

b) L'Etat de résidence doit en outre transmettre au fonctionnaire consulaire, sans retard injustifié, les communications que la personne détenue ou incarcérée lui adresse;

c) Enfin, l'Etat de résidence doit permettre au fonctionnaire consulaire, sans retard injustifié, les com- de l'Etat d'envoi détenu ou incarcéré dans sa circonscription consulaire, de s'entretenir avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Cette disposition vise aussi bien les cas où un ressortissant de l'Etat d'envoi a été mis en état de détention préventive et où l'instruction criminelle a été ouverte contre lui que les cas où il a été condamné, mais où il a encore le droit de se pourvoir en appel ou en cassation, et également le cas où la sentence condamnant le ressortissant est devenue définitive. Cette disposition vise également les autres formes de détention (quarantaine, internement dans un hôpital psychiatrique).

5. Tous les droits qui viennent d'être mentionnés s'exercent conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence. C'est ainsi que les visites aux personnes

détenues ou incarcérées seront autorisées conformément aux dispositions des codes de procédure pénale et des règlements concernant le régime pénitentiaire. Les codes de procédure pénale subordonnent en règle générale la visite que l'on veut faire à une personne détenue, contre laquelle une instruction criminelle ou un procès criminel est en cours, à l'autorisation du juge d'instruction qui aura à décider selon les besoins de l'instruction. Dans le cas précité, le fonctionnaire consulaire doit demander la permission du juge d'instruction. S'il s'agit d'une personne incarcérée en exécution d'un jugement, le règlement pénitentiaire régissant les visites qui peuvent être rendues aux personnes détenues s'applique également aux visites que le fonctionnaire consulaire voudrait rendre à une personne incarcérée qui est ressortissante de l'Etat d'envoi.

6. L'expression « sans retard injustifié » utilisée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 tient compte des cas où les intérêts de l'instruction criminelle exigent que l'arrestation d'une personne soit tenue secrète pendant un certain temps.

7. Si les droits prévus au présent article doivent s'exercer conformément aux lois et règlements de l'Etat de résidence, cela ne veut pas dire que ces lois et règlements pourraient mettre à néant les droits dont il s'agit.

Article 37

Obligations de l'Etat de résidence

L'Etat de résidence est tenu :

a) **D'informer, en cas de décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, le consulat dans la circonscription duquel le décès a eu lieu;**

b) **De notifier sans délai au consulat compétent tous les cas où il y aurait lieu de pourvoir à la nomination d'un tuteur ou d'un curateur pour un ressortissant mineur ou incapable de l'Etat d'envoi;**

c) **D'informer, sans délai, lorsqu'un navire de mer ou un bateau fluvial ayant la nationalité de l'Etat d'envoi fait naufrage ou échoue dans la mer territoriale ou les eaux intérieures de l'Etat de résidence ou lorsqu'un avion immatriculé dans l'Etat d'envoi subit un accident sur le territoire de l'Etat de résidence, le consulat le plus proche de l'endroit où l'accident a eu lieu.**

Commentaire

1. Le présent article tend à assurer une coopération entre les autorités de l'Etat de résidence et les consulats dans trois catégories d'affaires qui entrent dans le cadre des fonctions consulaires. L'obligation de porter à la connaissance du consulat les faits visés à cet article est assez souvent formulée dans les conventions consulaires. Une généralisation de cette obligation par voie d'une convention multilatérale faciliterait grandement la tâche de tous les consulats.

2. L'obligation d'informer, en cas de décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, le consulat de l'Etat d'envoi s'applique bien entendu seulement au cas où les autorités de l'Etat de résidence ont connaissance du fait que le défunt a été ressortissant de l'Etat d'envoi. Si ce fait n'a été établi que plus tard, par exemple au cours du règlement de la succession, l'obligation d'informer le consulat de l'Etat d'envoi naît seulement à ce moment.

3. L'obligation contenue à l'alinéa *c* a été élargie pour comprendre aussi bien le cas où un navire de mer ou un bateau fait naufrage ou échoue dans les eaux intérieures de l'Etat de résidence.

Article 38

Communication avec les autorités de l'Etat de résidence

1. Dans l'exercice des fonctions définies à l'article 5, les fonctionnaires consulaires peuvent s'adresser aux autorités qui sont compétentes d'après le droit de l'Etat de résidence.

2. Les modalités de communication des fonctionnaires consulaires avec les autorités de l'Etat de résidence sont déterminées par les accords internationaux applicables en la matière, ainsi que par le droit et usages internes de l'Etat de résidence.

Commentaire

1. C'est un principe bien établi en droit international que les fonctionnaires consulaires, dans l'exercice de leurs fonctions définies à l'article 5, ne peuvent s'adresser qu'aux autorités locales. La Commission a été divisée sur la question de savoir quelles sont ces autorités.

2. Certains membres de la Commission, en faisant valoir que l'exercice de la compétence du consulat par rapport à l'Etat de résidence est limité à la circonscription consulaire, comme il ressort, du reste, de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article premier du présent projet, ont estimé que les fonctionnaires consulaires ne peuvent s'adresser aux autorités en dehors de la circonscription consulaire que lorsqu'il s'agit de services centralisés pour tout le territoire de l'Etat ou pour une de ses subdivisions territoriales et politiques, comme le sont, dans beaucoup d'Etats, les services d'immigration ou d'émigration, les chambres de commerce ou l'office des brevets et inventions. Ils ont soutenu que, si leurs démarches auprès des autorités locales ou auprès des services centralisés n'ont pas été prises en considération, les fonctionnaires consulaires peuvent s'adresser au gouvernement par l'intermédiaire de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi, admettant la communication directe avec un ministère de l'Etat d'envoi seulement dans le cas où l'Etat d'envoi n'a pas de mission diplomatique dans l'Etat de résidence.

3. Par contre, d'autres membres de la Commission ont été d'avis que les fonctionnaires consulaires peuvent s'adresser, lorsqu'il s'agit des affaires localisées dans leur circonscription consulaire, directement à toutes les autorités de l'Etat de résidence, y compris les autorités centrales. Ils ont estimé que les limitations imposées dans ce sens aux fonctionnaires consulaires par les règlements de l'Etat d'envoi sont des mesures d'ordre interne, n'ayant pas de répercussions sur le droit international.

4. Le texte de l'article représente un compromis entre les deux points de vue, laissant à chaque Etat de résidence le soin de déterminer quelles sont les autorités compétentes auxquelles peuvent s'adresser les consuls dans l'exercice de leurs fonctions, sans pour autant exclure le recours aux autorités centrales.

Le texte confère aux fonctionnaires consulaires le droit de s'adresser à toute autorité qui, d'après le droit de

l'Etat de résidence, est compétente pour une affaire déterminée, mais il réserve en même temps au paragraphe 2 du présent article le droit de réglementer les modalités d'exercice de ce droit, à défaut d'un accord international, par le droit et les usages de l'Etat de résidence.

5. Le paragraphe 2 de l'article stipule, en accord avec la pratique des Etats, que les modalités des communications des fonctionnaires consulaires avec les autorités de l'Etat de résidence sont déterminées par les accords internationaux applicables en la matière ainsi que par la législation et les usages de l'Etat de résidence. Ainsi certaines législations obligent les fonctionnaires consulaires, s'ils veulent s'adresser au gouvernement de l'Etat de résidence, à passer par l'intermédiaire de leur mission diplomatique, ou stipulent que les fonctionnaires consulaires des pays n'ayant pas de représentation diplomatique dans l'Etat de résidence peuvent s'adresser seulement à certains fonctionnaires du ministère des affaires étrangères, et ce dans des cas bien définis. Il se peut également que l'Etat de résidence détermine d'autres procédures à suivre par les consuls étrangers.

6. Il y a lieu de relever que les communications des fonctionnaires consulaires avec les autorités de l'Etat de résidence se trouvent souvent réglées par des conventions consulaires. Ainsi, par exemple, la convention consulaire de 1913 entre Cuba et les Pays-Bas (art. 6) et la convention consulaire de 1924 entre l'Italie et la Tchécoslovaquie (art. 11, par. 4) prévoient que les fonctionnaires consulaires ne peuvent s'adresser aux autorités centrales que par la voie diplomatique. La convention consulaire de 1923 entre l'Allemagne et les Etats-Unis d'Amérique (art. 21) accorde uniquement au consul général ou au fonctionnaire consulaire établi dans la capitale le droit de s'adresser au gouvernement. D'autres conventions autorisent le fonctionnaire consulaire à s'adresser non seulement aux autorités compétentes de sa circonscription, mais encore aux départements compétents du gouvernement central; toutefois, il ne peut le faire que dans le cas où il n'y a pas de mission diplomatique de l'Etat d'envoi dans l'Etat de résidence (voir, en particulier, les conventions consulaires conclues par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avec la Norvège, le 22 février 1951 [art. 19, par. 2], et avec la France, le 31 décembre 1951 [art. 24, par. 2]). D'autres conventions, enfin, autorisent le fonctionnaire consulaire à correspondre avec les ministères du gouvernement central, en stipulant toutefois que le fonctionnaire consulaire ne pourra communiquer directement avec le ministère des affaires étrangères qu'en l'absence d'une mission diplomatique de l'Etat d'envoi (voir la convention consulaire conclue entre la Grèce et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le 17 avril 1953 [art. 18, par. 1, alin. *d*]).

Article 39

Perception des droits et taxes et leur exonération d'impôts et taxes

1. Le consulat peut percevoir sur le territoire de l'Etat de résidence les droits et taxes que les lois et règlements de l'Etat d'envoi prévoient pour les actes consulaires.

2. Les sommes perçues au titre des droits et taxes prévus au paragraphe 1 du présent article et les reçus y afférents sont exempts de tous impôts et taxes dans l'Etat de résidence.

Commentaire

1. Cet article formule une règle de droit international coutumier. En effet, depuis les temps les plus anciens, les consuls percevaient pour les services qu'ils rendaient à leurs nationaux des droits fixés à l'origine au moyen d'un pourcentage par rapport à la quantité ou à la valeur des marchandises importées par les nationaux dans les ports. A l'époque actuelle, tout Etat perçoit pour les actes officiels qu'accomplit le consulat des taxes fixées par sa législation. La perception des droits et taxes consulaires étant reliée à l'exercice des fonctions consulaires, il y a lieu de rappeler qu'elle est subordonnée à la limitation générale énoncée dans la phrase d'introduction du paragraphe 1 de l'article 55. C'est pourquoi le consulat ne pourrait pas percevoir de taxes sur les actes consulaires qui ne sont pas admis par les présents articles ni par les autres accords internationaux applicables en la matière et qui seraient en conflit avec le droit de l'Etat de résidence.

2. Le paragraphe 2 du présent article énonce l'exemption du revenu constitué par les droits et taxes, perçus par le consulat pour les actes consulaires, de tous impôts et taxes perçus soit par l'Etat de résidence, soit par une entité territoriale ou locale de ce dernier. En outre, ce paragraphe reconnaît que les reçus délivrés par le consulat contre le paiement des droits et taxes consulaires sont également exempts des droits et taxes perçus par l'Etat de résidence. Parmi ces droits on doit compter notamment le droit de timbre prélevé dans beaucoup de pays lors de la délivrance des reçus.

3. L'exemption visée au paragraphe 2 du présent article doit être interprétée comme comprenant l'exemption de tous les impôts et taxes prélevés par l'Etat de résidence ou par une entité territoriale ou locale : Etat (dans l'Etat fédéral), canton, république autonome, province, comté, région, département, district, arrondissement, municipalité, commune.

4. Cet article laisse de côté la question de savoir dans quelle mesure les actes passés au consulat entre particuliers sont exemptés des droits et taxes prévus par la législation de l'Etat de résidence. L'opinion a été émise que ces actes ne sont soumis aux droits et taxes précités que s'ils doivent produire des effets dans l'Etat de résidence. Il a été soutenu qu'il serait injustifié de percevoir au profit de l'Etat de résidence des droits et taxes sur les actes conclus par exemple entre les ressortissants de deux Etats étrangers et devant produire des effets juridiques dans un ou plusieurs Etats étrangers. Plusieurs gouvernements se sont déclarés d'accord avec cette façon de voir. Toutefois, la Commission, n'ayant pas à sa disposition assez de renseignements sur la pratique des Etats, s'est contentée de signaler ce problème à l'attention des gouvernements.

5. L'exemption fiscale des membres du consulat et des membres de leur famille vivant à leur foyer se trouve réglée à l'article 48.

SECTION II. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
CONCERNANT LES FONCTIONNAIRES ET LES EMPLOYÉS
CONSULAIRES

Article 40

**Protection spéciale et respect dus
au fonctionnaire consulaire**

L'Etat de résidence est tenu d'accorder au fonctionnaire consulaire une protection spéciale en raison de sa position officielle et de le traiter avec le respect qui lui est dû. L'Etat de résidence doit prendre toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité.

Commentaire

1. La règle selon laquelle l'Etat de résidence a l'obligation juridique d'accorder une protection spéciale au fonctionnaire consulaire et de le traiter avec respect doit être considérée comme faisant partie du droit international coutumier. Elle a pour fondement le fait que, selon l'opinion généralement acceptée de nos jours, le fonctionnaire consulaire représente l'Etat d'envoi dans la circonscription consulaire et a droit, en raison de sa position, à une protection supérieure à celle dont jouissent sur le territoire de l'Etat de résidence les résidents étrangers. Il a également droit à être traité avec le respect qui est dû aux agents des Etats étrangers.

2. La règle énoncée tend à assurer au fonctionnaire consulaire une protection qui peut aller au-delà des avantages prévus dans les différents articles du présent projet. Elle s'applique en particulier à toutes les situations qui ne seraient pas prévues et confère au fonctionnaire consulaire le droit à une protection spéciale même dans le cas où il serait l'objet de vexations qui ne constituent point une atteinte à sa personne, sa liberté ou sa dignité, comme il est prévu dans la deuxième phrase du présent article.

3. L'admission du fonctionnaire consulaire comporte pour l'Etat de résidence l'obligation d'assurer sa sécurité personnelle, notamment en cas de tension entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi. L'Etat de résidence doit donc prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher les atteintes à la personne, à la liberté à la dignité du fonctionnaire consulaire.

4. Conformément aux dispositions de l'article 53, le fonctionnaire consulaire bénéficie de la protection spéciale prévue à l'article 40 au moment où il pénètre sur le territoire de l'Etat de résidence pour gagner son poste ou, s'il se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination est notifiée au ministère des affaires étrangères ou à l'autorité désignée par celui-ci.

5. La protection du fonctionnaire consulaire après la fin de ses fonctions se trouve réglée par l'article 26 du présent projet.

6. L'expression « mesures appropriées » doit être interprétée en fonction des circonstances concrètes et comprend toutes les mesures que l'Etat de résidence est à même de prendre eu égard à ses possibilités matérielles et à la situation de fait au lieu où se trouve la résidence du fonctionnaire consulaire ou le siège du consulat.

7. La règle codifiée dans cet article se trouve consacrée dans beaucoup de conventions consulaires. Parmi les conventions consulaires on peut citer les conventions conclues par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avec la Norvège, le 22 février 1951 (art. 5, par. 2) avec la Grèce, le 17 avril 1953 (art. 5, par. 2), et avec le Mexique, le 20 mars 1954 (art. 5, par. 2), et avec l'Italie, le 1^{er} juin 1954 (art. 5, par. 2), ainsi que les conventions conclues par l'Union soviétique avec la République fédérale d'Allemagne, le 25 avril 1958 (art. 7), et avec la République populaire de Chine, le 23 juin 1959 (art. 5).

Article 41

Inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires

1. Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave, à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente.

2. A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive.

3. Lorsqu'une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire, celui-ci est tenu de se présenter devant les instances compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui sont dus au fonctionnaire consulaire en raison de sa position officielle et, à l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires.

Commentaire

1. Cet article vise à régler la question de l'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires, question controversée aussi bien en doctrine que dans la pratique des Etats depuis le temps où les fonctionnaires consulaires, ayant cessé d'être ministres publics, ont été soumis à la juridiction de l'Etat où ils exerçaient leurs fonctions. La jurisprudence des tribunaux nationaux de nombreux pays d'Europe et d'Amérique, depuis l'affaire Barduit, où un tribunal britannique a refusé en 1737 de reconnaître l'immunité de juridiction à un consul (agent de commerce) du roi de Prusse, n'admettait pas l'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires.

2. Pour réagir contre cette pratique, les Etats ont essayé d'assurer à leurs fonctionnaires consulaires l'inviolabilité personnelle par la voie conventionnelle en insérant la clause d'immunité personnelle dans les conventions consulaires. La pratique d'insérer la clause d'immunité personnelle s'est beaucoup généralisée depuis la Convention du Prado signée le 13 mars 1769 entre l'Espagne et la France, convention qui a stipulé que les fonctionnaires consulaires des deux parties contractantes jouiront des immunités personnelles, de sorte qu'ils ne pourront pas être arrêtés ni mis en prison, « excepté pour

des crimes atroces ou en cas que lesdits Consuls fussent Négociants » (art. II).

3. La clause d'immunité personnelle a été longtemps interprétée d'une manière foncièrement différente. Certains auteurs ont voulu y voir une véritable exemption de juridiction civile et pénale, à l'exception des cas où le fonctionnaire consulaire se trouverait inculqué d'un crime. D'autres, par contre, ont essayé de l'interpréter comme une exemption d'arrestation et de détention préventives, sauf dans le cas de crime, et comme l'exonération de la contrainte par corps en matière civile. La jurisprudence des tribunaux, d'abord divisée sur le sens à donner à l'expression « immunité personnelle », a interprété l'expression mentionnée dans le sens de l'inviolabilité personnelle et non pas dans celui de l'immunité de juridiction.

4. L'analyse des conventions consulaires de l'époque récente permet de constater que les Etats, tout en affirmant la soumission des fonctionnaires consulaires à la juridiction de l'Etat de résidence, reconnaissent l'inviolabilité personnelle des consuls sauf dans les cas où ces derniers auraient commis un crime grave. Si des conventions isolées accordent aux fonctionnaires consulaires l'exemption non seulement de l'arrestation mais encore de la poursuite pénale, sauf en cas de crime (par exemple la Convention du 12 janvier 1948 entre le Costa Rica et les Etats-Unis d'Amérique, art. II), un très grand nombre de conventions contemporaines se bornent à conférer aux fonctionnaires consulaires uniquement l'exemption de l'arrestation ou de la détention ou enfin de toute limitation de la liberté personnelle, sauf dans les cas où ils auraient commis une infraction dont la gravité se trouve en règle générale définie dans les conventions.

5. Certaines des conventions se bornent à stipuler l'exemption de l'arrestation et de la détention préventives, alors que d'autres ont une portée générale et visent toutes les formes de la détention et de l'incarcération.

6. En dehors de la différence de portée des conventions, visée au paragraphe précédent, les différences ne se font jour qu'en ce qui concerne la façon de déterminer le caractère des infractions pour lesquelles l'inviolabilité personnelle n'est pas reconnue. Certaines conventions reconnaissant l'inviolabilité personnelle font une exception en ce qui concerne les « infractions pénales sérieuses »; d'autres, beaucoup plus nombreuses, n'admettent l'arrestation des fonctionnaires consulaires que lorsqu'ils sont accusés d'actes délictueux que la législation pénale de l'Etat de résidence qualifie de crimes et punit comme tels. Parfois la qualification de l'infraction pour laquelle l'inviolabilité n'est pas reconnue est déterminée par le mode de peine dont l'infraction est passible (peine de mort ou peine de réclusion). Dans d'autres cas, on a eu recours à l'énumération des crimes pour lesquels l'inviolabilité ne s'applique point. Enfin, un groupe important de conventions bilatérales utilise comme critère, pour définir les cas où l'arrestation des fonctionnaires consulaires est permise, la durée de la peine que la législation de l'Etat de résidence fixe comme sanction pour l'infraction commise. Quelquefois même la qualification de l'infraction ou la longueur de la peine sont fixées d'une manière différente pour chacune des parties contractantes.

7. Certaines conventions consulaires n'admettent

l'arrestation et la détention préventives qu'à la double condition qu'il s'agisse d'infractions particulièrement graves, définies dans la convention respective, et que les fonctionnaires consulaires aient été pris en flagrant délit.

8. Lorsque les conventions se bornent à reconnaître aux fonctionnaires consulaires l'exemption de l'arrestation « préventive », sauf pour les crimes, elles contiennent quelquefois des dispositions stipulant que les fonctionnaires consulaires de carrière ne pourront être mis en état d'arrestation personnelle ni à titre de mesure préventive, ni à titre de mesure d'exécution en matière civile et commerciale, ni pour une contravention, ni à titre de peine pour les infractions poursuivies par voie administrative. D'autres conventions excluent expressément l'arrestation en matière civile et commerciale.

9. La portée des dispositions visant l'immunité personnelle se trouve limitée *ratione personae* dans ce sens que :

a) Les conventions excluent généralement du bénéfice de la clause reconnaissant l'inviolabilité personnelle les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence;

b) Elles excluent de l'exemption de la contrainte par corps les fonctionnaires consulaires qui se livrent au commerce.

10. Quant à la question de savoir quelles sont les personnes jouissant de l'inviolabilité, elle se trouve résolue d'une manière différente par les conventions. Certaines conventions ne reconnaissent l'inviolabilité personnelle qu'aux consuls (*consular officers*); d'autres l'accordent également aux autres fonctionnaires consulaires et quelques-unes l'étendent même à certaines catégories d'employés de consulat.

11. La Commission a estimé que, malgré les divergences sur la question technique concernant la définition des infractions pour lesquelles l'inviolabilité personnelle ne saurait être admise, il existe, quant au fond, un accord suffisant dans la pratique des Etats sur la question de l'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires pour qu'il soit permis d'espérer que le principe du présent article pourra être accepté par les Etats.

12. L'article vise uniquement les fonctionnaires consulaires, c'est-à-dire les chefs de poste et les autres membres du consulat qui sont chargés de l'exercice des fonctions consulaires dans un consulat (art. 1^{er}, par. 1, alin. d). L'inviolabilité personnelle ne s'applique donc pas aux employés des consulats. De plus, seuls les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence (art. 69) et n'exercent aucune occupation privée de caractère lucratif (art. 56) jouissent de l'inviolabilité personnelle prévue au présent article.

13. Le paragraphe 1 du présent article vise l'exemption de l'arrestation et de la détention préventives. Sur ce point, la Commission a proposé, dans son texte adopté à la précédente session, deux variantes. Aux termes de la première variante, l'exemption ne devrait pas être admise en cas d'infraction passible d'une peine de prison dont le maximum soit d'au moins cinq ans. D'après la seconde variante, l'exemption ne devrait pas être accordée « en cas d'infraction grave ». Comme la plupart des gouver-

nements qui ont envoyé des observations sur le projet d'articles relatifs aux relations et immunités consulaires se sont prononcés pour la seconde alternative, la Commission a adopté la solution préconisée par cette alternative. Le paragraphe 1, dans son nouveau libellé, confère aux fonctionnaires consulaires l'exemption de toute arrestation et de toute détention préventives, sauf en cas de crime grave. Cependant, même dans ce cas, ils ne peuvent, aux termes du paragraphe 1, être mis en état d'arrestation et de détention préventives qu'en vertu d'une décision de l'autorité judiciaire compétente. Il y a lieu de relever que ce paragraphe n'exclut nullement l'ouverture et la conduite d'une procédure pénale contre un fonctionnaire consulaire. Le privilège prévu dans ce paragraphe est reconnu aux fonctionnaires consulaires dans l'intérêt de leurs fonctions. En effet, l'arrestation d'un fonctionnaire consulaire entrave considérablement le fonctionnement du consulat et rend difficile la poursuite de ses tâches quotidiennes, ce qui est d'autant plus grave que l'expédition d'un grand nombre des affaires confiées au consulat ne souffre point de délai (délivrance des visas, des passeports et d'autres documents de voyage, légalisation des signatures sur les documents et des factures commerciales, activités multiples en matière de navigation, etc.). Une telle mesure porte préjudice non seulement à l'Etat d'envoi, mais encore à l'Etat de résidence et peut affecter gravement les relations consulaires entre les deux Etats. Il serait donc inadmissible que le fonctionnaire consulaire puisse être mis en état d'arrestation ou de détention préventive à propos des infractions de moindre importance.

14. Le paragraphe 2 du présent article stipule que les fonctionnaires consulaires, à l'exception du cas où ils seraient soumis à l'arrestation ou la détention préventive prévues au paragraphe 1 dudit article, ne peuvent être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive. Aux termes de ce paragraphe, les fonctionnaires consulaires :

a) Ne sauraient être incarcérés en exécution d'un jugement si le jugement n'est pas définitif;

b) Ne sauraient être incarcérés en exécution d'une décision de police ou administrative;

c) Ne sauraient être soumis à aucune autre limitation de la liberté personnelle, telle, par exemple, une voie d'exécution impliquant une limitation de la liberté personnelle (contrainte par corps, emprisonnement destiné à forcer le débiteur à accomplir un acte pour lequel il ne peut pas être représenté, etc.), sauf en vertu d'une décision judiciaire définitive.

15. Le paragraphe 3 du présent article, qui vise la manière dont doit se dérouler la procédure pénale engagée contre un fonctionnaire consulaire, pose comme règle que ce dernier est tenu de se présenter devant les instances compétentes. Cette expression vise aussi bien la procédure devant les tribunaux ordinaires que la procédure devant les autres juridictions. Sauf lorsque le paragraphe 1 admet l'arrestation préventive, aucune mesure de coercition ne peut être appliquée à un fonctionnaire consulaire qui refuse de se présenter devant le tribunal. Cette juridiction peut évidemment toujours recueillir la déposition du fonctionnaire consulaire à sa résidence ou à son bureau,

toutes les fois que la législation de l'Etat de résidence le permet et qu'il est possible de le faire.

16. Les fonctionnaires consulaires qui tombent sous la portée du présent article jouissent de l'inviolabilité dans les limites qu'il trace, à partir du moment où ils pénètrent sur le territoire de l'Etat de résidence pour rejoindre leur poste. Ils doivent naturellement décliner leur identité et se prévaloir de leur qualité de fonctionnaire consulaire. Au cas où ils se trouvent déjà sur le territoire de l'Etat de résidence au moment de leur nomination, ils bénéficient de l'inviolabilité dès que leur nomination a été notifiée au ministère des affaires étrangères ou à l'autorité désignée par ce dernier (voir article 53 du présent projet). Le fonctionnaire consulaire jouit de la même inviolabilité dans les Etats tiers, s'il traverse leur territoire ou s'y trouve lorsqu'il va assumer ses fonctions ou rejoindre son poste, ou lorsqu'il rentre dans son pays (art. 54, par. 1).

17. Il est à noter qu'en vertu de l'article 69 le présent article ne s'applique pas aux fonctionnaires consulaires, qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 42

Devoir d'information en cas d'arrestation, de détention préventive ou de poursuite pénale

En cas d'arrestation ou de détention préventive d'un membre du personnel consulaire ou de poursuite pénale engagée contre lui, l'Etat de résidence est tenu d'en prévenir au plus tôt le chef de poste consulaire. Si ce dernier est lui-même visé par lesdites mesures, l'Etat de résidence doit en informer l'Etat d'envoi par la voie diplomatique.

Commentaire

Cet article vise non seulement les fonctionnaires consulaires, mais encore tous les membres du consulat. Il énonce l'obligation qu'a l'Etat de résidence de prévenir le chef de poste consulaire lorsqu'un membre du personnel consulaire a été mis en état d'arrestation ou de détention préventive ou lorsque des poursuites pénales sont engagées contre lui. L'obligation d'informer l'Etat d'envoi par voie diplomatique, lorsque le chef de poste est lui-même visé par les mesures mentionnées, s'explique aussi bien par la gravité de la mesure en question, qui affecte dans ce cas la personne chargée de diriger un consulat, que par des considérations d'ordre pratique.

Article 43

Immunité de juridiction

Les membres du consulat ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires.

Commentaire

1. Tous les membres du consulat, à la différence des membres du personnel diplomatique, sont en principe soumis à la juridiction de l'Etat de résidence, à moins qu'ils n'en soient exemptés par une des présentes règles ou par une disposition d'un autre accord international appli-

cable en la matière. Ils sont soumis, comme toute personne privée, à la juridiction de l'Etat de résidence pour tous les actes de leur vie privée et en particulier pour toute activité privée de caractère lucratif qu'il pourraient exercer.

2. La règle selon laquelle les membres du consulat ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (actes de la fonction) fait partie du droit international coutumier. Cette exemption représente une immunité reconnue à l'Etat d'envoi en ce qui concerne les actes qui constituent des actes d'un Etat souverain. Ces actes échappent de par leur nature à toute juridiction de l'Etat de résidence, qu'il s'agisse de la juridiction civile, criminelle ou administrative. Les actes de la fonction, étant soustraits à la juridiction de l'Etat de résidence, ne peuvent non plus donner lieu à des poursuites pénales. Par conséquent, les fonctionnaires consulaires jouissent de l'inviolabilité complète en ce qui concerne les actes de la fonction.

3. Selon l'opinion de certains membres de la Commission, il aurait fallu préciser que seuls les actes officiels accomplis dans les limites des attributions consulaires jouissent de l'immunité de juridiction. La Commission n'a pu se rallier à cette façon de voir. En effet, il est souvent très difficile de tracer une limite précise entre ce qui est encore l'acte officiel du fonctionnaire consulaire entrant dans le cadre des fonctions consulaires et ce qui constitue déjà un acte privé ou une communication personnelle dépassant ces fonctions. Tout qualificatif que l'on ajouterait à la disposition précitée permettrait de contester l'exemption de juridiction et pourrait être utilisé à tout moment pour affaiblir la position d'un membre du consulat.

4. Cet article ne s'applique pas aux membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. Leur statut juridique est régi par l'article 69 du présent projet.

Article 44

Obligation de répondre comme témoin

1. Les membres du consulat peuvent être appelés à répondre comme témoins au cours des procédures judiciaires et administratives. Toutefois, en cas de refus, aucune mesure coercitive ou autre sanction ne peut être appliquée à un fonctionnaire consulaire.

2. L'autorité qui requiert le témoignage doit éviter de gêner un fonctionnaire consulaire dans l'accomplissement de ses fonctions. Elle doit en particulier recueillir le témoignage du fonctionnaire consulaire à sa résidence ou au consulat ou accepter une déclaration écrite de sa part toutes les fois que cela est possible.

3. Les membres du consulat ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents officiels y relatifs.

Commentaire

1. A la différence des membres de la mission diplomatique, les fonctionnaires consulaires et les autres

membres du consulat ne sont pas exemptés par le droit international de l'obligation de répondre comme témoins en justice et au cours des procédures administratives. Toutefois, la Commission a été d'accord pour reconnaître qu'en cas de refus aucune mesure de coercition ou autre sanction ne peuvent leur être appliquées. Ce privilège se trouve consacré par un grand nombre de conventions consulaires. Pour la raison indiquée, l'assignation émanant de l'autorité judiciaire ou administrative et invitant les fonctionnaires consulaires à comparaître ne doit pas contenir de menaces de sanction pénale pour le cas de non-comparution.

2. La Commission a constaté que les conventions consulaires appliquent différentes méthodes en ce qui concerne la procédure à suivre pour recueillir le témoignage des fonctionnaires consulaires. S'inspirant de nombreuses dispositions conventionnelles, elle s'est bornée à énoncer au paragraphe 2 du présent article deux règles fondamentales à ce sujet :

a) L'autorité requérant le témoignage doit éviter de gêner le fonctionnaire consulaire dans l'accomplissement de ses fonctions officielles;

b) Elle doit faire le nécessaire pour recueillir son témoignage à sa résidence ou au consulat ou accepter une déclaration écrite de sa part, toutes les fois que cela est possible.

Comme il ressort des mots « toutes les fois que cela est possible », le témoignage d'un fonctionnaire consulaire ne pourra être recueilli à sa résidence ou au contraire que si la législation de l'Etat de résidence le permet. Mais, même lorsque la législation de cet Etat permet de recueillir le témoignage à la résidence ou au consulat, par exemple par l'intermédiaire d'un juge délégué, il peut y avoir des cas exceptionnels où la comparution du fonctionnaire consulaire devant le tribunal est, selon l'opinion du tribunal, indispensable. La Commission, en insérant le mot « possible », a voulu sauvegarder cette éventualité. Dans le cas où le témoignage du fonctionnaire consulaire doit être recueilli à sa résidence ou au consulat, la date et l'heure de cette déposition devront être bien entendu fixées d'un commun accord entre le tribunal et le consulat auquel appartient le fonctionnaire dont il s'agit. La date de la déposition doit être fixée de manière à ne pas retarder inutilement le déroulement de la procédure. Si la deuxième règle peut être regardée comme une application de la première, celle-ci énonce néanmoins une règle générale devant s'appliquer aussi bien au cas visé par la seconde règle qu'à celui où le fonctionnaire consulaire devrait comparaître devant le tribunal.

3. Le droit reconnu aux membres du consulat de refuser de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions et de produire la correspondance et les documents officiels y relatifs se trouve également consacré par un grand nombre de conventions consulaires. La liberté de refuser de produire en justice la correspondance officielle et les documents officiels est un corollaire logique de l'inviolabilité de la correspondance et des documents du consulat. Toutefois, le fonctionnaire consulaire ou tout autre membre du consulat ne devrait pas refuser son témoignage sur des faits dont il aurait connaissance en tant que fonctionnaire de l'état civil ni de produire les documents y afférents.

4. Le présent article ne s'applique qu'aux fonctionnaires consulaires de carrière et aux employés consulaires. Les fonctionnaires consulaires honoraires ne jouissent, en vertu de l'article 57, paragraphe 1 du présent projet, que de l'immunité prévue au paragraphe 3 du présent article.

5. En vertu de l'article 69 du projet, le présent article, à l'exception du paragraphe 3, ne s'applique pas aux membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 45

Renonciation aux immunités

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'égard d'un membre du consulat aux immunités prévues aux articles 41, 43 et 44.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si un membre du consulat, dans une matière où il bénéficierait de l'immunité de juridiction en vertu de l'article 43, engage une procédure, il n'est pas recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Commentaire

1. Cet article, qui suit de près le texte de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, prévoit que l'Etat d'envoi peut renoncer aux immunités prévues aux articles 41, 43 et 44. C'est à l'Etat d'envoi, sujet des droits découlant des présents articles, qu'est réservée la faculté de renoncer à l'immunité. Le fonctionnaire consulaire ne peut pas le faire à lui seul.

2. Le texte de l'article ne répond pas à la question de savoir par quelle voie la renonciation de l'immunité doit se faire. Il est à présumer que, dans le cas où le chef de poste consulaire est visé par cette mesure, la déclaration portant la renonciation à l'immunité doit se faire par la voie diplomatique. Si la renonciation concerne un autre membre du consulat, cette déclaration peut être faite par le chef du poste consulaire dont il s'agit.

3. Etant donné que les membres du consulat sont justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence pour tous les actes autres que les actes de la fonction, la règle stipulée au paragraphe 3 du présent article ne s'appliquera que dans les cas où un membre du consulat se présenterait en demandeur devant les instances de l'Etat de résidence dans une matière où il bénéficierait de l'immunité de juridiction.

4. La renonciation à l'immunité peut être faite aussi bien dans la procédure judiciaire que dans la procédure administrative.

5. Il y a lieu de souligner que la renonciation à l'immunité une fois valablement accordée, il n'est pas permis d'invoquer l'exception d'immunité dans un stade ultérieur de la procédure (par exemple en appel).

Article 46

Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers, de permis de séjour et de permis de travail

1. Les membres du consulat, les membres de leur famille vivant à leur foyer et leur personnel privé sont exempts des obligations prévues par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

2. Les personnes visées au paragraphe 1 du présent article sont exemptes des obligations que les lois et règlements de l'Etat de résidence relatifs à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère pourraient imposer en matière de permis de travail, soit aux employeurs, soit aux employés.

Commentaire

1. Aux termes de l'article 24 du présent projet, l'arrivée des membres du consulat, des membres de leur famille vivant à leur foyer et du personnel privé doit être notifiée au ministère des affaires étrangères ou à l'autorité par lui. En accord avec la pratique de nombreux pays, il a semblé nécessaire d'exempter ces personnes de l'obligation que la législation de l'Etat de résidence impose aux étrangers de se faire inscrire sur le registre des étrangers et de demander un permis de séjour.

2. Dans un grand nombre d'Etat, le ministère des affaires étrangères délivre aux membres du consulat, de même qu'aux membres de leur famille, des cartes spéciales qui leur servent de document d'identité attestant leur qualité du membre du consulat ou de membre de la famille d'un fonctionnaire ou employé consulaire. L'obligation de délivrer ces cartes de légitimation a été également stipulée par plusieurs conventions consulaires. La Commission, tout en étant d'avis que cette pratique devrait être généralisée et acceptée par tous les Etats, n'a cependant pas cru nécessaire d'inclure une disposition à cette fin dans le présent projet, à cause de son caractère principalement technique.

3. L'extension de l'exemption précitée au personnel privé se justifie par des raisons d'utilité pratique. Il serait en effet difficile d'astreindre un membre du consulat, qui amènerait avec lui de l'étranger un membre du personnel privé, aux obligations en question, en ce qui concerne une personne appartenant à sa maison, alors que lui-même et les membres de sa famille en sont exempts.

4. L'exemption des obligations en matière du permis de travail prévue au paragraphe 2 ne vise que le cas où un membre du consulat voudrait engager à son service une personne ayant la nationalité de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers. Dans certains pays, en effet, la législation relative à l'emploi de la main-d'œuvre étrangère impose soit aux employeurs, soit aux employés, l'obligation d'obtenir un permis de travail. Le paragraphe 2 du présent article a pour but d'exempter le membre du consulat et le membre du personnel privé des obligations que la loi de l'Etat de résidence pourrait leur imposer dans un tel cas.

5. La nomination du personnel consulaire à un consulat dans l'Etat de résidence est régie par l'article

19 du présent projet. L'exemption prévue au paragraphe 2 ne peut donc viser en aucun cas l'occupation de ces personnes au consulat. A cette fin, aucun permis de travail ne saurait être exigé.

6. L'exemption ne peut s'appliquer en raison de sa nature même qu'aux étrangers, puisque seuls ceux-ci peuvent être visés par la législation de l'Etat de résidence concernant l'immatriculation des étrangers, le permis de séjour et le permis de travail. L'exemption précitée ne peut donc pas viser les membres du consulat et les membres de leur famille, ressortissants de l'Etat de résidence.

7. Il n'y a pas d'article correspondant à cette disposition dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. La Commission a estimé qu'en raison des privilèges et immunités diplomatiques, et notamment de l'immunité très large de juridiction que le projet en question reconnaît non seulement aux agents diplomatiques et aux membres de leur famille qui vivent à leur foyer, mais encore aux membres du personnel administratif et technique de la mission diplomatique et aux membres de leur famille qui vivent à leur foyer, une disposition de ce genre est loin d'avoir la même importance dans le domaine des relations et immunités diplomatiques qu'en matière de relations et immunités consulaires.

Article 47

Exemption du régime de sécurité sociale

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, les membres du consulat sont, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exemptés des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat de résidence.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également à l'égard des membres du personnel privé qui sont au service exclusif des membres du consulat, à condition :

a) Qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence ou n'y aient pas leur résidence permanente; et,

b) Qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui sont en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.

3. Les membres du consulat qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de résidence imposent à l'employeur.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat de résidence, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

Commentaire

1. L'exemption du régime de sécurité sociale se justifie par des considérations d'utilité pratique. Si un

membre du consulat devait, au cours de sa carrière, à chacune de ses affectations fréquentes à des consulats situés dans des pays différents, cesser d'être soumis aux lois nationales concernant la sécurité sociale (assurances-maladie, assurances-vieillesse, assurances-invalidité, etc.) et s'il devait à chacune de ces occasions être assujéti à une législation différente de celle de l'Etat d'envoi, des difficultés considérables en résulteraient pour le fonctionnaire ou employé dont il s'agit. Il est donc dans l'intérêt de tous les Etats d'accorder l'exemption prévue dans cet article, afin que les membres du consulat puissent continuer à être soumis, sans solution de continuité, à leur loi nationale en matière de sécurité sociale.

2. Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à ceux des membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence (art. 69 du présent projet).

3. Si les membres du consulat sont exempts du régime de sécurité sociale en tant que personnes employées au service de l'Etat d'envoi, ils ne le sont pas lorsqu'ils emploient des personnes qui sont soumises au régime de sécurité sociale dans l'Etat de résidence. Dans ce cas, ils sont soumis aux obligations que la législation sur la sécurité sociale impose aux employeurs et doivent payer leur quote-part des contributions aux assurances sociales.

4. A la présente session, la Commission a modifié le texte du paragraphe 1 du présent article en y introduisant, selon le modèle de l'article 33 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, la clause « pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi ». Par là ce paragraphe exclut du bénéfice de cet article les membres du consulat qui auraient une occupation privée en dehors du consulat ou qui exerceraient des activités privées de caractère lucratif et engageraient à cette fin un personnel nécessaire. L'introduction de la clause précitée a rendu superflu de mentionner au paragraphe premier les membres de la famille d'un membre du consulat.

5. Les mêmes raisons qui justifient l'exemption du régime de sécurité sociale, lorsqu'il s'agit des membres du consulat, militent en faveur de l'exemption des membres du personnel privé qui sont au service exclusif des membres du personnel consulaire. Toutefois, comme ces personnes peuvent être choisies parmi les ressortissants de l'Etat d'envoi résidant de façon permanente dans l'Etat de résidence ou parmi des ressortissants étrangers qui pourraient ne pas bénéficier des lois sur la sécurité qui pourraient ne pas bénéficier des lois sur la sécurité au paragraphe 2 du présent article afin d'assurer aux membres du personnel privé le bénéfice des dispositions relatives à la sécurité sociale au cas où ils n'en bénéficieraient pas dans leurs pays d'origine.

6. Des règles différentes peuvent évidemment être stipulées sur cette question dans des conventions conclues entre les Etats. Comme cependant le présent projet prévoit à l'article 71 le maintien des conventions antérieures visant les relations et les immunités consulaires, il n'est pas nécessaire de formuler une réserve spéciale à cette fin dans l'article 47.

7. Il est à noter que cet article ne s'applique pas aux membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence (art. 69).

Article 48

Exemption fiscale

1. Les membres du consulat, sauf le personnel de service, et les membres de leur famille vivant à leur foyer sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux et communaux, à l'exception :

a) Des impôts indirects incorporés normalement dans le prix des marchandises ou des services;

b) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat de résidence, à moins que le membre du consulat ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins du consulat;

c) Des droits de succession et de mutation perçus par l'Etat de résidence sous réserve de l'article 50 concernant la succession d'un membre du consulat ou d'un membre de sa famille;

d) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat de résidence, et des impôts sur le capital concernant les investissements effectués par eux dans les entreprises commerciales ou financières dans l'Etat de résidence;

e) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;

f) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 31.

2. Les membres du personnel de service ainsi que les membres du personnel privé au service exclusif des membres du consulat sont exempts des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services.

Commentaire

1. L'expression fiscale est souvent accordée aux fonctionnaires consulaires par des conventions consulaires ou d'autres accords bilatéraux conclus entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi. En l'absence du règlement conventionnel, cette question est réglée par la législation de l'Etat de résidence qui fait toujours dépendre l'exemption fiscale d'un traitement réciproque accordé dans l'Etat d'envoi aux fonctionnaires consulaires de l'Etat de résidence. L'étendue des exemptions fiscales varie beaucoup dans les différentes législations. La Commission a estimé qu'il convient de faire bénéficier en principe les membres du consulat de la même exemption fiscale que celle dont jouissent les membres des missions diplomatiques (art. 34 de la Convention de Vienne en relation avec l'art. 37). C'est pourquoi l'article 48 reprend avec quelques modifications le texte de l'article 34 de la Convention de Vienne.

2. Aux termes de l'alinéa *c*, font exception à l'exemption prévue dans le présent article non seulement les droits de succession, mais également les droits de mutation. L'exclusion de ces derniers se justifie par les mêmes raisons que l'exclusion des droits de succession.

3. La Commission a maintenu dans le texte français de cet article, comme dans le texte français d'autres articles du présent projet, l'expression « vivant à leur foyer », qu'elle y avait introduite à sa précédente session

afin de délimiter le cercle des membres de la famille d'un membre du consulat qui bénéficient des privilèges et immunités prévus dans ces articles. Elle a estimé, en effet, que cette expression rend d'une manière plus exacte l'idée qu'elle avait en vue lorsqu'elle a employé l'expression « faisant partie de leur ménage » ou des expressions similaires dans le texte français de son projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques.

4. Sont exclus du bénéfice du présent article :

a) En vertu des articles 56 et 63, les membres du consulat et les membres de leur famille qui exercent une occupation privée de caractère lucratif;

b) En vertu de l'article 69 du présent projet, les membres du consulat et les membres de leur famille qui sont ressortissants de l'Etat de résidence;

c) En vertu de l'article 63, les fonctionnaires consulaires honoraires.

5. Les conventions bilatérales accordent en règle générale l'exemption fiscale sous réserve de réciprocité. Une telle condition permettant de limiter l'exemption fiscale, si l'autre partie agit de même, imprime à la disposition visant l'exemption fiscale un caractère autonome. La Commission n'a pas cru utile d'insérer une telle clause dans un projet de convention multilatérale, estimant que la réciprocité sera réalisée par le fait que la disposition dont il s'agit sera obligatoire pour toutes les parties contractantes. Elle a pensé que le but que la convention multilatérale doit se proposer d'atteindre, à savoir unifier la pratique des Etats sur ce point, sera plus rapidement atteint si la réserve de réciprocité n'est pas incluse.

6. Comme les locaux consulaires jouissent de l'exemption fiscale aux termes de l'article 31 du présent projet, il a été nécessaire de faire à l'alinéa f du paragraphe 1 une réserve renvoyant à cette disposition pour le cas où c'est le consul ou un membre du consulat qui sont propriétaires ou locataires des locaux consulaires aux fins du consulat. Dans un tel cas, en vertu de l'article 31, ils ne seraient pas astreints à l'obligation de payer les droits énumérés à l'alinéa f. A la différence de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques l'alinéa f ne contient pas les mots « en ce qui concerne les biens immobiliers », car la Commission estimait qu'en raison de la situation des consuls qui diffère de celle des agents diplomatiques, il n'y avait pas lieu d'inclure cette clause dans le présent projet.

Article 49

Exemption douanière

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de résidence accorde l'entrée et l'exemption de tous droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entrepôt, de transport et frais afférents à des services analogues sur :

a) Les objets destinés à l'usage officiel d'un consulat de l'Etat d'envoi.

b) Les objets destinés à l'usage personnel du fonctionnaire consulaire et des membres de sa famille vivant à son foyer, y compris les effets destinés à son installation.

2. Les employés consulaires autres que les membres du personnel de service bénéficient des immunités prévues au paragraphe 1 du présent article pour ce qui est des objets importés lors de leur première installation.

Commentaire

1. Selon une pratique très généralisée, les objets destinés à l'usage d'un consulat sont exemptés de droits de douane et l'on peut considérer que cette pratique est une preuve de la coutume internationale dans ce domaine particulier. Par « objets destinés à l'usage officiel d'un consulat », il faut entendre les écussons, pavillons, enseignes, sceaux et cachets, livres, imprimés officiels pour le service du consulat, de même que le mobilier, les fournitures de bureau (classeurs, machines à écrire, machines à calculer, matériel d'écriture, etc.) et tous les autres objets pour l'usage officiel du consulat.

2. Si les membres du consulat ne jouissent pas d'une exemption douanière en vertu du droit international général, des accords particuliers très nombreux leur accordent les franchises douanières, toujours dans une mesure plus grande, et on constate la tendance à accorder aux membres du consulat des avantages analogues à ceux dont jouissent les membres des missions diplomatiques. C'est pourquoi la Commission a décidé de reprendre dans le présent article le texte du paragraphe 1 de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et ajouter un deuxième paragraphe tendant à reconnaître aux employés consulaires, à l'exception du personnel de service, les exemptions douanières analogues à celles qui sont reconnues par l'article 37 au personnel administratif et technique des missions diplomatiques.

3. Du fait que les Etats déterminent, par voie de règlements internes, les conditions et les modalités sous lesquelles l'exemption douanière est accordée et en particulier le délai dans lequel les objets destinés à l'installation doivent être importés, le délai pendant lequel les objets importés ne doivent pas être vendus ou les contingents annuels pour les objets de consommation, il a été jugé nécessaire d'inclure dans l'article l'expression « suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter ». Une telle réglementation n'est pas incompatible avec l'obligation d'accorder l'exemption douanière, à condition qu'elle soit de caractère général. Elle ne saurait viser un cas particulier.

4. Le présent article ne s'applique pas :

a) Aux membres du consulat qui exercent une occupation privée de caractère lucratif (art. 56);

b) Aux membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence (art. 69);

c) Aux fonctionnaires consulaires honoraires (art. 57).

5. Il y a lieu de souligner que seuls les objets destinés à l'usage personnel des membres du consulat susmentionnés et les membres de leur famille vivant à leur foyer bénéficient de l'exemption douanière. Il est évident par exemple que les objets importés par un membre du consulat pour être vendus ne bénéficient pas de l'exemption.

Article 50**Succession d'un membre du consulat
ou d'un membre de sa famille**

En cas de décès d'un membre du consulat ou d'un membre de sa famille, qui vivait à son foyer, l'Etat de résidence est tenu :

a) De permettre l'exportation des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui ont été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès;

b) De ne pas prélever de droits de succession sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat de résidence était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre du consulat ou membre de la famille d'un membre du consulat.

Commentaire

Tout comme dans le cas d'un membre d'une mission diplomatique, l'exemption des droits successoraux en ce qui concerne les biens meubles d'un membre du consulat ou d'un membre de sa famille vivant à son foyer se justifie pleinement, parce que les personnes dont il s'agit sont venues dans l'Etat de résidence pour y exercer une fonction publique dans l'intérêt de l'Etat d'envoi. C'est la même raison qui justifie la libre exportation des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui ont été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès. A la présente session, le texte de cet article a été adapté à celui du paragraphe 4 de l'article 39 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 51**Exemption des prestations personnelles**

L'Etat de résidence doit exempter les membres du consulat, sauf le personnel de service, ainsi que les membres de leur famille vivant à leur foyer, de toute prestation personnelle et de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Commentaire

1. L'exemption prévue par cet article vise le service militaire, le service dans les milices, les fonctions de juré, de juge laïque, les travaux personnels ordonnés par les communes sur les routes ou à l'occasion d'une calamité publique, etc.

2. Les exemptions prévues au présent article doivent être considérées comme faisant partie du droit international coutumier.

3. En vertu de l'article 69 du présent projet, cet article ne s'applique aux membres du consulat et aux membres de leur famille vivant à leur foyer que s'ils n'ont pas la nationalité de l'Etat de résidence.

4. Cet article correspond à l'article 35 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

5. La Commission aurait préféré employer dans le

texte français une autre expression que « tout service public », qui a une signification spéciale dans beaucoup de législations, mais elle a finalement décidé de s'en tenir à l'expression utilisée à l'article 35 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 52**Question de l'acquisition de la nationalité
de l'Etat de résidence**

Les membres du consulat et les membres de leur famille vivant à leur foyer n'acquièrent pas la nationalité de l'Etat de résidence par le seul effet de sa législation.

Commentaire

1. Cet article suit de près le texte de l'article II du Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, signé le 18 avril 1961 à Vienne. Il a surtout pour but d'empêcher :

a) L'acquisition automatique de la nationalité de l'Etat de résidence :

i) Par l'enfant dont les parents sont membres du consulat, mais non pas ressortissants de l'Etat de résidence, et qui est né sur le territoire de l'Etat dont la législation en matière de nationalité applique le *jus soli*;

ii) Par une femme qui est membre du consulat, lorsqu'elle se marie à un ressortissant de l'Etat de résidence;

b) La réintégration dans sa nationalité d'origine d'un membre du consulat ou d'un membre de sa famille vivant à son foyer, par exemple, dans le cas où la législation de l'Etat de résidence attache une telle conséquence à un séjour plus ou moins prolongé sur son territoire d'une personne qui avait auparavant sa nationalité.

2. Le présent article ne s'applique pas lorsque la fille d'un membre du consulat qui n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence épouse un ressortissant de cet Etat, car par son mariage elle quitte le foyer du membre du consulat dont il s'agit.

3. En raison de la Convention sur la nationalité de la femme mariée en date du 20 février 1957, conclue sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la règle formulée au présent article perd considérablement en importance, en ce qui concerne l'acquisition de la nationalité de l'Etat de résidence par le mariage d'une femme, membre du consulat de l'Etat d'envoi, avec un ressortissant de l'Etat de résidence.

Article 53**Commencement et fin des privilèges
et immunités consulaires**

1. Tout membre du consulat bénéficie des privilèges et immunités prévus par les présents articles, dès son entrée sur le territoire de l'Etat de résidence pour gagner son poste ou, s'il se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination est notifiée au ministère des affaires étrangères ou à l'autorité désignée par celui-ci.

2. Les membres de la famille d'un membre du consulat vivant à son foyer, ainsi que les membres

de son personnel privé, bénéficient de leurs privilèges et immunités dès leur entrée sur le territoire de l'Etat de résidence. Lorsqu'ils se trouvent sur le territoire de l'Etat de résidence au moment où ils entrent au foyer ou au service d'un membre du consulat, ils bénéficient des privilèges et immunités dès que leur nom est notifié au ministère des affaires étrangères ou à l'autorité désignée par celui-ci.

3. Lorsque les fonctions d'un membre du consulat prennent fin, ses privilèges et immunités, de même que ceux des personnes visées au paragraphe 2 du présent article, cessent normalement au moment où les personnes en question quittent le pays ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui leur aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. La même disposition est applicable aux personnes visées au paragraphe 2 ci-dessus lorsqu'elles cessent d'appartenir au foyer ou d'être au service d'un membre du consulat.

4. Toutefois, en ce qui concerne les actes accomplis par un membre du consulat dans l'exercice de ses fonctions, l'inviolabilité personnelle et l'immunité de juridiction subsistent sans limitation de durée.

5. En cas de décès d'un membre du consulat, les membres de sa famille vivant à son foyer continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat de résidence.

Commentaire

1. Cet article suit la solution arrêtée pour les personnes ayant droit aux privilèges diplomatiques prévus par l'article 39 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. La Commission a estimé qu'il est important de fixer la date où les privilèges et immunités consulaires commencent et celle où ils prennent fin.

2. En ce qui concerne la rédaction, la Commission a préféré garder le texte adopté à la session précédente, estimant que le texte en distinguant entre la situation des membres du consulat, d'une part, et les membres de leur famille et du personnel privé, d'autre part, était plus précis.

3. La Commission a été d'avis qu'il importe de reconnaître les privilèges et immunités consulaires aux membres du consulat, même lorsque leurs fonctions ont pris fin. Les privilèges et immunités ne cessent qu'au moment où les personnes qui en bénéficient quittent le territoire de l'Etat de résidence, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui leur a été accordé pour préparer leur départ.

4. Les vexations dont furent souvent victimes les fonctionnaires et employés consulaires lorsqu'un conflit armé avait éclaté entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence justifient l'inclusion des mots « même en cas de conflit armé » dans le texte de l'article.

5. Le paragraphe 5 du présent article a pour but d'assurer aux membres de la famille d'un membre du

consulat décédé les privilèges et immunités dont ils bénéficient, pendant un laps de temps raisonnable après la mort du membre du consulat. Ce paragraphe reprend le texte du paragraphe 3 de l'article 39 de la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 54

Obligations des Etats tiers

1. Si le fonctionnaire consulaire traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers, qui lui a accordé un visa au cas où ce visa est requis, pour aller assumer ses fonctions ou rejoindre son poste ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accorde l'inviolabilité personnelle et toutes autres immunités, prévues par les présents articles, qui sont nécessaires pour permettre son passage ou son retour. L'Etat tiers fera de même pour les membres de la famille bénéficiant des privilèges et immunités, qui accompagnent le fonctionnaire consulaire ou qui voyagent séparément pour le rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans les conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des autres membres du consulat et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence. Ils accordent aux courriers consulaires, auxquels un visa a été accordé, s'il était requis, et aux valises consulaires en transit, la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de résidence est tenu de leur accorder.

4. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes mentionnées respectivement dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles et aux valises consulaires, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à un cas de force majeure.

Commentaire

1. Le présent article ne se propose pas de régler la question de savoir si un Etat tiers est tenu d'accorder le passage sur son territoire aux fonctionnaires consulaires et aux employés du consulat ainsi qu'à leurs familles. Il se borne à déterminer les obligations des Etats tiers lors du passage des personnes en question sur leur territoire.

2. Les obligations qu'assument les Etats tiers aux termes de cet article ne visent que les fonctionnaires consulaires qui :

- a) Traversent leur territoire; ou
- b) Se trouvent sur leur territoire pour :
 - i) Aller assumer leurs fonctions; ou
 - ii) Aller rejoindre leur poste; ou
 - iii) Rentrer dans leur pays.

3. La Commission propose de reconnaître aux fonctionnaires consulaires l'inviolabilité personnelle dont ils jouissent en vertu de l'article 41 du présent projet et celles des immunités prévues par les présents articles qui sont nécessaires pour permettre leur passage ou leur retour. Dans aucun cas, ces prérogatives ne doivent dépasser, dans la pensée de la Commission, celles qui leur sont reconnues dans l'Etat de résidence.

4. Quant aux membres de la famille des fonctionnaires consulaires vivant à leur foyer, le présent article impose aux Etats tiers l'obligation de leur accorder les immunités prévues par le présent projet et les facilités nécessaires pour leur voyage de transit. Quant aux employés du consulat et aux membres de leurs familles, les Etats tiers ont l'obligation de ne pas entraver leur passage.

5. Les dispositions du paragraphe 3 du présent article, garantissant à la correspondance et aux autres communications officielles en transit la même liberté et la même protection dans les Etats tiers que dans l'Etat de résidence, répondent à l'intérêt qu'ont tous les Etats à ce que les relations consulaires puissent se développer sans entraves et sans difficultés.

6. Le paragraphe 4 du présent article reproduit *mutatis mutandis* les dispositions du paragraphe 4 de l'article 40 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Article 55

Respect des lois et règlements de l'Etat de résidence

1. **Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat.**

2. **Les locaux consulaires ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions consulaires, telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles ou dans d'autres règles du droit international.**

3. **La règle stipulée au paragraphe précédent n'exclut pas la possibilité d'installer dans le bâtiment ou dans les locaux du consulat les bureaux d'autres organismes ou agences, à condition que les locaux affectés à ces bureaux soient séparés de ceux qui sont utilisés par le consulat. Dans ce cas, lesdits bureaux ne sont pas considérés, aux fins des présents articles, comme faisant partie des locaux consulaires.**

Commentaire

1. Cet article énonce au paragraphe 1 la règle fondamentale selon laquelle toute personne jouissant des privilèges et immunités consulaires a le devoir de respecter les lois et les règlements de l'Etat de résidence, sauf dans les cas où elle est exempte de leur application par une disposition expresse du présent projet ou d'un autre accord

international applicable en la matière. C'est ainsi, par exemple, que les lois imposant une prestation personnelle quelconque ou les lois sur la sécurité sociale ne sont pas applicables aux membres du consulat pour autant qu'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence.

2. L'interdiction de l'immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat de résidence, stipulée dans la seconde phrase du paragraphe 1, ne doit pas être interprétée comme empêchant les membres du consulat de faire des représentations, dans le cadre de leurs fonctions, pour protéger et défendre les intérêts de leur pays ou de ses ressortissants conformément au droit international.

3. Le paragraphe 2 reprend la règle prévue au paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Cette disposition signifie que les locaux consulaires ne doivent pas être utilisés à des fins qui seraient incompatibles avec les fonctions consulaires. Une infraction à cette obligation ne rend pas inopérante la disposition de l'article 30 relative à l'inviolabilité des locaux consulaires. Mais cette inviolabilité ne permet pas non plus que les locaux consulaires soient utilisés à des fins qui ne seraient pas en accord avec les présents articles et autres règles du droit international. Les locaux consulaires ne peuvent pas notamment être utilisés comme lieu d'asile pour les personnes poursuivies ou condamnées par les autorités locales. Les avis ont été divisés à la Commission sur la question de savoir s'il convenait d'énoncer cette conséquence particulière de la règle formulée au paragraphe 2 du présent article dans le corps même de l'article. Certains membres de la Commission auraient préféré voir le texte complété dans ce sens. D'autres, par contre, estimaient qu'il suffisait de mentionner cette question dans le commentaire relatif au présent article et faisaient aussi valoir, à l'appui de leur opinion, que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ne contient aucune disposition visant cette question. En outre, certains membres de la Commission auraient préféré remplacer le texte adopté à la session précédente par une clause plus restrictive. La Commission, après un échange de vues sur cette question, a décidé de maintenir le texte adopté à sa précédente session. Ce texte reprenait la règle prévue au paragraphe 3 de l'article 40 du projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, devenu le paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne.

4. Le paragraphe 3 vise le cas, assez fréquent dans la pratique, où dans le bâtiment du consulat ou les locaux du consulat sont installés les bureaux d'autres organismes ou agences.

Article 56

Régime particulier des fonctionnaires consulaires de carrière exerçant une occupation privée de caractère lucratif

Le régime des fonctionnaires consulaires de carrière qui ont, dans l'Etat de résidence, une occupation privée de caractère lucratif est assimilé, en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, à celui des fonctionnaires consulaires honoraires.

Commentaire

1. L'analyse des règlements consulaires a montré, et les observations des gouvernements ont confirmé, que certains Etats autorisent leurs fonctionnaires consulaires de carrière à exercer une occupation privée de caractère lucratif. L'examen de la pratique des Etats fait voir que ceux-ci ne sont pas disposés à accorder à cette catégorie de fonctionnaires consulaires, en ce qui concerne des privilèges et immunités, le même traitement qu'aux autres fonctionnaires consulaires de carrière qui se consacrent exclusivement à l'exercice de leurs fonctions. Cela se comprend, car, si ces fonctionnaires consulaires font partie des services consulaires réguliers, ils se trouvent en fait dans une situation qui est analogue à celle des consuls honoraires qui exercent, tout au moins dans la grande majorité des cas, également une occupation privée de caractère lucratif. Pour ce qui est de l'octroi des privilèges et immunités consulaires, les fonctionnaires en question sont assimilés pour la plupart par les législations nationales aux consuls honoraires. En tenant compte de cette pratique, la Commission a adopté à la présente session cet article ayant pour but de régler le statut juridique de cette catégorie de fonctionnaires consulaires.

2. L'adoption du présent article a permis de supprimer dans certains articles du projet, comme par exemple à l'article 48 (exemption fiscale) et 49 (exemption douanière), la clause aux termes de laquelle les membres du consulat exerçant une activité privée de caractère lucratif ne devaient pas bénéficier des avantages et immunités prévus par ces articles.

3. L'expression « occupation privée de caractère lucratif » vise les activités commerciales, professionnelles ou autres exercées à des fins lucratives. Cette expression ne saurait s'appliquer par exemple à des activités occasionnelles ou des activités dont le but principal n'est pas l'obtention d'un gain (cours donnés dans une faculté, direction d'une revue scientifique, etc.).

CHAPITRE III. — FACILITÉS, PRIVILÈGES
ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES
HONORAIRES

INTRODUCTION

1. Le terme de « consul honoraire » n'est pas utilisé dans le même sens par toutes les législations nationales. Certaines législations considèrent comme critère décisif le fait que le fonctionnaire en question n'est pas rémunéré pour son activité consulaire. D'autres, reconnaissant expressément que les consuls de carrière peuvent être salariés ou non salariés, établissent la différence essentielle entre les deux catégories d'après le fait que les uns sont envoyés à l'étranger et les autres choisis sur place. Aux termes de certains autres règlements consulaires, sont considérés comme consuls honoraires les agents qui n'ont pas la nationalité de l'Etat d'envoi et qui sont autorisés à exercer, en dehors de leurs fonctions officielles, une occupation lucrative dans l'Etat de résidence, sans qu'il soit décisif de savoir s'ils l'exercent en fait ou non. Certains Etats considèrent, en ce qui concerne l'octroi des immunités consulaires, comme consuls honoraires les représentants, de quelque nationalité qu'ils soient, qui en dehors de leurs fonctions officielles exercent une occupation ou

profession lucrative dans le pays de résidence. Enfin, nombreux sont les Etats qui considèrent comme consuls honoraires tous les consuls qui ne sont pas consuls de carrière.

2. A sa onzième session, la Commission a adopté à titre provisoire les décisions suivantes :

« Un consul peut être :

« i) « Consul de carrière » lorsqu'il est fonctionnaire dans le service public de l'Etat d'envoi, recevant un traitement et n'exerçant dans l'Etat de résidence aucune activité professionnelle autre que ses fonctions consulaires;

« ii) « Consul honoraire » lorsqu'il ne reçoit pas régulièrement de traitement de l'Etat d'envoi, est autorisé à se livrer au commerce ou exerce une profession lucrative dans l'Etat de résidence. »

3. Cependant, eu égard à la pratique des Etats dans ce domaine et aux différences notables qui existent dans les législations nationales en ce qui concerne la définition du consul honoraire, la Commission a décidé à sa douzième session d'omettre toute définition du consul honoraire dans le présent projet, en se bornant à stipuler à l'article premier, paragraphe 2, que les consuls peuvent être soit des consuls de carrière, soit des consuls honoraires, et en laissant aux Etats la liberté de définir cette catégorie de consuls.

4. Certains Etats, quoique peu nombreux, permettent que leurs fonctionnaires consulaires de carrière, tout en faisant partie des services consulaires réguliers, exercent une occupation privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence. Et il existe effectivement des fonctionnaires consulaires de carrière qui, profitant de cette autorisation, se livrent au commerce ou exercent une autre profession de caractère lucratif en dehors de leurs fonctions consulaires. La Commission a estimé que, tant que cette catégorie de fonctionnaires consulaires existe, il est indispensable de régler leur condition juridique dans le présent projet. En tenant compte de la pratique des Etats, la Commission a décidé de les assimiler, en ce qui concerne les privilèges et immunités consulaires, aux consuls honoraires (art. 56).

*Article 57**Régime des fonctionnaires consulaires honoraires*

1. Les articles 28, 29, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, paragraphe 3, 42, 43, 44, paragraphe 3, 45, 49, sauf l'alinéa b, et 53 du chapitre II concernant les facilités, privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires de carrière et des employés consulaires s'appliquent également aux fonctionnaires consulaires honoraires.

2. En outre, les facilités, privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires honoraires sont réglés par les articles suivants du présent chapitre.

Commentaire

1. La Commission a passé en revue tous les articles concernant les privilèges et immunités des consuls de carrière et a décidé que certains de ces articles sont éga-

lement applicables aux consuls honoraires. Ces articles sont énumérés au paragraphe 1 du présent article.

2. Il y a lieu d'appeler spécialement l'attention sur l'article 69 du présent projet, qui est également applicable aux consuls honoraires. Il s'ensuit que les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ne jouissent aux termes du présent projet, en ce qui concerne les immunités consulaires, que de l'immunité de juridiction pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et du privilège prévu au paragraphe 3 de l'article 44.

3. En ce qui concerne les autres articles du chapitre II qui ne sont pas énumérés au paragraphe 1 du présent article, la Commission a estimé qu'ils ne peuvent pas s'appliquer aux consuls honoraires dans toute leur étendue; elle a admis toutefois que certains des droits reconnus par ces articles aux consuls de carrière doivent être accordés également aux consuls honoraires. Les immunités qui doivent être conférées aux consuls honoraires sont définies dans les articles qui suivent.

Article 58

Inviolabilité des locaux consulaires

Les locaux d'un consulat dirigé par un consul honoraire sont inviolables, à condition qu'ils soient affectés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires. Dans ce cas, il n'est pas permis aux agents de l'Etat de résidence d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de poste.

Commentaire

La Commission a différé à sa précédente session la décision sur la question de savoir si l'article 31 du projet de 1960, concernant l'inviolabilité des locaux consulaires, est applicable aux locaux d'un consulat dirigé par un consul honoraire et elle a demandé aux gouvernements des renseignements sur cette question. A la lumière des renseignements obtenus, la Commission a décidé de compléter le projet par le présent article, aux termes duquel les locaux d'un consulat dirigé par un consul honoraire sont inviolables à condition qu'ils soient affectés exclusivement à l'exercice des fonctions consulaires. Cette dernière condition s'explique dans cet article comme d'ailleurs dans l'article 60 par le fait que les fonctionnaires consulaires honoraires exercent dans la plupart des cas une occupation privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence.

Article 59

Exemption fiscale des locaux consulaires

1. L'Etat d'envoi et le chef de poste sont exempts de tous impôts et taxes de toute nature, nationaux, régionaux et communaux à l'égard des locaux consulaires utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas à

ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de résidence, ils sont à la charge de la personne qui a contracté avec l'Etat d'envoi ou avec le chef de poste consulaire.

Commentaire

1. Les locaux consulaires dont l'Etat d'envoi ou le fonctionnaire consulaire honoraire sont propriétaires ou locataires sont exempts de tous impôts et taxes au même titre que les locaux d'un consulat dirigé par un fonctionnaire consulaire de carrière lorsqu'ils sont utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions consulaires.

2. La Commission a estimé que l'exemption prévue dans le présent article est pleinement justifiée.

3. Il est à noter qu'en vertu de l'article 69, le présent article ne s'applique pas aux fonctionnaires consulaires honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 60

Inviolabilité des archives et documents consulaires

Les archives et documents consulaires d'un consulat dirigé par un consul honoraire sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent, à condition qu'ils soient séparés de la correspondance privée du chef de poste et de toute personne travaillant avec lui, ainsi que des biens, livres ou documents se rapportant à leur profession ou à leur commerce.

Commentaire

Les archives et les documents consulaires d'un consulat dirigé par le consul honoraire ne bénéficient de l'inviolabilité qu'à la condition qu'ils soient séparés de la correspondance privée du consul honoraire et des personnes travaillant avec lui, des biens qui seraient en sa possession ainsi que des livres et documents se rapportant à la profession ou au commerce qu'il pourrait exercer. Cette dernière condition est nécessaire parce que les fonctionnaires consulaires honoraires exercent très souvent une occupation privée de caractère lucratif.

Article 61

Protection spéciale

L'Etat de résidence est tenu d'accorder au fonctionnaire consulaire honoraire une protection spéciale en raison de sa position officielle.

Commentaire

Tout comme à l'article 40 l'expression « protection spéciale » vise ici une protection supérieure à celle dont jouissent sur le territoire de l'Etat de résidence les résidents étrangers. Elle comprend surtout pour l'Etat de résidence le devoir d'assurer la sécurité personnelle du fonctionnaire consulaire honoraire, notamment en cas de tension entre l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi, lorsque la dignité ou la vie du fonctionnaire consulaire honoraire pourraient être menacées en raison de sa fonction officielle.

Article 62**Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour**

Les fonctionnaires consulaires honoraires, à l'exception de ceux qui exercent une occupation privée de caractère lucratif, sont exempts des obligations prévues par les lois et règlements de l'Etat de résidence en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

Commentaire

1. Le présent article ne s'applique pas au fonctionnaire consulaire honoraire lorsqu'il exerce une occupation privée de caractère lucratif en dehors du consulat. A la différence de l'article 46, cet article ne s'applique pas aux membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire honoraire.

2. Il est à noter qu'en vertu de l'article 69, le présent article ne s'applique pas aux fonctionnaires consulaires honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 63**Exemption fiscale**

Le fonctionnaire consulaire honoraire est exempt de tous impôts et taxes sur les indemnités et les émoluments qu'il reçoit de l'Etat d'envoi en raison de l'exercice des fonctions consulaires.

Commentaire

La majorité de la Commission a estimé que la disposition du présent article, bien qu'elle aille au-delà de la pratique générale actuelle des Etats, devrait être incluse afin d'éviter des difficultés que soulèverait l'imposition d'un revenu provenant de l'Etat étranger et en raison du fait qu'il s'agit des indemnités et des émoluments payés par un Etat étranger. Toutefois, il est à noter qu'en vertu de l'article 69, la présente disposition ne s'applique pas aux fonctionnaires consulaires honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 64**Exemption des prestations personnelles**

L'Etat de résidence doit exempter les fonctionnaires consulaires honoraires de toute prestation personnelle et de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Commentaire

1. Le texte du présent article tel qu'il a été adopté à la douzième session tendait à conférer l'exemption prévue dans cet article aux fonctionnaires consulaires et aux membres de leurs familles. Comme quelques-uns des gouvernements ont attiré l'attention de la Commission sur la nécessité de limiter la portée de cet article la Commission a remanié le texte en question en le limitant seulement aux fonctionnaires consulaires.

2. Il est à noter qu'en vertu de l'article 69, le présent article ne s'applique pas aux fonctionnaires consulaires honoraires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

Article 65**Obligations des Etats tiers**

Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles des consulats dirigés par des fonctionnaires consulaires honoraires la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence.

Commentaire

A sa douzième session, la Commission a inclus l'article 52 concernant les obligations des Etats tiers parmi les articles devant s'appliquer aux fonctionnaires consulaires honoraires. Comme des doutes ont été exprimés par certains gouvernements sur le point de savoir si cet article devait s'appliquer dans son intégralité aux fonctionnaires consulaires honoraires, la Commission a décidé d'insérer dans le projet un article spécial précisant que les obligations des Etats tiers se limitent à accorder à la correspondance et autres communications officielles la même liberté et la même protection que l'Etat de résidence.

Article 66**Respect des lois et règlements de l'Etat de résidence**

Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, les fonctionnaires consulaires honoraires ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Ils ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat et de ne pas abuser de leur position officielle pour se procurer des avantages dans leurs activités privées éventuelles.

Commentaire

1. Les fonctionnaires consulaires honoraires tout comme les fonctionnaires consulaires de carrière ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de résidence. Ils ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet Etat. Pour ceux d'entre eux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, ce devoir signifie qu'ils ne doivent pas se prévaloir de leurs fonctions officielles à des fins de politique intérieure.

2. Du fait que la plupart des consuls honoraires exercent une activité privée de caractère lucratif, il a été nécessaire d'ajouter en plus l'obligation de ne pas abuser de leur position officielle pour se procurer des avantages dans leurs activités privées éventuelles.

Article 67**Caractère facultatif de l'institution des fonctionnaires consulaires honoraires**

Chaque Etat est libre de décider s'il nommera ou recevra des fonctionnaires consulaires honoraires.

Commentaire

Cet article, tenant compte de la pratique des Etats qui se nomment pas ou n'acceptent pas de recevoir des fonctionnaires consulaires honoraires, confirme la règle selon laquelle les Etats sont libres de décider s'ils nommeront ou recevront des fonctionnaires consulaires honoraires.

CHAPITRE IV. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 68**Exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique**

1. Les dispositions des articles 5, 7, 36, 37 et 39 des présents articles s'appliquent également à l'exercice de fonctions consulaires par une mission diplomatique.

2. Les noms des membres de la mission diplomatique attachés à la section consulaire ou autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires de la mission sont notifiés au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire.

3. Dans l'exercice de fonctions consulaires, la mission diplomatique peut s'adresser à des autorités de l'Etat accréditaire autres que le ministère des affaires étrangères seulement si la loi ou les usages locaux le permettent.

4. Les privilèges et immunités des membres de la mission diplomatique, mentionnés au paragraphe 2, demeurent déterminés par les règles du droit international concernant les relations diplomatiques.

Commentaire

1. Comme il ressort de l'article 3 du présent projet, les fonctions consulaires sont exercées non seulement par les consulats, mais encore par des missions diplomatiques. Il est donc nécessaire de réglementer également dans le présent projet l'exercice des fonctions consulaires par une mission diplomatique.

2. L'expression « autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires », au paragraphe 2, vise principalement le cas où la mission diplomatique n'aurait pas de section consulaire, mais où un ou plusieurs membres de la mission seraient chargés d'exercer les fonctions consulaires en même temps que les fonctions diplomatiques.

3. Le paragraphe 3 du présent article est conforme au paragraphe 2 de l'article 41 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, aux termes duquel toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat accréditaire, confiées à la mission diplomatique, doivent être traitées avec le ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou par son intermédiaire, ou avec tel autre ministère dont il aura été convenu. Le ministère des affaires étrangères seulement si la loi ou les affaires consulaires avec les autorités autres que le ministère des affaires étrangères seulement si la loi ou les usages de l'Etat de résidence le permettent.

4. Les membres de la mission chargés de l'exercice des fonctions consulaires continuent à bénéficier, comme il est confirmé par le paragraphe 4 du présent article, des privilèges et immunités diplomatiques.

Article 69**Membres du consulat, membres de leurs familles et membres du personnel privé, ressortissants de l'Etat de résidence**

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat de résidence, les fonctionnaires consulaires ressortissants de l'Etat de résidence ne bénéficient que de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité personnelle pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et du privilège prévu au paragraphe 3 de l'article 44 des présents articles. En ce qui concerne ces fonctionnaires, l'Etat de résidence est également tenu par l'obligation prévue l'article 42.

2. Les autres membres du consulat, les membres de la famille des membres du consulat et les membres du personnel privé, ressortissants de l'Etat de résidence, ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois l'Etat de résidence doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions du consulat.

Commentaire

1. Le présent projet admet que l'Etat d'envoi peut choisir les fonctionnaires consulaires et les employés de consulat parmi les ressortissants de l'Etat de résidence. Pour ce qui est des fonctionnaires consulaires, il ne peut le faire qu'avec le consentement de l'Etat de résidence (art. 22). La Commission a donc dû définir le statut juridique des membres du consulat qui sont ressortissants de l'Etat de résidence.

2. En outre, comme le présent projet accorde certaines immunités également aux membres du personnel privé au service des membres du consulat, il a été nécessaire de préciser si les membres de ce personnel qui sont ressortissants de l'Etat de résidence jouissent de ces immunités.

3. En ce qui concerne les fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, le présent article, suivant la solution donnée à un problème analogue qui se posait dans le domaine des immunités diplomatiques (voir l'article 38 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques), leur reconnaît seulement l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et le privilège de refuser de déposer sur des faits ayant trait à leurs fonctions et produire la correspondance et les documents officiels y relatifs (art. 44, par. 3). L'Etat de résidence aura également, aux termes du présent article, l'obligation d'informer l'Etat d'envoi lorsqu'un membre du consulat ayant la nationalité de l'Etat de résidence serait mis en état d'arrestation ou de détention préventive ou lorsqu'une poursuite pénale serait engagée contre lui. La différence par rapport au texte de l'article 38 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques s'explique par la différence de la condition juridique des fonctionnaires et employés consulaires par rapport à celles des membres des missions diplomatiques.

4. Comme il s'agit des ressortissants de l'Etat de résidence, le présent article utilise, à la différence de l'article 43, l'expression « actes officiels », dont la portée est plus étroite que celle de l'expression utilisée à l'article 43 : « actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires ».

5. La reconnaissance de l'immunité de juridiction aux fonctionnaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence peut se justifier par deux considérations. Tout d'abord, les actes officiels accomplis par ces fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions sont des actes de l'Etat d'envoi. On peut donc affirmer qu'il s'agit dans ce cas non pas d'une simple immunité personnelle du fonctionnaire consulaire, mais plutôt d'une immunité appartenant à l'Etat étranger comme tel. De plus, comme le consentement de l'Etat de résidence est exigé pour la nomination d'un ressortissant de l'Etat de résidence comme fonctionnaire consulaire (art. 22), on peut soutenir que le consentement de l'Etat de résidence comporte l'assentiment à ce que le fonctionnaire en question bénéficie du minimum d'immunité dont il a besoin pour pouvoir exercer ses fonctions. Ce minimum, c'est l'immunité de juridiction accordée en ce qui concerne les actes officiels. L'Etat de résidence peut évidemment accorder de son propre gré, aux fonctionnaires consulaires dont il s'agit, d'autres immunités et avantages.

6. En ce qui concerne les autres membres du consulat et les membres du personnel privé, de même que les membres de la famille des membres du consulat, ils ne jouissent que des privilèges et immunités qui leur seraient reconnus par l'Etat de résidence. Toutefois, l'Etat de résidence a, aux termes du paragraphe 2 du présent article, le devoir d'exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions du consulat.

Article 70

Non-discrimination

1. En appliquant les présents articles, l'Etat de résidence ne fera pas de discrimination entre les Etats parties à la présente convention.

2. Toutefois, ne sera pas considéré comme discriminatoire l'acte de l'Etat de résidence qui

accorde, sous réserve de réciprocité, des privilèges et immunités plus étendus que ceux stipulés par les présents articles.

Commentaire

1. Le paragraphe 1 énonce une règle générale qui découle de l'égalité souveraine des Etats.

2. Le paragraphe 2 vise le cas où l'Etat de résidence octroie des privilèges et immunités plus étendus que les présents articles ne le stipulent. Il est naturel que l'Etat de résidence soit libre d'accorder ces avantages supérieurs sous condition de réciprocité.

3. La Commission a décidé de maintenir le présent article sous la forme adoptée à la précédente session et qui diffère du texte proposé antérieurement dans son projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques (art. 44, devenu l'article 47 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques). Elle a estimé en effet que les raisons qui l'ont amenée à modifier son point de vue gardent toute leur valeur.

Article 71

Rapport entre les présents articles et les conventions ou autres accords internationaux

Les dispositions des présents articles ne portent pas atteinte aux conventions ou autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre Etats parties à ces conventions ou accords.

Commentaire

1. Le présent article a pour but de préciser que la convention ne porte pas atteinte aux conventions ou autres accords internationaux conclus entre les parties contractantes dans le domaine des relations et immunités consulaires. Il est évident que dans ce cas la convention multilatérale s'appliquerait uniquement aux questions qui ne sont pas réglées par les conventions ou accords antérieurs conclus entre les parties.

2. La Commission espère que le projet d'articles relatifs aux relations consulaires servira également de base pour la conclusion de conventions particulières dans le domaine des relations et immunités consulaires, au cas où les Etats jugeraient utile de conclure de telles conventions.