

LA FIN DES CONSULATS ?

par

R. VENNEMAN

Chargé de cours à l'Université de Bruxelles

INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, deux conférences internationales des Nations Unies, préparées par la Commission de droit international de l'O.N.U., se sont tenues à Vienne. La première, en mars-avril 1961, avait pour objet les relations diplomatiques entre les Etats; la seconde, en avril 1963, traitait des relations consulaires.

Chacune de ces conférences a abouti à l'adoption d'une convention se présentant sous la forme d'un ensemble de règles. Ainsi le droit diplomatique et le droit consulaire se trouvent à présent codifiés. Les deux conférences constituent donc des étapes importantes au point qu'elles seront sans nul doute qualifiées d'historiques !

Codification ne signifie pas immobilisme. De la pratique diplomatique et consulaire, dictée avant tout par les nécessités de la politique, se dégageront de nouvelles règles de droit. Les techniques administratives auront également des répercussions sur le régime juridique auquel les diplomates et les consuls seront soumis. Enfin, les textes de loi eux-mêmes contiennent souvent le ferment qui provoquera ou activera l'évolution des institutions.

L'interaction entre ces différents facteurs s'exerce dans un milieu international en perpétuelle gestation. Il est donc extrêmement hasardeux de prévoir en quels termes seront posées à l'avenir certaines questions de droit diplomatique et de droit consulaire. Tout au plus peut-on chercher à déterminer quelle serait — *rebus sic stantibus* — l'influence du troisième facteur, c'est-à-dire de la règle de droit, parce que la matière ainsi limitée quant à son objet est plus abstraite, moins fluide.

En l'occurrence, nous sommes en présence de deux conventions. *La mise en application de celles-ci favorisera-t-elle le développement des missions diplo-*

Les deux institutions ont chacune leur existence propre. Or, l'examen des deux conventions nous amène à la constatation suivante : on prévoit la participation des diplomates à l'activité consulaire et l'inverse est également envisagé, l'accomplissement d'actes diplomatiques pouvant être confié à des fonctionnaires consulaires. Ceci mérite dès lors quelques mots d'explication.

II. EXERCICE DES FONCTIONS CONSULAIRES PAR DES AGENTS DIPLOMATIQUES

La convention de 1961 laissait, à ceux chargés de l'élaboration de la convention de 1963, toute latitude de prendre position en ce qui concerne la compétence éventuelle des diplomates en matière consulaire. En effet, il est précisé à l'article 3, paragraphe 2 de la convention de 1961 qu'aucune disposition de celle-ci ne saurait être interprétée comme interdisant l'exercice des fonctions consulaires par une mission diplomatique.

La voie était libre lors de la deuxième conférence pour poser le jalon suivant. C'est ainsi que l'article 3 de la convention de 1963 a pu reconnaître expressément aux Etats la faculté de confier aux missions diplomatiques l'exercice de fonctions consulaires.

Evitons tout malentendu : les missions diplomatiques n'exercent pas lesdites fonctions sans que l'Etat de résidence² ne puisse intervenir ni sans formalités.

1. Un premier frein résulte de l'application au cas que nous envisageons, du principe consacré par l'article 2, paragraphe 1^{er} de la convention de 1963 et selon lequel l'établissement des relations consulaires se fait par consentement mutuel. Néanmoins on présume que ce consentement a été donné puisque l'article 2, paragraphe 2 déclare que « le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats implique, sauf indication contraire, le consentement à l'établissement de relations consulaires ». L'Etat accréditant est donc habilité à installer une chancellerie consulaire rattachée à la mission diplomatique sans demander l'autorisation de l'Etat accréditaire, mais ce dernier pourrait s'y opposer³.

2. Ensuite, si l'on fait usage de la faculté créée par l'article 3, il y a, en vertu de l'article 70, paragraphe 2 une formalité à remplir : la notification aux autorités compétentes de l'Etat de résidence du nom des membres de la mission

² Au cours de cet article nous entendons par le terme « Etat accréditaire » celui qui reçoit la mission diplomatique; par « Etat de résidence » celui sur le territoire duquel le poste consulaire est établi; par « Etat accréditant » celui qui envoie la mission diplomatique; par « Etat d'envoi » celui qui établit un poste consulaire.

³ Cf. aussi dans le même sens, Philippe CAHIER, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962, p. 140.

diplomatique attachés à la section consulaire ou autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires.

Il convient de noter que *les membres de la mission diplomatique exerçant des fonctions consulaires conservent leurs privilèges et immunités diplomatiques*. C'est l'article 70, paragraphe 4 qui le stipule.

La seconde conférence ne fait en quelque sorte que confirmer une règle du droit international coutumier admise par de nombreux Etats. En effet, l'Etat accréditaire admet généralement que les agents diplomatiques de l'Etat accréditant exercent des attributions en matière consulaire à condition qu'ils soient munis d'une commission de consul. C'est de pratique courante.

Une première question qui se pose, est de savoir si la convention de 1963 aura pour effet d'accentuer ou de diminuer une tendance qui consiste à confier les fonctions consulaires à des diplomates.

III. ACCOMPLISSEMENT D'ACTES DIPLOMATIQUES PAR LES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES

D'autre part, l'article 17 de la convention de 1963 rend possible l'accomplissement d'actes diplomatiques par des fonctionnaires consulaires dans un Etat où l'Etat d'envoi :

- n'a pas de mission diplomatique;
- n'est pas représenté par la mission diplomatique d'un pays tiers.

Il y a une condition préalable : le consentement de l'Etat de résidence.

A noter que — l'article 17 en fait expressément état — *l'accomplissement d'actes diplomatiques ne confère au fonctionnaire consulaire aucun droit aux privilèges et immunités diplomatiques*.

Ces dispositions qui, par leur portée générale, constituent une innovation en droit international public⁴ auraient dû normalement et logiquement avoir leur place dans la convention de 1961 : elles concernent les relations diplomatiques et non le droit consulaire.

Les Etats vont-ils à l'avenir de façon suivie recourir à cette faculté et utiliser leurs consuls en tant que diplomates ? C'est là une seconde question.

⁴ Les consuls ont été d'une façon sporadique chargés de fonctions diplomatiques. Dans un ordre d'idée très voisin, signalons l'activité du consulat général de Belgique à Elisabethville durant la sécession katangaise, et ce, bien que l'ex-Etat katangais ne fût pas reconnu.

IV. POSITION DU PROBLEME

Dans quelle mesure des considérations essentiellement d'ordre juridique joueront-elles lorsqu'il s'agit d'organiser un réseau de postes diplomatiques ou consulaires de carrière⁵, en tant qu'instrument de la politique extérieure d'un Etat ?

En bref, le problème peut se poser d'une façon concrète dans les termes suivants :

- Ces considérations inspireront-elles l'Etat accréditant au point de charger de préférence la mission diplomatique de l'ensemble de la représentation diplomatique et consulaire dans les capitales, en supprimant le consulat déjà existant ou en renonçant à y créer un poste consulaire ? Ou au contraire en dépit souvent de réelles préoccupations budgétaires⁶, l'Etat accréditant maintiendra-t-il dans les capitales le double réseau et ce, en imposant seulement en dernier lieu au poste consulaire les restrictions qui seraient nécessaires ?
- L'Etat d'envoi continuera-t-il à entretenir des postes consulaires — ou estimera-t-il devoir en créer — sur le territoire de l'Etat de résidence en dehors de la capitale ou aura-t-il plutôt recours à la mission diplomatique pour l'exercice de fonctions consulaires, même dans les localités où cette mission n'est pas établie ?

Examinons ci-après ce qui pourrait déterminer le choix de l'une ou l'autre solution.

V. COMPARAISON ENTRE LE STATUT DIPLOMATIQUE ET LE STATUT CONSULAIRE

L'institution consulaire est sans nul doute sortie renforcée de la conférence de Vienne. En effet, un certain nombre de controverses, entre autres au sujet des immunités et des privilèges, sont tranchées en faveur des postes consulaires. Malgré cette amélioration, les missions diplomatiques bénéficient toujours d'un statut meilleur que celui des consulats. Pour le constater, il suffit de comparer les deux situations⁷. C'est ce que nous nous proposons de faire.

⁵ Nous laissons de côté les consulats honoraires car, sans vouloir minimiser leur rôle, il faut reconnaître qu'ils ne constituent forcément dans l'ensemble du réseau qu'un relais d'appoint.

⁶ L'incidence budgétaire n'est pas à sous-estimer, particulièrement lorsqu'il s'agit des pays récemment promus à l'indépendance et en voie de développement. A titre d'illustration, signalons qu'en Belgique l'article budgétaire pour la rémunération, en 1964, du personnel actif et en disponibilité des postes diplomatiques et consulaires ainsi que des représentants permanents auprès des organisations internationales mentionne un crédit de F 559.706.000.

⁷ Ainsi que nous l'avons déjà signalé nous ne prenons pas en considération l'institution des consulats honoraires dont le statut est moins favorable que celui des consulats dits de carrière.

Inviolabilité des locaux

En vertu de l'article 22 de la convention de 1961, les locaux de la mission diplomatique sont inviolables. Et selon l'article 1^{er}, les locaux de la mission comprennent la résidence du chef de mission. En outre, la demeure privée des autres agents diplomatiques jouit, aux termes de l'article 30, de la même inviolabilité que les locaux de la mission.

La règle est absolue : il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, si ce n'est avec le consentement du chef de la mission.

L'article 31 de la convention de 1963 reconnaît dans une certaine mesure seulement l'inviolabilité des locaux consulaires.

1. C'est uniquement la partie des locaux consulaires que le poste consulaire utilise exclusivement « pour les besoins de son travail » qui jouit de l'inviolabilité. Pour y avoir accès, les autorités de l'Etat de résidence ont besoin du consentement du chef de poste consulaire, de la personne désignée par lui ou du chef de la mission diplomatique de l'Etat d'envoi.

2. En outre, le chef de poste consulaire est présumé avoir donné son consentement en cas d'incendie ou d'autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiate⁸. Les locaux consulaires même limités à ceux utilisés pour les besoins du poste ne sont donc pas complètement à l'abri d'une intrusion. L'on peut en outre prévoir deux sources de difficultés.

- Ce sont les autorités de l'Etat de résidence qui jugeront si le sinistre et l'ampleur de celui-ci rendent nécessaire leur intervention;
- Par ailleurs, il appartient au chef du poste consulaire de renverser le cas échéant la présomption d'un consentement de sa part et de manifester son désaccord sur les mesures prises, en s'assurant des moyens de preuve pour éviter des contestations ultérieures éventuelles.

Il y a lieu de noter en outre que contrairement à ce qui est prévu pour les locaux d'une mission diplomatique, les locaux consulaires peuvent faire l'objet d'une expropriation à des fins de défense nationale ou d'utilité publique; la différence est que pour l'expropriation des locaux de la mission diplomatique, il faut négocier. Ceci se constate également pour l'ameublement des locaux, les autres objets qui s'y trouvent ainsi que les moyens de transport. L'article 31, paragraphe 4 de la Convention de 1963 contient des dispositions relatives à l'expropriation.

⁸ Actuellement le statut des locaux consulaires varie de pays à pays et il y a pas mal d'incertitudes. On se demande par exemple ce qui se serait passé en 1948 dans le cas de M^{me} Kasenkina qui selon les renseignements fournis au Secrétaire d'Etat s'est jetée d'une fenêtre d'un des étages du consulat général de l'U.R.S.S. à New York, si le consul général Lomakin n'avait pas autorisé la police américaine à effectuer une enquête dans les locaux consulaires (voir notamment Luke T. LEE, *Consular Law and Practice*, London, p. 242). L'art. 31 de la convention de 1963 constitue une formule de compromis et offre une base juridique sûre.

L'article 55, paragraphe 3 de la convention de 1963 permet que des bureaux d'autres organismes ou agences soient installés dans une partie du bâtiment où se trouvent les locaux du consulat, à condition que les locaux affectés à ces bureaux soient séparés de ceux qui sont utilisés par le poste consulaire. Dans ce cas, lesdits bureaux ne sont pas considérés comme faisant partie des locaux consulaires.

Une disposition semblable ne se retrouve pas dans la convention de 1961 et d'aucuns pourraient voir dans l'article 55, paragraphe 3, un avantage pour les consulats. Ce serait effectivement le cas, si l'immeuble occupé par une mission diplomatique devait être affecté exclusivement à son usage. Or telle n'est pas l'hypothèse à retenir : l'article 1, littera i) de la convention de 1961 déclare qu'il faut entendre par « locaux de la mission » les bâtiments ou « parties » de bâtiment qui sont utilisés aux fins de la mission. Rien n'empêche en principe que l'immeuble occupé par la mission le soit également par d'autres organismes ou agences.

Tant les locaux de la mission que les locaux consulaires doivent être utilisés d'une façon compatible avec les fonctions respectives. La situation n'est pas différente sur ce point entre les deux sortes de locaux.

Valise diplomatique et valise consulaire-courriers

Il ressort de l'article 27, paragraphe 3 de la convention de 1961 que la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue. Il s'agit d'un prescrit absolu.

Quant à la valise consulaire, nous sommes en présence d'une notion nouvelle en droit international public qui ne connaissait jusqu'à présent que la valise diplomatique. L'initiative en revient à la Commission de droit international.

La valise consulaire non plus — la matière fait l'objet de l'article 35, paragraphe 3 de la convention de 1963 — ne doit être ni ouverte ni retenue, mais les autorités compétentes de l'Etat de résidence peuvent demander que celle-ci soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'Etat d'envoi et, si cet Etat oppose un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine. Ainsi — et bien qu'il y ait un net progrès — la valise consulaire n'est pas un tabou à l'instar de la valise diplomatique.

D'autre part, le régime est différent également en ce qui concerne les courriers : la convention de 1961 ne formule en son article 27, paragraphe 5, aucune condition se rapportant à la nationalité du courrier diplomatique, tandis que — et l'article 35, paragraphe 5, de la convention de 1963 le stipule — le courrier consulaire ne doit, à moins que l'Etat de résidence n'y consente, être ni un ressortissant de l'Etat de résidence, ni, sauf s'il est un ressortissant de l'Etat d'envoi, un résident permanent de l'Etat de résidence.

Il sera donc plus simple et plus commode de recourir chaque fois que c'est

possible, à la valise diplomatique et au courrier diplomatique en lieu et place de la valise consulaire et du courrier consulaire. Si la mission diplomatique exerce les fonctions consulaires, il n'y a pas de problème à ce point de vue, car en pratique, les deux sortes de documents ne seront pas groupés en colis séparés, les premiers constituant la valise diplomatique, les seconds la valise consulaire. De même on fera l'économie de deux courriers alors qu'un seul suffit. Le tout constituera une seule et même valise diplomatique entre les mains d'un seul et même courrier diplomatique.

Inviolabilité personnelle

La personne de l'agent diplomatique est inviolable : il ne peut — l'article 29 de la convention de 1961 est formel et absolu — être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention⁹. Selon l'article 3 de la même convention, les fonctions d'une mission diplomatique, rappelons-le, consistent notamment à représenter l'Etat accréditant auprès de l'Etat accréditaire et à négocier avec le gouvernement de ce dernier. Les agents diplomatiques sont — comme Montesquieu l'a écrit — la parole du prince qui les envoie et cette parole doit être libre.

Si les fonctions consulaires décrites à l'article 5 de la convention de 1963 se rapprochent sensiblement sur certains points des fonctions d'une mission diplomatique, le caractère représentatif de celle-ci et sa position de négociateur lui restent propres. Aussi ne se justifierait-il pas d'étendre aux consuls le principe de l'inviolabilité des agents diplomatiques.

L'article 41 de la même convention atténue cependant, en faveur des fonctionnaires consulaires, certaines règles de droit ou de procédure pénale. Ainsi :

1. Le fonctionnaire consulaire ne peut être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente. Le fait de laisser à l'Etat accréditaire une liberté d'appréciation de la gravité du crime permet d'appliquer la règle avec une certaine souplesse.
2. Il ne peut être incarcéré qu'en vertu d'une décision judiciaire définitive.

Immunité de juridiction

Le siège de la matière se trouve dans l'article 31 de la convention de 1961. Pour les mêmes motifs que ceux qui justifient l'inviolabilité de sa personne, l'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat accréditaire; il jouit également de l'immunité de la juridiction civile et administrative sauf dans 3 cas nettement spécifiés : une action réelle concernant

⁹ Nous n'envisageons pas la situation de l'agent diplomatique qui a la nationalité de l'Etat accréditaire ou y a sa résidence permanente.

un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat accréditaire (*lex loci rei sitae*), une action concernant une succession dans laquelle l'agent diplomatique figure à titre privé et une action concernant une profession libérale ou une activité commerciale quelle qu'elle soit exercée dans l'Etat accréditaire¹⁰. Lorsque sa mission diplomatique est terminée, l'immunité du diplomate subsiste selon l'article 39, paragraphe 2 en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission.

Par contre, pour les fonctionnaires consulaires l'immunité ne vaut, aux termes de l'article 43, paragraphe 1, de la convention de 1963, que pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions. Encore, en vertu du paragraphe 2 du même article, cette immunité ne peut-elle être invoquée en cas d'action civile résultant de la conclusion d'un contrat qui n'a pas été conclu expressément ou implicitement par le fonctionnaire consulaire en tant que mandataire de l'Etat d'envoi ou en cas d'action civile intentée par un tiers pour un dommage résultant d'un accident causé dans l'Etat de résidence par un véhicule, un navire ou un aéronef.

La différence entre les deux régimes est sensible.

On peut d'ailleurs se demander si pour les fonctionnaires consulaires — et la question intéresse les diplomates dès la fin de leur mission car alors ils sont soumis au même régime — nous sommes en présence d'une véritable immunité¹¹. En effet, lorsqu'il agit ès-qualités le fonctionnaire consulaire est l'organe de l'Etat d'envoi. En d'autres mots, si, en raison de la nature de l'acte accompli par le fonctionnaire consulaire dans l'exercice de ses fonctions, le tribunal de l'Etat de résidence se déclare compétent *ratione materiae*, c'est de toute manière l'Etat d'envoi qui est en cause et non son fonctionnaire personnellement.

Admettons même que l'on parle d'immunité, ne fût-ce que pour respecter la terminologie traditionnelle. Que faut-il entendre par actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires ? Est-ce vraiment si simple qu'il y paraît à première vue et la notion est-elle suffisamment large pour mettre les agents consulaires à l'abri ?

Prenons deux exemples :

— Le fait pour les fonctionnaires consulaires d'occasionner, par excès de vitesse ou par ivresse, un accident de roulage est-il considéré comme étant un acte accompli dans l'exercice de leurs fonctions ? On s'accorde actuellement à répon-

¹⁰ Dans cette dernière hypothèse l'agent diplomatique aura contrevenu au prescrit de l'article 42 qui lui interdit d'exercer dans l'Etat accréditaire une autre profession ou un commerce en vue d'un gain personnel. Il est à noter cependant que l'art. 42 — les discussions au sujet du texte en font foi — ne vise pas l'exercice à titre subsidiaire d'une activité rémunérée sur le plan scientifique ou culturel.

¹¹ SALMON J., « Les limites dans le temps de l'immunité de juridiction des agents diplomatiques », Université libre de Bruxelles, *Faculté de Droit, Travaux et Conférences*, X, p. 60.

dre par la négative¹². Auparavant le problème avait suscité pas mal de controverses et l'éventualité pour la partie lésée de ne pas avoir la possibilité de se faire allouer par voie judiciaire l'indemnité à laquelle elle aurait normalement droit avait sensibilisé l'opinion publique et risquait de mettre finalement en cause le principe même des immunités de toute nature¹³.

Pour ce qui regarde les agents consulaires, l'article 43, paragraphe 2 susmentionné a le mérite d'entériner la solution adoptée déjà par la doctrine et la jurisprudence.

— L'espionnage non plus ne peut être considéré comme entrant dans l'exercice des fonctions consulaires et de nombreux consuls ont déjà eu, de ce chef, maille à partir avec la justice¹⁴. Maintes fois, la difficulté est de définir ce qu'il faut entendre par espionnage¹⁵. Notamment, en matière économique, la frontière n'est pas toujours aisée à tracer entre une simple enquête et un acte d'espionnage économique¹⁶ qui rend l'agent consulaire passible de poursuites¹⁷, sans qu'il puisse invoquer l'article 43 paragraphe 1.

¹² Luke T. LEE, *op. cit.*, p. 260 « ... reckless driving is a departure from any official duty »; le problème s'est posé également pour les fonctionnaires internationaux, voir Clarence Wilfred JENKS, *International immunities*, London, 1961, p. 119 : « ... the United Nations no longer claims immunity in respect of traffic violations for official drivers or other officials driving in the course of duty ».

¹³ En ce qui concerne les actions civiles intentées par des personnes dans l'Etat accréditaire contre les agents diplomatiques, la Conférence de Vienne de 1961 a adopté une résolution recommandant qu'en pareils cas l'Etat accréditant renonce à l'immunité des membres de la mission diplomatique lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission.

¹⁴ Luke T. LEE, *op. cit.*, p. 256 : « Since the crime of espionage, if proven, always entails a much longer sentence of imprisonment than specified in treaties, many consuls have been arrested for the alleged offence... ».

¹⁵ Luke T. LEE, *op. cit.*, p. 195 : « It may be observed that, in the absence of generally accepted definition of « espionage » many consuls and diplomats have assumed the role of glorified and privileged « spies » — a fact regarded by many as a necessary evil ».

¹⁶ Luke T. LEE, *op. cit.*, p. 65 : « ... the borderline between ordinary economic investigation and economic espionage has become blurred ».

¹⁷ La Suisse notamment a pris des mesures sévères pour se défendre contre l'activité de ceux qui s'efforcent d'obtenir communication des secrets de fabrication ou d'affaires. Partant de l'idée que l'espionnage économique, tout en lésant les intérêts d'une entreprise privée affecte aussi les intérêts généraux de l'économie suisse, le législateur lui donne le caractère d'un délit ou d'un crime contre l'Etat. La protection de ce dernier a été réalisée par l'article 273 du code pénal. Voir notamment l'article du Dr Kurt REICHLIN sous le titre « Art. 273 St GB und der agentenlose wirtschaftliche Nachrichtendienst », dans *Wirtschaft und Recht*, n° 1, 1961 (Zürich).

Témoignage en justice

Aux termes de l'article 31, paragraphe 2 de la convention de 1961, l'agent diplomatique « n'est pas obligé » de donner son témoignage.

Le principe de la dispense de témoignage en justice n'a pas été retenu pour les fonctionnaires consulaires par l'article 44 de la convention de 1963. Toutefois, il n'existe pas d'obligation absolue pour les fonctionnaires consulaires de déposer comme témoin. Selon le texte, « ils ne doivent pas refuser ». C'est plutôt comme une exhortation à témoigner. Il n'y a d'ailleurs pas de sanctions et de toute façon les fonctionnaires consulaires ne sont pas tenus de témoigner sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions ou, si c'est en qualité d'experts, sur le droit national de l'État d'envoi.

Préséances

Citons pour mémoire le problème des préséances qui sort à proprement parler du contexte juridique dans lequel nous nous sommes placés. Bien que les règles du protocole soient fixées d'une façon variable d'un État à l'autre, normalement les membres du corps diplomatique occupent une place de choix dans la hiérarchie des préséances et ils ont partout le pas sur les membres du corps consulaire. Cet élément de prestige n'est pas négligeable, car l'influence que peut exercer un diplomate s'en trouvera renforcée.

VI. OBJECTIONS CONTRE LA FORMULE CONSISTANT A SUPPRIMER
LES CONSULATS PAR UNE EXTENSION DES ATTRIBUTIONS
DE LA MISSION DIPLOMATIQUE

Pourquoi, dès lors, ne pas faire exercer les fonctions consulaires par des missions diplomatiques plutôt que de maintenir ou de créer un poste consulaire dans des conditions moins avantageuses, et pour le poste lui-même et pour les fonctionnaires qui en font partie ? Y aurait-il des objections d'ordre juridique ?

Une première objection se présente à l'esprit :

L'article 2 de la convention de 1963 consacre le principe suivant lequel la rupture des relations diplomatiques n'entraîne pas *ipso facto* la rupture des relations consulaires.

La rupture des relations diplomatiques est un acte d'une certaine gravité et partant assez exceptionnel. En outre, si la mesure est prise, elle s'accompagnera généralement de la rupture des relations consulaires¹⁸.

On pourrait donc difficilement justifier le maintien d'un réseau de postes consulaires parallèlement à celui des postes diplomatiques uniquement pour

¹⁸ Ce fut le cas notamment lors de la rupture des relations diplomatiques entre la Belgique et la République du Congo (Léopoldville) en 1960 et entre la Belgique et la République Arabe Unie en 1960.

l'éventualité où la rupture des relations consulaires n'irait pas de pair avec la rupture des relations diplomatiques.

Une deuxième objection pourrait être formulée.

L'Etat d'envoi indique au consul quelle est l'étendue de sa juridiction territoriale. Dans les frontières de l'Etat de résidence, il y a généralement plusieurs circonscriptions consulaires : cela dépend de l'étendue de cet Etat, de l'existence de centres administratifs, industriels ou maritimes importants en dehors de la capitale, de la présence en certains endroits de nombreux ressortissants de l'Etat d'envoi, etc. Ainsi nous voyons souvent le schéma suivant mis en application : ambassade dans la capitale; consulats généraux ou consulats dans les autres villes ayant quelque importance. On ne conçoit pas que l'Etat d'envoi renonce à ces postes consulaires et se dispense d'une politique de présence, si ce n'est dans la capitale de l'Etat accréditaire.

L'article 12 de la convention de 1961 est susceptible d'apporter une solution à ce problème. En effet, l'article 12 prévoit la création de bureaux faisant partie de la mission diplomatique dans d'autres localités que celles où la mission elle-même est établie. La faculté de créer pareils bureaux ne découle pas du simple fait de l'établissement ou de l'existence de relations diplomatiques : il faut, aux termes de l'article 12, obtenir au préalable le consentement exprès de l'Etat accréditaire.

A la conférence de Vienne, lors de l'examen du texte de l'article 12, les avis étaient généralement favorables et le délégué du Chili, notamment, a rappelé que l'établissement de bureaux auxiliaires reflète l'usage actuel en ce qui concerne, par exemple, les services commerciaux et les services d'immigration et d'émigration des missions diplomatiques. Par contre le délégué du Vénézuéla estimait que les bureaux d'une mission diplomatique se trouvent normalement dans la ville où siège le gouvernement de l'Etat accréditaire¹⁹.

Une opposition plus nombreuse ne se manifesterait-elle pas s'il apparaissait que l'objectif est la disparition des consulats et le remplacement de ceux-ci par des bureaux auxiliaires ? Plusieurs facteurs pourraient jouer : l'impopularité des immunités diplomatiques, la présence séculaire d'un corps consulaire dans la ville où le bureau serait créé, etc.

Une fois de plus il y a lieu de souligner le caractère fondamentalement bilatéral des relations diplomatiques : les avantages et désavantages sont réciproques. Aussi l'Etat accréditaire donnera-t-il d'autant plus facilement son consentement à la création de bureaux auxiliaires que lui-même voudra appliquer la formule, à son profit, dans l'Etat accréditant.

¹⁹ Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, documents officiels. A/ Conf. 20/14, Genève, 1962, p. 116.

La deuxième objection pourrait donc être levée et le schéma actuel ferait place au suivant : ambassade dans la capitale; bureaux de l'ambassade ailleurs.

Il y a une troisième objection :

Dans l'exercice de leurs fonctions, les agents consulaires peuvent, en vertu de l'article 38 de la convention de 1963, s'adresser aux autorités locales compétentes de leur circonscription consulaire. Or, l'article 41 de la convention de 1961 assigne la mission diplomatique comme seul interlocuteur ou intermédiaire valable sur le plan officiel le Ministère des Affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou éventuellement un autre ministère dont il aura été convenu (par exemple, au Royaume Uni, pour certains pays : le ministère du Commonwealth).

La convention de 1963 y a porté remède. En effet, selon son article 70, paragraphe 3 la mission diplomatique peut, dans l'exercice de fonctions consulaires, s'adresser aux autorités locales de la circonscription consulaire et, si des lois, règlements et usages de l'Etat de résidence ou les accords internationaux en la matière le permettent, aux autorités centrales de l'Etat de résidence.

Enfin une quatrième objection a trait au personnel.

Nous avons souligné que la diplomatie et l'institution consulaire sont foncièrement distinctes. Aussi peut-on concevoir que le personnel employé pour l'un et l'autre des réseaux est différent. De fait, naguère les agents diplomatiques et les fonctionnaires consulaires étaient recrutés séparément. Il s'agissait de deux cadres bien à part.

Actuellement, dans de nombreux pays, les agents des services extérieurs du Ministère des Affaires étrangères peuvent exercer leurs fonctions indifféremment dans des postes diplomatiques ou dans des postes consulaires; ils sont polyvalents.

Ainsi en Belgique, la carrière du service extérieur du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur est unique²⁰. Les agents en activité de service dans un poste à l'étranger ont été recrutés de la même façon, ont accompli le même stage, sont rangés dans la même hiérarchie, mais ils sont affectés tantôt à un poste diplomatique, tantôt à un poste consulaire. Il en est ainsi également en France²¹, dans le Royaume Uni²² etc.

Sur le plan des effectifs, l'unification du réseau des postes de carrière à l'étranger par une extension des attributions des missions diplomatiques et la suppression des consulats ne soulèverait donc pas, dans la plupart des pays, de difficultés.

²⁰ Arrêté royal du 25 avril 1956 fixant le statut des agents du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur (*Moniteur belge* du 28 avril 1956), modifié par l'arrêté royal du 29 juillet 1960 (*Moniteur belge* du 8 septembre 1960).

²¹ Jean BAILLOU et Pierre PELLETIER, *Les Affaires étrangères*, Paris, 1962, pp. 183 et 196.

²² Lord STRANG, *The diplomatic career*, London, 1962, pp. 34 et 45.

Bien au contraire, cette unification résoudrait certains problèmes d'ordre psychologique qui se posent là où, d'après les règles du droit administratif interne, il n'existe qu'une seule carrière des services extérieurs. Expliquons-nous :

- Dans la hiérarchie administrative, certains grades conférés à des membres du personnel diplomatique sont inférieurs à ceux de fonctionnaires consulaires. Aussi une promotion peut-elle aller de pair pour l'agent avec une mutation d'une mission diplomatique à un poste consulaire²³. Or, la diplomatie donne incontestablement du lustre à ceux qui en font partie. Ceci est vrai également pour les fonctions consulaires mais dans une mesure notablement moindre. C'est ce qui explique l'attrait supérieur de la diplomatie pour beaucoup d'agents. L'unification du réseau permettrait de réaliser un parallélisme entre la progression dans la carrière et la marche vers les honneurs.
- Il ne s'agit pas seulement de cérémonial et de protocole. Une promotion qui amène l'agent à prendre rang parmi les fonctionnaires consulaires lui ferait perdre, ainsi qu'à sa famille, le bénéfice de certains privilèges et immunités. C'est normal : le but de privilèges et immunités — le préambule des conventions de 1961 et de 1963 nous le rappelle — est non pas d'avantager les individus, mais d'assurer l'accomplissement efficace de leurs fonctions. Grâce à l'unification, un régime uniforme pourrait être appliqué à tous les agents durant leur temps de présence à l'étranger.

CONCLUSION

Il est temps de conclure.

Le déclin de l'institution consulaire s'annonce dans le mécanisme juridique qui permet aux diplomates d'exercer les fonctions de consul. En effet, rien ne justifie plus, en droit, l'existence d'une entité administrative distincte de la mission diplomatique²⁴. Dès lors et bien que la Conférence de Vienne de 1963 ait doté l'institution consulaire d'un *substratum* juridique solide, le glas pourrait bientôt commencer à sonner pour elle.

²³ Prenons à titre d'exemple le cas récent d'un ambassadeur de Belgique à Bogota, promu consul général à New York.

²⁴ Sauf s'il s'agit de postes consulaires honoraires.

