

Document:-
A/CN.4/SR.555

Compte rendu analytique de la 555e séance

sujet:
Relations et immunités consulaires

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1960, vol. I

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

honoraire. Dans ce cas, l'Etat de résidence serait-il dégagé du devoir de prévenir toute attaque contre la personne, la liberté et la dignité du consul honoraire ?

98. M. SCELLE ne partage nullement l'avis de M. Tounkine qui a dit que les consuls honoraires ne consacrent qu'une faible partie de leur temps aux fonctions consulaires. Il se peut qu'ils aient exactement les mêmes fonctions à remplir qu'un consul de carrière occupé à plein temps ; et d'autre part, certains consuls de carrière peuvent disposer de loisirs prolongés. En outre, l'article 32 parle de « consuls étrangers », expression qui ne désigne pas nécessairement un ressortissant de l'Etat d'envoi. Le consul peut être ressortissant d'un Etat tiers, mais son devoir consistera à protéger les intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, quelle que soit sa propre nationalité. Il est vrai que la clause en question ne devrait pas s'appliquer aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, mais, à cette exception près, tous les consuls devraient jouir de la même protection spéciale parce qu'ils exercent les mêmes fonctions. En droit, le seul élément sur lequel on pourrait se fonder pour distinguer entre les diverses classes de fonctionnaires consulaires, résiderait dans une différence du mode de désignation. M. Scelle affirme à nouveau que les consuls de carrière et les consuls honoraires sont tous fonctionnaires et ont tous, de ce chef, une même situation juridique fondamentale. En conséquence, ils doivent tous recevoir une protection spéciale, à l'exception de ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, et encore, sur beaucoup de points cette protection est-elle due à ces derniers.

99. M. AMADO convient que M. Scelle a énoncé certains faits indéniables. Néanmoins, il faut se rappeler que la position d'un homme d'affaires ou d'un banquier se trouve déjà grandement renforcée s'il est nommé consul honoraire. Il ne faut donc pas prendre à la légère la décision de conférer d'autres privilèges encore à des personnes dont la situation au sein de la communauté est déjà importante. Comprenant les arguments présentés par les tenants des deux systèmes, M. Amado éprouvera beaucoup de difficultés à voter sur la question de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires.

100. M. SCELLE fait remarquer que si l'Etat de résidence craint que la nomination d'un consul honoraire ne risque de conduire à un abus de privilèges, il peut lui refuser l'exequatur. Mais une fois que cet Etat a consenti à la nomination du consul honoraire, il ne peut guère refuser de lui accorder une protection spéciale, même, dans une certaine mesure, s'il est national du pays de résidence.

101. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, constate que, lorsqu'ils se réfèrent, par hypothèse, à la nomination d'un consul honoraire, les membres de la Commission semblent envisager des personnes particulières jouissant de situations particulières.

M. Amado, par exemple, paraît considérer le consul honoraire comme un homme possédant des biens et une situation en vue dans la communauté étrangère. Or, les consuls honoraires ne se trouvent certainement pas tous dans cette situation. De l'avis du Président, la question de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires gravite autour de l'éventualité d'une manifestation publique contre un consul, en raison du fait qu'il représente l'Etat d'envoi même s'il est ressortissant de l'Etat de résidence. Si cette personne est mise en danger parce qu'elle représente l'Etat d'envoi, elle doit être protégée de toute attaque contre sa personne, sa liberté ou sa dignité, et il ne faut pas supposer a priori que le ressortissant de l'Etat de résidence, qui est soumis aux lois de ce pays, abuserait de cette protection afin d'échapper à la juridiction de son propre pays.

La séance et levée à 13 h. 5.

555^e SÉANCE

Mardi 7 juin 1960, à 15 heures

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre la discussion sur l'application éventuelle aux consuls honoraires de l'article 32 (*Protection spéciale et respect dus aux consuls*) et il appelle l'attention sur le texte de l'article tel qu'il a été provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

« L'Etat de résidence est tenu d'accorder au consul étranger une protection spéciale en raison de sa position officielle et de le traiter avec le respect qui lui est dû. Il doit prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité*.»

2. M. MATINE-DAFTARY fait remarquer que ce libellé est identique à celui que la majorité de la Commission a approuvé (538^e séance, par. 47). Il n'a pas voté en sa faveur à cause de son imprécision. Les objections qu'il avait alors soulevées (*ibid.*, par. 45) s'appliquent à plus forte raison aux consuls honoraires qui, s'ils peuvent jouir de

* Toutes les fois qu'il est question de l'article 32 dans le présent compte rendu, il s'agit du texte reproduit ci-dessus.

certaines garanties contre les abus d'autorité, aux termes de l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*) et de l'article 34 (*Immunité de juridiction*), ne doivent pas bénéficier d'une protection spéciale, en particulier lorsqu'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence. C'est pourquoi il estime que l'article 32 ne doit pas être applicable aux consuls honoraires, et il se réserve le droit de reprendre cette question à propos des articles 33 et 34.

3. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA fait observer que la tâche de la Commission consiste actuellement non pas à réviser l'article 32, mais à décider s'il doit s'appliquer aux consuls honoraires. Il a été frappé par ce qui a été dit sur la double qualité que possède souvent le consul honoraire qui est à la fois un étranger demeurant dans l'Etat de résidence et le représentant honoraire de l'Etat d'envoi. En tant que résident, il bénéficie en tout cas de la protection dont jouissent normalement les résidents étrangers, et ce serait aller trop loin que de lui accorder la protection spéciale prévue à l'article 32. M. Jiménez de Aréchaga, comme M. Amado, n'est pas adversaire de l'institution des consuls honoraires, car plus de 50 % de tous les consuls de l'Amérique latine sont des consuls honoraires ; mais c'est précisément pour cette raison qu'à son avis le projet de la Commission ne devrait pas donner trop de privilèges aux consuls honoraires, de peur que les Etats ne finissent par leur refuser l'exequatur.

4. En principe, il n'est pas opposé à l'idée d'étendre l'application de l'article 32 aux consuls honoraires, mais, à son avis, il y a deux questions qu'il ne faut pas perdre de vue. Tout d'abord, l'absence d'une disposition accordant une protection spéciale aux consuls honoraires ne les priverait pas de toute protection, car ils bénéficient de celle qui est normalement accordée à tous les résidents étrangers ; en second lieu, il convient de protéger les consuls honoraires contre toute attaque à laquelle ils pourraient être exposés en raison de leurs fonctions officielles et de l'accomplissement des actes officiels de l'Etat d'envoi. Toutefois, comme la Commission n'est pas en train d'approuver un texte sur cette question, le soin de la rédiger peut être laissé au Comité de rédaction ou au Rapporteur de la Commission.

5. M. YASSEEN appelle l'attention sur le titre de la sous-section C : « Privilèges et immunités personnels ». Il est logique d'hésiter à reconnaître les mêmes privilèges et immunités personnels aux consuls honoraires et aux consuls de carrière, non seulement parce que les consuls honoraires, souvent, sont des ressortissants de l'Etat de résidence et exercent des activités lucratives, mais précisément en raison de leur statut honoraire. En effet, les consuls de carrière se distinguent en principe des consuls honoraires en ce que les liens qui les attachent à leurs gouvernements sont différents, et cette différence ne laisse pas d'avoir certaines répercussions sur la situation personnelle du consul. Normalement, les Etats devraient

nommer des consuls de carrière, mais, pour diverses raisons — considérations d'ordre financier, par exemple, ou manque de personnel qualifié — ils ont parfois recours à des consuls honoraires, recrutés en général parmi des personnes qui ne peuvent ou ne veulent être consuls de carrière, soit qu'elles ne remplissent pas les conditions requises pour le service consulaire, soit qu'elles désirent poursuivre l'exercice de leurs activités lucratives. Ceux qui bénéficient des privilèges et immunités consulaires doivent en être dignes : le système de recrutement des consuls de carrière, qui, souvent, ne diffère pas du système de recrutement des agents diplomatiques, tient compte de cette réalité. Il a pour but de choisir des personnes qui méritent la situation privilégiée qui leur sera faite à l'étranger. Mais le mode de désignation des consuls honoraires n'offre pas les mêmes garanties que le recrutement des fonctionnaires de carrière, et il est difficile, par conséquent, de reconnaître à ces consuls les mêmes privilèges et immunités personnelles que ceux dont jouissent les consuls de carrière.

6. M. VERDROSS n'entend se référer qu'à l'article 32, et non à la question générale des privilèges et immunités des consuls honoraires. La Commission paraît divisée sur l'applicabilité de l'article aux consuls honoraires ; il serait peut-être possible de parvenir à un accord général en décidant que l'article 32 ne s'appliquerait que partiellement à leur égard. Comme les consuls honoraires se livrent habituellement à d'autres activités, étrangères à leurs fonctions consulaires, on pourrait stipuler qu'en principe, il faudrait les traiter comme des particuliers ; en revanche, dans l'exercice de leurs fonctions consulaires, ils pourraient se voir accorder une protection spéciale. Normalement, par conséquent, l'Etat de résidence ne serait pas tenu d'accorder aux consuls honoraires une protection plus grande que celle dont jouissent les autres résidents étrangers. La disposition prévue à l'article 32 diffère complètement des dispositions prévues dans les articles subséquents : alors que la disposition énoncée à l'article 32 impose à l'Etat de résidence l'obligation d'*agir* dans un sens déterminé, les dispositions touchant aux immunités lui font un devoir de *s'abstenir d'agir* dans tel ou tel sens.

7. M. AGO préfère, comme M. Verdross, se référer seulement à l'article 32 et non pas à la question générale des privilèges et immunités des consuls honoraires. A son avis, l'article 32 fournit une excellente preuve du fait qu'il y a lieu de distinguer non pas entre consuls honoraires et consuls de carrière, mais entre consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence. L'expression « protection spéciale », au sens de cet article, signifie une protection plus grande que celle qui est accordée généralement aux résidents étrangers, et cette protection spéciale devrait s'étendre à tous les consuls, honoraires ou de carrière, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. M. Ago ne pense pas, comme le soutient M. Yasseen, que les rapports du consul avec l'Etat d'envoi aient quelque chose à voir avec la situa-

tion d'un consul honoraire étranger. Il ne peut pas non plus se rallier à l'opinion de ceux qui estiment que le privilège accordé par l'article 32 serait excessif pour les consuls honoraires, car, à son avis, les consuls honoraires sont eux aussi des représentants de l'Etat d'envoi, et c'est à ce titre — en raison même de ce caractère de leur fonction — que l'article en question prévoit une protection spéciale.

8. M. SANDSTRÖM estime qu'à propos de l'article 32, la Commission devrait considérer la portée pratique de l'application de cet article aux consuls honoraires. Si l'on décide qu'il leur est applicable, un grand nombre d'entre eux ne pourront bénéficier de l'application de ce texte, qui se réfère expressément aux « consuls étrangers », car ils ont la nationalité de l'Etat de résidence. Au surplus, la « protection spéciale » ne consisterait pas à poster un agent de police devant le consulat; elle ne serait fournie que dans des cas exceptionnels où le consul serait menacé d'un danger. Si l'on tient compte de ces considérations pratiques, il semble que le privilège conféré par cet article n'a pas toute la portée que certains membres de la Commission ont paru lui attribuer.

9. A son avis, l'article devrait s'appliquer aux consuls honoraires étrangers en tant que représentants de l'Etat d'envoi, et il ne saurait partager l'opinion de M. Verdross selon laquelle la protection ne doit être étendue au consul honoraire que dans l'exercice de ses fonctions officielles.

10. M. BARTOŠ estime que la protection de la fonction consulaire est la considération dominante. Même les consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ont à accomplir certains actes en tant que représentants de l'Etat d'envoi et, en pareil cas, ils doivent bénéficier d'une protection spéciale. Les mots clés de l'article se trouvent dans ce membre de phrase : « en raison de sa qualité de représentant officiel ». En conséquence, M. Bartoš estime que l'article 32 devrait figurer parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

11. M. FRANÇOIS pense, comme M. Bartoš, qu'il ne faut pas attacher trop d'importance à la nationalité des consuls : le fait qu'ils représentent un Etat étranger est le seul fondement réel du droit des consuls à une protection spéciale, même s'ils sont ressortissants de l'Etat de résidence. M. François ne partage pas l'opinion de M. Yasseen, selon laquelle les consuls honoraires doivent être traités comme de simples résidents étrangers, ni celle de M. Verdross, qui estime que la protection ne doit être accordée que dans l'exercice des fonctions consulaires, car un consul peut avoir besoin d'une protection spéciale du fait qu'il représente un Etat. Toutefois, la protection accordée aux consuls de carrière et aux consuls honoraires ne doit pas être exactement la même; or, en rendant simplement l'article 32 applicable aux consuls honoraires, on donnerait à croire qu'il s'agit d'une protection identique. En conséquence, le texte devrait préciser que les

consuls honoraires ont besoin d'une certaine protection spéciale, mais non tout à fait de la même protection que les consuls de carrière.

12. M. TOUNKINE relève que, selon M. Ago, il n'existerait pas en fait de différence entre les consuls quant à leur situation, si ce n'est en raison de leur nationalité et des activités non consulaires qu'ils exercent; en réalité, il est possible d'établir une différence fondée sur la manière dont ils exercent leurs fonctions. Les deux critères de la nationalité et de l'exercice d'une activité lucrative ont certainement joué un rôle essentiel dans l'évolution de la situation particulière des consuls honoraires, car elles ont été les principales raisons pour lesquelles certains privilèges et immunités ne leur ont pas été accordés. Quoi qu'il en soit, l'institution des consuls honoraires existe, c'est un fait, et il est bien reconnu que la situation juridique des consuls honoraires est *sui generis*. Toute personne nommée consul honoraire ne jouit que des privilèges et immunités réservés à cette catégorie de fonctionnaires et, même s'il s'agit d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, la pratique ne lui reconnaît pas d'immunités ni de privilèges supérieurs à ceux dont jouit un autre consul honoraire. Certains Etats peuvent ne pas faire de distinction entre consuls de carrière et consuls honoraires; la pratique générale n'en fait pas moins une différence entre eux.

13. On a prétendu que, lorsque l'Etat de résidence accepte un consul honoraire, il doit lui accorder tous les privilèges et immunités nécessaires; mais, la question est de savoir en quelle qualité la personne intéressée a été acceptée. Si, comme le croit M. Tounkine, la situation juridique des deux catégories de consuls est différente, l'acceptation d'un consul honoraire ne signifie pas *ipso facto* l'octroi à celui-ci des privilèges et immunités dont bénéficie le consul de carrière. M. Tounkine ne pense donc pas que l'article 32 dans son ensemble puisse s'appliquer aux consuls honoraires, tout en étant disposé à admettre qu'il pourrait leur être applicable avec les réserves proposées par M. Verdross.

14. M. AMADO rappelle qu'il n'est pas opposé à l'institution des consuls honoraires; il les considère comme des personnes désignées pour remplir un certain type de fonctions, parfois même très proches de celles qu'exercent les consuls de carrière. Il signale cependant que M. François lui-même, qui s'est pourtant prononcé en faveur de l'octroi aux consuls honoraires d'un nombre de privilèges aussi grand que possible, vient de reconnaître qu'il serait excessif d'octroyer exactement la même protection aux consuls honoraires qu'aux consuls de carrière. S'il est une conclusion que l'on puisse tirer du débat de la Commission, c'est qu'indéniablement il existe une différence entre les deux catégories de consuls. Le Comité de rédaction devrait être invité à rédiger un texte accordant un certain degré de protection aux consuls honoraires, sans aller jusqu'à la protection assurée aux consuls de carrière.

15. M. SCELLE partage l'avis de M. Bartoš pour qui le point essentiel est qu'un consul remplit des fonctions consulaires. Il importe relativement peu que l'intéressé soit un ressortissant de l'Etat d'envoi, d'un Etat tiers, voire de l'Etat de résidence ; ce qui importe, c'est le devoir de protection des fonctions consulaires en tant que telles, non pas nécessairement contre l'intervention du gouvernement de l'Etat de résidence, mais peut-être contre des actes d'hostilité de la part de la population de cet Etat. Il faut donc prendre toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte à la personne, à la liberté et à la dignité d'un consul honoraire, même s'il est ressortissant de l'Etat de résidence. La proposition de M. Verdross ne va pas assez loin ; le consul honoraire doit être protégé non seulement dans l'exercice de ses fonctions consulaires, mais en tant que représentant de l'Etat d'envoi. Enfin, M. Scelle ne croit pas que l'expression « consul étranger » soit bien celle qu'il faille employer.

16. M. HSU partage l'avis exprimé par les orateurs qui ont dit que la question de la nationalité n'a rien à voir avec le contexte, mais il ne croit pas que l'on puisse envisager d'appliquer l'article 32 aux consuls honoraires. Les fonctions d'un consul honoraire sont différentes de celles d'un consul de carrière, en ce que le premier ne consacre qu'une partie de son temps à sa tâche. La protection spéciale des consuls honoraires devrait donc être limitée aux situations critiques où ces consuls pourraient se trouver en danger ; dans les circonstances ordinaires, elle n'est pas nécessaire.

17. M. AGO fait remarquer à M. Scelle que l'expression « consul étranger » signifie simplement le consul d'un pays étranger.

18. Il constate que, dans leurs efforts pour trouver un terrain d'entente, les membres de la Commission semblent s'être mis d'accord sur le fait que les consuls honoraires devraient bénéficier d'une certaine protection spéciale, mais non de la même protection que les consuls de carrière. A son avis, toutefois, il n'y a pas lieu de suivre la suggestion de M. Verdross, car la deuxième phrase de l'article ne peut pas s'appliquer au consul uniquement dans l'exercice de ses fonctions. En tout cas, le Comité de rédaction n'aura aucune difficulté à trouver une formule que tous puissent accepter.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne que les orateurs qui ont suggéré d'appliquer inconditionnellement les dispositions de l'article 32 aux consuls honoraires ont été peu nombreux. Personnellement, il ne croit pas possible de donner aux consuls honoraires la protection spéciale énoncée à l'article 32. La majorité d'entre eux ne consacrent aux fonctions consulaires qu'une fraction de leur temps dont ils réservent la majeure part à leurs activités privées. Quelques-uns n'exercent peut-être pas d'activité lucrative, mais l'important est qu'ils sont autorisés à exercer une telle activité. Dans certaines législations, comme celle du Pérou (décret n° 69, de 1954),

on entend par consuls honoraires ceux qui sont légalement autorisés à se livrer, en dehors de leurs fonctions officielles, à une occupation de caractère lucratif dans l'Etat de résidence : quant à savoir si, en fait, ils exercent ou non cette activité, cela importe peu.

20. M. Žourek ne croit pas qu'il faille subdiviser les consuls honoraires en plusieurs catégories en se fondant notamment sur leur nationalité. Quant à la distinction entre consuls honoraires et consuls de carrière, la Commission a décidé de laisser aux Etats intéressés le soin de fixer les critères à appliquer.

21. Les membres qui ont soutenu la thèse de l'applicabilité de l'article 32 aux consuls honoraires n'ont cité à l'appui de leurs vues aucune pratique suivie par les Etats. En réalité, si l'article devait s'appliquer aux consuls honoraires, la Commission irait plus loin qu'elle ne l'a fait pour les agents diplomatiques. Le paragraphe 1 de l'article 36 du projet concernant les relations diplomatiques exclut les ressortissants de l'Etat de résidence du bénéfice de l'article 27 relatif à l'inviolabilité personnelle, article qui correspond, dans le projet ayant trait aux relations diplomatiques, à l'article 33 du projet visant les relations consulaires.

22. C'est pourquoi la Commission ne doit pas faire figurer l'article 32 dans la liste des articles applicables aux consuls honoraires et doit indiquer dans le commentaire que les consuls honoraires ont droit au même degré de protection que les autres personnes et, en outre, à la protection indispensable pour leur permettre d'accomplir leurs fonctions et pour les protéger de toute conséquence fâcheuse résultant de l'exercice de ces fonctions. M. Žourek pense que la Commission ne saurait aller plus loin en ce qui concerne l'octroi d'une protection spéciale aux consuls honoraires.

23. M. YASSEEN rappelle que, dans les observations qu'il a présentées antérieurement, il a surtout parlé de l'applicabilité, aux consuls honoraires, de l'ensemble de la sous-section concernant les privilèges et immunités personnels. Pour ce qui est de l'article 32, en particulier, il est d'avis que la première phrase de cet article ne peut s'appliquer que partiellement aux consuls honoraires ; il suggère donc que, pour autant qu'elle concerne ces derniers, la phrase soit assortie d'une condition formulée à peu près comme suit : « pour l'accomplissement de leurs fonctions ». Comme M. Bartoš, il pense que l'on devrait accorder toutes facilités à la fonction consulaire elle-même en tant que telle, quelle que soit la personne qui l'exerce.

24. En ce qui concerne la deuxième phrase de l'article 32, il accepte sans difficulté qu'elle s'applique aux consuls honoraires, car il pense que tous les Etats ont le devoir de prendre « toutes les mesures raisonnables pour empêcher toute atteinte » à « la personne, à la liberté ou à la dignité » de tous ceux qui se trouvent à l'intérieur de leurs frontières, qu'il s'agisse de nationaux ou d'étrangers.

25. M. YOKOTA constate que la plupart des membres de la Commission sont d'accord sur la question qui fait l'objet des débats. La majorité d'entre eux considèrent que les consuls honoraires ne doivent pas bénéficier de la même protection que les consuls de carrière, mais tous conviennent qu'il faut leur accorder un minimum de protection. La difficulté réside surtout dans la rédaction d'un texte qui exprime de façon satisfaisante l'opinion générale de la Commission.

26. En principe, M. Yokota approuve la proposition de M. Verdross tendant à ce que les consuls honoraires aient droit à une protection spéciale dans l'exercice de leurs fonctions consulaires, mais il juge cette formule un peu trop restrictive. Si, par exemple, une protection spéciale doit être assurée au consul contre une foule hostile, il est difficile de surbordonner cette protection à l'exercice effectif de ses fonctions consulaires. C'est pourquoi M. Yokota propose qu'une protection spéciale soit accordée dans toute la mesure requise du fait de la position officielle du consul honoraire et de l'exercice de ses fonctions. La Commission peut laisser au Comité de rédaction le soin de trouver la formule exacte.

27. Sir Gerald FITZMAURICE demeure persuadé qu'il n'y a aucune raison logique de distinguer les consuls honoraires, en tant que tels, des consuls de carrière. Il aurait pu comprendre que l'on traite un peu différemment le consul qui est ressortissant de l'Etat de résidence et celui qui ne l'est pas ; mais cette distinction serait applicable, que le consul soit honoraire ou de carrière.

28. Toutefois, sir Gerald est prêt à se rallier à l'opinion de la majorité et à accepter une disposition conçue dans l'esprit de celle qu'a proposée M. Yokota. Il est essentiel que le consul honoraire soit protégé, non seulement quand il accomplit effectivement ses fonctions, mais à tout moment, en raison de sa position. Sir Gerald souligne que l'Etat de résidence n'est pas tenu d'agréer une personne en qualité de consul honoraire ; s'il le fait, il doit lui accorder la protection nécessaire.

29. M. MATINE-DAFTARY rappelle qu'il n'a pas voté pour la première phrase de l'article 32, même en tant qu'elle s'applique aux consuls de carrière. Quant à la seconde phrase, il estime, comme M. Yasseen, qu'elle définit une protection qu'il est du devoir de l'Etat d'accorder à tous à l'intérieur de ses frontières.

30. Pour sa part, si l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*) ne doit pas s'appliquer aux consuls honoraires, il est prêt à accepter que l'article 32 leur soit applicable, dans certaines conditions. Il propose que le Comité de rédaction envisage de n'accorder cette protection au consul honoraire qu'en sa qualité de consul.

31. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, déclare que, comme les autres membres, il ne voit pas de difficulté à ce que la deuxième phrase de l'article 32 s'applique sans réserve aux consuls honoraires. Quant à la pre-

mière phrase, elle paraît exprimer un principe général qui englobe les divers privilèges énoncés dans la seconde phrase et dans les articles 33 et suivants.

32. Il est disposé à admettre, avec la majorité de la Commission, que les prérogatives des consuls honoraires en matière de protection spéciale ne doivent pas avoir la même ampleur que celles des consuls de carrière, bien que, il ne soit pas, en principe, favorable à une distinction entre consuls de carrière et consuls honoraires en tant que tels.

33. Il appartient à l'Etat de résidence de déterminer la nature de la protection à accorder, son étendue et les circonstances dans lesquelles elle sera accordée. Cet Etat a le devoir de protéger le consul contre toute attaque pouvant avoir pour cause le fait même qu'il occupe une position officielle et qu'il est en relations avec un Etat étranger ; en conséquence, la protection ne sera pas limitée aux circonstances où le consul honoraire accomplit effectivement ses fonctions consulaires.

34. Au surplus, il n'y a pas de raison de distinguer les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi de ceux qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ; de toute évidence, en cas de manifestation hostile contre le pays étranger représenté par le consulat, la protection de la police doit être la même, quelle que soit la nationalité du consul honoraire.

35. Prenant la parole en tant que Président, il déclare que, si aucune objection n'est formulée, il considérera que la Commission a décidé d'inviter le Comité de rédaction à élaborer un texte qui restreindra les privilèges accordés aux consuls honoraires, en vertu de l'article 32, par rapport à ceux dont bénéficient les consuls de carrière. La clause restrictive aurait pour effet de limiter la portée de la protection spéciale aux situations résultant de la situation officielle du consul.

Il en est ainsi décidé.

36. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner si l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*) doit s'appliquer aux consuls honoraires. Le texte de l'article adopté provisoirement par le Comité de rédaction est le suivant* :

« 1. Les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent ni le commerce ni aucune autre occupation privée de caractère lucratif, ne peuvent pas être mis en état d'arrestation ou de détention préventive, sauf en cas d'infraction pénale passible d'une peine de prison maximum d'au moins 5 ans.

« 2. A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires visés dans ce paragraphe ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre limitation

* Toutes les fois qu'il est question de l'article 33 dans le présent compte rendu, il s'agit du texte reproduit ci-dessus.

de leur liberté personnelle, sauf en vertu d'une sentence définitive portant condamnation à une peine de prison d'au moins deux ans.

« 3. Au cas où une procédure pénale est engagée contre un fonctionnaire consulaire de l'Etat d'envoi, le fonctionnaire est tenu de se présenter devant les instances compétentes. Toutefois, la procédure doit être conduite avec les égards qui lui sont dus à raison de sa position officielle et, sauf dans le cas visé au paragraphe 1 du présent article, de manière à gêner le moins possible l'exercice des fonctions consulaires.

« 4. En cas d'arrestation ou de détention préventive d'un membre du personnel consulaire ou de poursuites pénales engagées contre lui, l'Etat de résidence est tenu de prévenir le chef de poste consulaire. Au cas où ce dernier est lui-même visé par lesdites mesures, l'Etat de résidence doit en informer le représentant diplomatique de l'Etat d'envoi. »

37. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'il n'a pas proposé dans le paragraphe 2 de l'article 56 d'appliquer l'article 33 aux consuls honoraires, bien qu'il estime que ceux-ci doivent bénéficier de l'immunité de juridiction telle qu'elle est prévue à l'article 34.

38. M. VERDROSS pense, comme le Rapporteur spécial, que les immunités prévues à l'article 33 sont accordées au titre de la courtoisie internationale et non en vertu d'une règle de droit international. Cet article ne peut donc s'appliquer aux consuls honoraires.

39. Sir Gerald FITZMAURICE ne partage pas l'opinion du Rapporteur spécial. Il est en tout cas expressément précisé que la disposition la plus importante de l'article 33, à savoir le paragraphe 1, ne s'applique pas aux consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence, même si ce sont des consuls de carrière. Si l'on impose cette condition, sir Gerald ne voit pas sur quoi pourrait se fonder une distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires, du point de vue de l'inviolabilité personnelle.

40. M. PAL ne s'attendait pas à voir surgir un désaccord au sein de la Commission au sujet de la nécessité d'étendre l'application de l'article 33 aux consuls honoraires. En effet, même en ce qui concerne son application aux consuls de carrière, cet article ne reconnaît pas d'immunité inconditionnelle. Les réserves qui en restreignent la portée sont motivées par les raisons mêmes que l'on a invoquées jusqu'ici pour justifier le traitement différent que l'on entend donner aux consuls honoraires. M. Pal ne voit pas pourquoi l'article ne serait pas également applicable aux consuls honoraires.

41. M. YOKOTA partage les vues exprimées par sir Gerald Fitzmaurice et M. Pal. Les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et qui n'exercent pas une activité privée de caractère lucratif devraient bénéficier du privilège de l'inviolabilité personnelle.

42. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) dit que les membres qui estiment que l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires partent de l'idée que les consuls honoraires ne constituent pas une catégorie distincte. Cette thèse, qui est contraire à la doctrine et à la pratique, est indéfendable. De plus, vu les divergences qui existent dans la pratique en ce qui concerne la définition du consul honoraire, la Commission a elle-même décidé de laisser aux gouvernements le soin de définir l'expression « consul honoraire ».

43. Lorsque sir Gerald Fitzmaurice a déclaré qu'il n'y a aucune raison de ne pas accorder le privilège de l'inviolabilité aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi, il n'a pas tenu compte de l'énorme différence qui existe entre les consuls de carrière qui font partie d'un service consulaire permanent et qui exercent exclusivement des fonctions consulaires, d'une part, et de l'autre, les consuls honoraires qui ne sont pas soumis au pouvoir disciplinaire de l'Etat d'envoi et, souvent, sont des particuliers n'exerçant des fonctions consulaires que pour une fraction insignifiante du temps qu'ils consacrent à leur profession effective. Ce sont là les différences essentielles, et la nationalité de l'intéressé ou le fait qu'il exerce ou n'exerce pas une activité lucrative privée ne présente qu'une importance secondaire. Il est évident que les privilèges conférés par l'article 33, qui sont les plus importants que prévoient le projet, ne sauraient être accordés à des particuliers, qui pourraient à tout moment reprendre l'exercice de leur profession privée ou se livrer à des activités clandestines.

44. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) dit qu'après avoir décidé en principe d'étendre l'application de l'article 32 relatif à la protection spéciale, aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat d'envoi, la Commission ne serait pas logique avec elle-même si elle refusait d'accorder le bénéfice des dispositions de l'article 33 aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et qui n'exercent pas d'activité privée. En un sens, l'article 33 complète l'article 32.

45. M. Liang tient également à faire observer, du seul point de vue de la rédaction, que les paragraphes 3 et 4 devront être modifiés de manière à indiquer clairement qu'ils s'appliquent aux mêmes catégories de fonctionnaires que celles visées aux paragraphes 1 et 2.

46. M. TOUNKINE considère qu'il n'y a aucun lien réel entre les articles 32 et 33. Le premier a pour but de protéger les fonctionnaires consulaires contre les atteintes à leur liberté et à leur dignité, tandis que le second impose aux autorités de l'Etat de résidence l'obligation de s'abstenir de certains actes. Même si la Commission décide, en principe, que l'article 32 s'appliquera aux consuls honoraires, il ne s'ensuit pas qu'elle doive nécessairement adopter la même attitude à l'égard de l'article 33.

47. Les membres de la Commission qui estiment que les consuls honoraires ne forment pas une catégorie distincte ont laissé entendre qu'il serait

vain de se demander si l'article 33 leur est applicable, puisque le paragraphe 1 exclut expressément du bénéfice des privilèges prévus par ledit article les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi ou qui exercent une activité lucrative privée. Mais il est évident que, dans la pratique, les Etats n'accordent pas de privilèges exceptionnels du genre de ceux qui sont mentionnés aux paragraphes 1 et 2 même aux consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, et qui n'exercent pas d'activité lucrative, car les fonctions consulaires n'occupent qu'une partie du temps de ces consuls. M. Tounkine ne pense pas non plus que les Etats accorderaient aux consuls honoraires le privilège de portée considérable spécifié au paragraphe 3, mais il se peut qu'ils soient disposés à leur accorder le privilège mentionné au paragraphe 4.

48. Pour appuyer sa thèse, M. Tounkine se réfère aux dispositions qui figurent dans la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952 (article 14), la Convention consulaire de 1951 entre le Royaume-Uni et la France (article 15) et la Convention consulaire de 1951 entre le Royaume-Uni et la Norvège (article 15), dispositions qui toutes excluent expressément les consuls honoraires du bénéfice des privilèges accordés aux consuls de carrière en matière d'inviolabilité personnelle.

49. M. ERIM ne veut pas s'engager, comme l'a fait M. Tounkine, dans une discussion sur le point de savoir si les dispositions des conventions consulaires dénotent l'existence d'une pratique uniforme en matière de reconnaissance des privilèges en question aux consuls honoraires. Il ne veut pas davantage se demander si les Etats sont prêts à accepter pareille extension des privilèges. Il tient à souligner simplement que la Commission devrait aborder le problème du point de vue du développement progressif du droit international. Il n'existe pas une pratique générale uniforme. Mais il importe d'étudier la question dans l'abstrait et de voir s'il s'agit d'une évolution logique ou non. Pour soutenir que l'article 33 ne devrait pas s'appliquer aux consuls honoraires, le Rapporteur spécial s'est appuyé sur les arguments suivants : les consuls honoraires se distinguent essentiellement par le fait qu'ils exercent des fonctions consulaires temporairement, qu'ils sont des particuliers, et qu'il n'y a aucun moyen de savoir si, à un moment donné, ils exercent ou n'exercent pas une activité privée. Ces critères n'apportent pas une raison convaincante pour établir une distinction entre le traitement accordé aux consuls de carrière et celui qui doit être accordé aux consuls honoraires ; il est difficile de comprendre pourquoi un Etat de résidence refuserait d'accorder le bénéfice des privilèges prévus à l'article 33 à des consuls honoraires, qui ne sont pas ses ressortissants et qui n'exercent pas de profession lucrative. Ce sont là les deux conditions essentielles qui régissent l'application de l'article 33, et la question de savoir si le fonctionnaire est un consul de carrière ou un consul honoraire n'a rien à voir en cette matière. Il n'y a, dans cette question, qu'une seule considération

dont il faille tenir compte : la fonction exercée. Or elle est la même, qu'il s'agisse d'un consul honoraire ou d'un consul de carrière. Lorsque le consul honoraire est un ressortissant de l'Etat de résidence, la considération qui prime peut n'être plus celle-ci. Mais, dans tous les autres cas, si un consul honoraire consacre tout son temps à l'exercice des fonctions de sa charge, ce qui doit prévaloir, c'est l'intérêt de ces fonctions. La logique dès lors exige que l'on étende les privilèges aux consuls honoraires. C'est ce que la Commission doit faire, quitte à voir quelles seront les réactions des gouvernements.

50. M. VERDROSS fait observer que la Commission est en train de transformer en règles de droit des privilèges et immunités qui étaient antérieurement accordés en vertu de la courtoisie internationale. Les privilèges accordés par l'article 33 sont déjà très considérables même s'agissant de consuls de carrière, et ils ne sauraient être étendus à des fonctionnaires à temps partiel.

51. M. JIMÉNEZ de ARÉCHAGA, se référant au point soulevé par le Secrétaire, considère que si la Commission refusait d'accorder aux consuls honoraires la protection spéciale prévue à l'article 32, elle ne saurait, à plus forte raison, leur accorder les privilèges spécifiés à l'article 33. La principale caractéristique d'un consul honoraire, telle qu'elle est reconnue par la Convention consulaire anglo-suédoise, est le fait que celui-ci n'est pas un *consul missus*, mais qu'il est choisi parmi les membres de la communauté au sein de laquelle il exerce son activité. La Commission irait donc trop loin si elle accordait les privilèges prévus à l'article 33 aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence, tels que des négociants étrangers, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence. Il y a lieu de tenir compte des cas exceptionnels de ce genre, en plus de ceux visés aux paragraphes 1 et 2.

52. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial), répondant au Secrétaire, dit que les articles 32 et 33 traitent de questions entièrement distinctes et qu'en tout cas la Commission n'a pas décidé que l'article 32 devait s'appliquer aux consuls honoraires ; elle a demandé au Comité de rédaction d'élaborer une formule plus restrictive en ce qui concerne la protection spéciale à accorder à ces derniers.

53. L'argument de M. Erim selon lequel le critère décisif serait, en fait, la question de savoir si un consul honoraire est ou n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence, simplifie trop le problème ; si la Commission l'accepte, elle obligerait les Etats à se fonder sur un seul critère. M. Žourek n'est pas du tout certain que le propre pays de M. Erim applique ce critère et il cite à cet égard la loi turque du 1^{er} juillet 1948 ; il rappelle également l'Instruction du Ministère belge des finances de 1955. En tout cas, la Commission a déjà décidé de laisser aux Etats le soin d'arrêter la définition de l'expression « consul honoraire », et elle ne peut pas se contredire. On irait tout à fait à l'encontre de la pratique si l'on stipulait que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat

de résidence doivent jouir de tous les privilèges prévus à l'article 33.

54. La discussion prendrait un temps considérable si les arguments de fond touchant la distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires étaient répétés à propos de chaque article. La Commission procède actuellement à la première lecture du projet, et les membres qui n'ont pas été convaincus par les arguments de M. Žourek pourraient peut-être attendre pour intervenir que les gouvernements aient communiqué leurs observations.

La séance est levée à 18 heures.

556^e SÉANCE

Mercredi 8 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

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

[Point 2 de l'ordre du jour]

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

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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question de l'applicabilité de l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*) aux consuls honoraires (voir 555^e séance, par. 36).

2. M. YASSEEN déclare que les immunités personnelles accordées aux termes des trois premiers paragraphes de l'article 33 vont si loin qu'elles ne devraient pas être octroyées aux consuls honoraires, même s'il s'agit de ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, et même s'ils ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée, car le mode de désignation des consuls honoraires est tel qu'il n'offre guère de garanties contre des abus. L'institution des consuls honoraires est utile, en particulier pour un Etat qui ne peut se permettre de désigner des fonctionnaires de carrière pour tous les postes consulaires, et voilà qui explique que les gouvernements ne soient pas toujours, dans ce cas, scrupuleux dans leur choix. Les immunités accordées à l'article 33 constituent une exception sérieuse au principe de la territorialité de la juridiction criminelle et ne doivent pas être accordées à la légère.

3. M. MATINE-DAFTARY déclare que la Commission ne doit pas aller trop loin en essayant de mettre les consuls honoraires sur le même pied que les consuls de carrière, car il y a une grande différence entre la situation juridique des uns et des autres. Il est probable que les membres de la

Commission qui estiment que ces deux catégories de consuls se situent au même niveau — point de vue qui, s'il était inscrit dans le projet, correspondrait à une évolution considérable — ne savent guère quelle sorte de gens sont parfois nommés consuls honoraires, surtout en Orient. On a soutenu qu'il n'y avait pas de raison de priver des privilèges énoncés à l'article 33 le petit nombre de consuls honoraires, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent ni au commerce ni à une autre occupation privée de caractère lucratif ; à cet argument, M. Matine-Daftary répond qu'on aurait tort de poser un principe aussi général pour un groupe si peu nombreux.

4. La Commission devrait tenir compte de la pratique existante et formuler un projet qui ait quelque chance de rallier l'accord général. C'est pourquoi M. Matine-Daftary ne peut admettre que l'article 33 soit rendu applicable aux consuls honoraires, car leur rapport avec l'Etat d'envoi est contractuel, et cet Etat a peu de contrôle sur eux et peut décliner la responsabilité des actes préjudiciables qu'ils commettent. Les consuls de carrière, au contraire, sont souvent des fonctionnaires qui ont une formation identique à celle des diplomates, qui sont soumis à l'autorité du conseil disciplinaire du ministère des affaires étrangères et dont la qualité de fonctionnaires statutaires offre des garanties que n'offrent pas les consuls honoraires.

5. M. AMADO déclare que l'argument selon lequel l'article 33 doit être applicable aux consuls honoraires le rend perplexe. Il ne voit pas comment on peut, alors qu'il s'agit d'une personne dont les liens avec l'Etat d'envoi sont si précaires et qui n'est investie que temporairement du pouvoir d'agir au nom de cet Etat, lui accorder l'inviolabilité personnelle qui revient à un consul de carrière ayant une formation spéciale et agissant selon les instructions directes de son gouvernement ou du chef de la mission diplomatique. L'argument selon lequel les consuls honoraires qui ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée de caractère lucratif devraient jouir de certains privilèges est insoutenable, parce que d'autres membres de leur famille pourraient exercer une activité lucrative. M. Amado ne peut pas admettre davantage que l'Etat de résidence, du simple fait qu'il accepte un consul honoraire, soit tenu de lui accorder l'inviolabilité personnelle.

6. M. Amado aurait préféré être plus libéral dans ce domaine, mais les arguments présentés par sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 39), M. Erim (*ibid.*, par. 49) et le Secrétaire (*ibid.*, par. 44) ne l'ont pas convaincu. Par contre, il penche nettement en faveur de l'opinion de M. François, lequel estime qu'il convient d'assurer aux consuls honoraires auxquels certains Etats ont besoin d'avoir recours les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

7. M. FRANÇOIS se dit prêt à défendre la cause des consuls honoraires, mais il reconnaît qu'il faut tenir dûment compte de la pratique