

# LA PRATIQUE BELGE EN MATIERE DE TRAITES DANS LE DOMAINE CONSULAIRE

par

Renaat VENNEMAN

Chargé de cours à l'Université de Bruxelles

## I. INTRODUCTION

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 décembre 1851 sur les consulats et la juridiction consulaire fournit l'infrastructure juridique du réseau des postes consulaires belges à l'étranger. Cet article s'énonce comme suit : « Le Gouvernement peut, soit à titre de réciprocité, soit en vertu d'usages ou de conventions diplomatiques, établir des consulats dans les places et ports étrangers où les besoins du commerce l'exigent »<sup>1</sup>. Il résulte de ce texte que l'établissement de relations consulaires avec un autre Etat et la création de postes consulaires dans ce dernier ne doivent pas, selon le droit belge, nécessairement être réglés par un traité en bonne et due forme avec cet Etat<sup>2</sup>.

Il n'en est pas moins vrai que, dès la proclamation de son indépendance en 1830, la Belgique a conclu de nombreux traités bilatéraux en matière consulaire. Ces traités peuvent être classés, essentiellement, en deux catégories :

1) Les traités contenant des dispositions d'ordre consulaire dans un contexte plus général. Il s'agit des innombrables traités d'amitié, de commerce, de navigation et d'établissement. Ces traités règlent, à côté de bien d'autres questions, certains points relatifs à la matière qui nous occupe. Comme ils se présentent le plus souvent sous la forme de traités de commerce, c'est sous cette forme abrégée que nous les désignerons dorénavant pour la facilité de l'exposé.

<sup>1</sup> M.B., 7 janvier 1852.

<sup>2</sup> L'expression « traité » est employée dans le sens défini par la Commission du droit international dans l'article 1<sup>er</sup> du projet relatif au droit des traités : « L'expression " traités " s'entend d'un accord international conclu entre Etats en forme écrite et régi par le droit international... et quelle que soit sa dénomination », *A.C.D.I.* 1965, vol. I, p. 266.

2) Les traités connus sous la dénomination « conventions consulaires ». Ces traités ont exclusivement pour but de régler l'ensemble des problèmes relatifs aux relations consulaires entre deux pays.

L'objet du présent article est de donner un aperçu de la pratique belge en matière de traités de l'espèce et de tirer des conclusions sur ce qui pourrait être une ligne de conduite à l'avenir.

## II. LA CONVENTION DE VIENNE DE 1963 SUR LES RELATIONS CONSULAIRES ET SON INCIDENCE SUR LES TRAITES

Dans le domaine des relations et immunités consulaires est apparu, voici peu, un traité multilatéral : la Convention signée à Vienne le 24 avril 1963 lors de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires. Cette Convention apporte, pour la première fois à l'échelle mondiale, des règles uniformes dans cette matière<sup>3</sup>.

Dès lors une première question se pose : celle de savoir quelle est — pour les Etats qui l'ont ratifiée — l'incidence de la Convention de Vienne de 1963 tant sur les conventions ou autres accords internationaux conclus antérieurement, que sur ceux à conclure dans l'avenir.

Le problème a préoccupé les participants à la Conférence des Nations Unies. En effet, la Conférence a dû prendre position sur une proposition de l'Inde tendant à obliger les Etats qui deviendraient parties à la Convention de revoir et reviser, si besoin était, les accords ou conventions bilatéraux existants, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec les règles fondamentales incorporées dans la présente convention, celle-ci devant prévaloir<sup>4</sup>; cette proposition fut rejetée. Dans ces conditions, il ne restait plus qu'à adopter le principe suivant lequel les dispositions de la Convention ne portent pas atteinte aux accords internationaux en vigueur, dans les rapports entre les Etats parties à ces accords<sup>5</sup>. Voilà pour le passé.

Par contre, les Etats parties à la Convention sont engagés en ce qui concerne l'avenir; ils ne sont plus libres de ne pas se conformer aux dispositions de la Convention. Ils ne conservent la faculté de conclure de nouveaux accords internationaux que pour autant que ceux-ci ne font que confirmer, compléter ou développer les dispositions de la Convention ou étendre leur champ d'application<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Vienne, 4 mars - 22 avril 1963; *Doc. officiels*, vol. II, A/Conf. 25/16, Add. 1, pp. 179 et ss.

<sup>4</sup> Conférence de Vienne 1963, vol. II, p. 71, et vol. I, pp. 250 et ss.

<sup>5</sup> Convention de Vienne 1963, art. 71.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

## III. PROBLEMES DE TERMINOLOGIE

Avant d'aborder la matière, il convient de préciser quelques points de terminologie afin d'éviter tout malentendu.

La Convention de Vienne de 1963 a réparti les chefs de poste consulaire en quatre classes, à savoir : consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires<sup>7 8 9</sup>.

Cette répartition devait immanquablement poser un problème de terminologie. Fallait-il, comme le rapporteur Jaroslav Zourek l'avait proposé, continuer à utiliser le terme « consul » conformément à la tradition, pour désigner tous les chefs de postes consulaires, quelle que soit leur classe<sup>10</sup> ? Ou devait-on s'incliner devant une objection de principe à l'emploi de ce terme dans deux significations différentes : d'une part en tant que terme générique; d'autre part en tant que désignant une classe déterminée de chefs de poste consulaire ?

La Convention de Vienne de 1963 trancha finalement le débat de la manière suivante : le terme « consul » a disparu en tant que terme générique au profit de l'expression « fonctionnaire consulaire »; l'expression « fonctionnaire consulaire » doit désormais s'entendre de toute personne, y compris le chef de poste consulaire, chargée en cette qualité de l'exercice de fonction consulaires<sup>11</sup>.

Par identité de motifs, le terme « consulat » disparaît également et ce, au profit de l'expression « poste consulaire ». Cette expression est appelée à désigner sans distinction tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire<sup>12</sup>.

Nous allons nous efforcer de respecter cette nouvelle terminologie, sauf si nous sommes amenés à faire des citations de textes ou si, par souci de clarté, il s'impose d'utiliser, bien qu'erronément, les termes « consuls » et « consulats » en tant que terme générique.

<sup>7</sup> Convention de Vienne 1963, art. 9.

<sup>8</sup> Ceci à l'instar de ce qui s'est passé pour les chefs de mission diplomatique. En ce qui concerne ces derniers, la répartition s'est faite en trois classes, à savoir : les ambassadeurs ou nonces, les envoyés, ministres ou internonces et les chargés d'affaires. Cf. article 14 de la Convention de 1961.

<sup>9</sup> Cette classification est conforme à la pratique internationale et est reprise également dans le droit consulaire belge. Cf. art. 22 de l'arrêté royal du 14 janvier 1954 portant règlement organique du Ministère des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. *M.B.*, 16 janvier 1954.

<sup>10</sup> *A.C.D.I.*, 1954, vol. II, p. 115, 1960, vol. II, pp. 30 et 137, 1961, vol. I, p. 237, 1961, vol. II, p. 96.

<sup>11</sup> Convention de Vienne 1963, art. 1<sup>er</sup>.

<sup>12</sup> *Ibidem*, art. 1<sup>er</sup>.

#### IV. PRINCIPES DE BASE DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1963

Ceci dit, rappelons succinctement les principes de base inscrits dans la Convention de Vienne de 1963.

##### 1. ETABLISSEMENT DE RELATIONS CONSULAIRES

En ce qui concerne l'établissement de relations consulaires, la Convention de Vienne de 1963 pose les deux principes suivants<sup>13</sup> :

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

C'est une règle fondamentale du droit consulaire<sup>14</sup> : aucun Etat n'est tenu d'établir des relations avec un Etat déterminé, sauf dans le cas où il s'y est engagé par un accord international<sup>15</sup>;

b) Le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques entre deux Etats implique le consentement à l'établissement de relations consulaires, à moins que celles-ci n'aient été exclues au moment de l'établissement des relations diplomatiques par la volonté d'un des deux Etats intéressés<sup>16</sup>.

Il y eut à Vienne de nombreuses réticences contre l'adoption de ce second principe. Aussi fallut-il plaider :

— Un premier argument se situe sur le plan des principes. M. Tunkin, le délégué de l'U.R.S.S., l'avait exposé dans les termes suivants : « Les relations diplomatiques étant plus importantes ou de plus vaste portée que les relations consulaires, elles doivent être considérées comme englobant ces dernières »<sup>17</sup>. En fait, M. Tunkin invoquait la règle suivant laquelle l'accessoire suit le principal.

L'argument n'était certes pas de nature à convaincre ceux pour qui les circuits diplomatiques et consulaires — et on les comprend surtout du point de vue historique — doivent rester indépendants. En outre, beaucoup de participants à la Conférence n'admettaient qu'à contrecœur la complète subordination des postes consulaires aux missions diplomatiques comme le prônait M. Tunkin.

— Il y a, en second lieu, un argument tiré de la pratique : ainsi que l'a déclaré le rapporteur, M. Jaroslav Zourek « Il n'y a rien dans la pratique des Etats qui vienne corroborer cette opinion qu'une fois les relations diplomatiques

<sup>13</sup> Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Vienne, 1963, *Doc. officiels*, vol. II, pp. 4-5.

<sup>14</sup> Convention de Vienne 1963, art. 2, par. 1.

<sup>15</sup> *A.C.D.I.*, 1959, vol. II, p. 116.

<sup>16</sup> Convention de Vienne 1963, art. 2, par. 2.

<sup>17</sup> *A.C.D.I.*, 1960, vol. I, p. 348.

établies, l'établissement des relations consulaires exige de nouvelles mesures. La pratique suivie par les Etats repose sur cette prémisse que l'établissement des relations diplomatiques comporte l'établissement des relations consulaires »<sup>18</sup>. Et M. Konjoukov, au nom de l'U.R.S.S., appuyait M. Zourek, en soulignant que son pays avait ainsi établi des relations consulaires avec environ quarante pays, sans faire de déclaration spéciale concernant l'établissement de relations consulaires<sup>19</sup>.

La discussion a finalement débouché sur l'adoption du principe selon lequel le consentement donné à l'établissement de relations diplomatiques implique le consentement à l'établissement de relations consulaires, à moins que des réserves n'aient été faites sur ce point.

## 2. EXERCICE DE FONCTIONS CONSULAIRES

### a) *Exercice de fonctions consulaires par les postes consulaires.*

#### 1. *Etablissement d'un poste consulaire.*

Un poste consulaire ne peut être établi sur le territoire de l'Etat de résidence qu'avec le consentement de cet Etat<sup>20</sup>; le commentaire du projet d'articles soumis à la Conférence de Vienne précise à ce sujet ce qui suit : « 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 »<sup>21</sup>.

#### 2. *Le siège du poste consulaire, sa classe et sa circonscription.*

Le siège du poste consulaire, la classe de ce dernier et la circonscription consulaire sont fixés par l'Etat d'envoi et soumis à l'approbation de l'Etat de résidence<sup>22</sup>. En établissant la règle de cette façon la Conférence de Vienne a voulu souligner qu'il s'agit de décisions qui relèvent avant tout de la compétence de l'Etat d'envoi. L'approbation de l'Etat de résidence peut être sollicitée de façon expresse ou obtenue de manière tacite par l'exequatur sur la présentation d'une lettre de provision mentionnant le siège du poste consulaire, sa classe et la délimitation de la circonscription consulaire.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 350.

<sup>19</sup> Conférence de Vienne 1963, vol. I, p. 116.

<sup>20</sup> Convention de Vienne 1963, art. 4, par. 1<sup>er</sup>.

<sup>21</sup> Conférence de Vienne, vol. II, p. 5.

<sup>22</sup> Convention de Vienne 1963, art. 4, par. 2.

b) *Exercice de fonctions consulaires par des missions diplomatiques.*

Un autre principe consacré par la Convention de Vienne est le suivant : les fonctions consulaires ne sont pas seulement exercées par des postes consulaires; elles sont aussi exercées par des missions diplomatiques, qu'il y ait ou non des postes consulaires dans le territoire considéré <sup>23</sup>.

Ce principe est reconnu par le droit international coutumier <sup>24</sup>. Une seule exception; M. Silveira Barrios, délégué du Venezuela à la Conférence de Vienne 1963, l'a rappelée : « L'exercice de fonctions consulaires par les missions diplomatiques est contraire aux principes du droit public vénézuélien » <sup>25</sup>.

Une fois admis le principe, la question s'est posée de savoir s'il fallait le consentement de l'Etat de résidence pour qu'une mission diplomatique puisse exercer des fonctions consulaires. La Conférence de Vienne a répondu par la négative : le consentement de l'Etat de résidence n'est pas nécessaire.

### 3. NOMINATION ET ADMISSION DES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES

Pour acquérir le statut d'un chef de poste consulaire, une personne doit, aux termes de la Convention de Vienne de 1963, remplir deux conditions. Il faut d'abord qu'elle soit munie par l'Etat d'envoi d'une lettre de provision attestant sa qualité de chef de poste <sup>26</sup>; il est nécessaire ensuite qu'elle soit admise à l'exercice de ses fonctions par une autorisation de l'Etat de résidence, dénommée *exequatur* <sup>27</sup>.

La nomination des autres fonctionnaires consulaires est simplement notifiée à l'Etat de résidence <sup>28</sup>; il en va de même des membres de la mission diplomatique attachés à la section consulaire ou autrement chargés de l'exercice des fonctions consulaires de la mission <sup>29</sup>.

### 4. FACILITES, PRIVILEGES ET IMMUNITES

#### CONCERNANT LES POSTES ET LES FONCTIONNAIRES CONSULAIRES

Deux principes à tout le moins sont universellement reconnus par le droit international coutumier : l'inviolabilité des archives consulaires <sup>30</sup> et l'exemption

<sup>23</sup> Convention de Vienne 1963, art. 3.

<sup>24</sup> A la Conférence de Vienne de 1963, le délégué indien, M. Krishma Rao a cité le cas de M. Gérard, le premier ministre plénipotentiaire qui en 1778 a été envoyé par la France aux Etats-Unis. Ce ministre était nommé en même temps consul général aux juridictions pour Boston et les autres ports américains (Conférence Vienne 1963, vol. I, p. 112).

<sup>25</sup> Conférence de Vienne 1963, vol. I, pp. 12 et 121.

<sup>26</sup> Convention de Vienne 1963, art. II.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 12.

<sup>28</sup> *Ibidem*, art. 19.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 70, par. 2.

<sup>30</sup> Convention de Vienne 1963, art. 33.

de la juridiction locale en ce qui concerne les actes accomplis par les fonctionnaires consulaires dans l'exercice des fonctions consulaires<sup>31</sup>.

La théorie et la pratique du droit international sont fort divisées sur les autres points.

La Convention de Vienne a eu pour but de formuler des règles uniformes et a renforcé d'une manière considérable la position des fonctionnaires consulaires, particulièrement de ceux qui sont fonctionnaires de carrière : inviolabilité des locaux consulaires, sauf avec le consentement exprès ou présumé du chef de poste<sup>32</sup>, défense de mettre les fonctionnaires consulaires en état d'arrestation ou de détention préventive, à moins qu'il ne s'agisse de crime grave et que la décision émane de l'autorité judiciaire compétente<sup>33</sup>, défense de les incarcérer si ce n'est en exécution d'une décision judiciaire définitive<sup>34</sup>.

##### 5. LES FONCTIONS CONSULAIRES

Les fonctions consulaires sont multiples. La Convention de Vienne de 1963 en donne une énumération détaillée, sans les classer selon l'un ou l'autre critère d'importance<sup>35</sup>. L'analyse de la Convention permet cependant de procéder à un regroupement des fonctions suivant le degré de restriction auquel leur exercice se trouve soumis dans le pays de résidence.

1) Les fonctions consulaires dont l'exercice ne saurait être empêché par l'Etat de résidence<sup>36</sup>.

Appartiennent à ce premier groupe, les fonctions consulaires qui consistent à :

- protéger dans l'Etat de résidence, les intérêts de l'Etat d'envoi et de ses ressortissants;
- favoriser le développement de relations commerciales entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et promouvoir les relations amicales entre eux;
- s'informer des conditions et de l'évolution de la vie commerciale économique, culturelle et scientifique de l'Etat de résidence;
- délivrer des passeports et des documents de voyage aux ressortissants de l'Etat d'envoi, ainsi que des visas et documents appropriés aux personnes qui désirent se rendre dans l'Etat d'envoi;
- prêter secours et assistance aux ressortissants de l'Etat d'envoi;
- sauvegarder leurs intérêts en matière de succession;
- exercer les droits de contrôle et d'inspection prévus par les lois et règlements

<sup>31</sup> *Ibidem*, art. 43, p. 1.

<sup>32</sup> *Ibidem*, art. 31, par. 1 et 2.

<sup>33</sup> *Ibidem*, art. 41, par. 1.

<sup>34</sup> *Ibidem*, art. 41, par. 2.

<sup>35</sup> Convention de Vienne 1963, art. 5.

<sup>36</sup> Extrait de l'exposé du rapporteur Jaroslav Zourek à la Conférence de Vienne 1963, Cf. Conf. de Vienne 1963, vol. I, pp. 142-143.

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;

- prêter assistance à ces navires, bateaux et avions ainsi qu'à leurs équipages, recevoir les déclarations sur le voyage de ces navires et bateaux, examiner et viser les papiers de bord.

2) Les fonctions consulaires qui ne peuvent être exercées que conformément aux accords internationaux ou d'une manière compatible avec les lois et règlements de l'Etat de résidence ou encore pour autant que ces lois et règlements ne s'y opposent pas. C'est le cas pour :

- l'exercice de fonctions en qualité de notaire et d'officier d'état civil, ainsi que de fonctions d'ordre administratif;
- la sauvegarde des intérêts des mineurs et des incapables ressortissants de l'Etat d'envoi;
- l'intervention en faveur des ressortissants de l'Etat d'envoi pour l'adoption de mesures provisoires en vue de la sauvegarde de leurs droits et intérêts, lorsque, en raison de leur absence ou pour toute autre cause, ces ressortissants ne peuvent défendre en temps utile leurs droits et intérêts;
- l'exécution de certains actes de procédure ou d'instruction;
- le règlement des contestations de toute nature entre le capitaine, les officiers et les marins de navires ou de bateaux ayant la nationalité de l'Etat d'envoi.

3) Enfin, il y a un troisième groupe de fonctions, les fonctions non énumérées explicitement dans la Convention, confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi que n'interdisent pas les lois et règlements de l'Etat de résidence ou auxquelles ce dernier ne s'oppose pas ou qui sont mentionnées dans les traités en vigueur entre les deux Etats.

## V. CONSIDERATIONS GENERALES AU SUJET DES TRAITES CONCLUS PAR LA BELGIQUE ET RELATIFS AU DOMAINE CONSULAIRE

La pratique belge a été étudiée dans le cadre de cet article sur base de :

- 1) 60 traités de commerce;
- 2) 20 conventions consulaires.

A la lumière de ces traités les constatations suivantes peuvent être faites :

1. Trois phases peuvent être distinguées dans la pratique. Pendant un siècle, de 1830 à 1930, la Belgique ne s'est pas fiée aux seuls usages, elle s'est efforcée d'établir, par voie de traité, des relations consulaires avec tous les pays étrangers sans distinction. Une cassure s'est produite entre les années 1930 et 1961 : durant ce quart de siècle, la Belgique s'est abstenue de conclure de pareils

traités. Enfin une convention consulaire a été conclue le 8 mars 1961 avec le Royaume-Uni, sans toutefois que l'on sache s'il s'agit d'un cas isolé ou d'un réel retour à la pratique ancienne<sup>37</sup>.

2. De nombreux Etats souverains, avec lesquels des traités ont été conclus, ont depuis 1830 disparu *de jure* ou *de facto* de la scène politique, tels la ville de Brême, les Deux-Siciles, l'Estonie, la ville de Hambourg, le Hanovre, les Iles Hawaïennes, la Lettonie, l'Etat Libre d'Orange, la Prusse, la Sardaigne, la République Sud-Africaine Transvaal, le Zanzibar<sup>38</sup>.

3. Le point de savoir si un traité est entré en vigueur ne pose guère de difficultés : la plupart des traités contiennent une disposition aux termes de laquelle leur entrée en vigueur est fixée à une date à calculer au départ de l'échange des instruments de ratification<sup>39 40</sup>.

<sup>37</sup> M.B., 9 octobre 1964.

<sup>38</sup> La disparition d'une des deux parties contractantes en tant qu'Etat souverain peut avoir entraîné *ipso facto* la caducité des traités suivants : Traité de commerce et de navigation conclu le 11 mai 1863 avec la ville de Brême, *Pasin.*, 1863, n° 288, p. 358; Traité de commerce et de navigation conclu le 15 avril 1847 avec les Deux-Siciles, *Pasin.*, 1848, n° 439, p. 315, remplacé par le Traité de commerce et de navigation conclu le 23 mars 1857 avec les Deux-Siciles, *Pasin.*, 1857, n° 541, p. 351; Traité de commerce et de navigation du 28 septembre 1926 avec l'Estonie, M.B., 5 juin 1927; Convention consulaire conclue le 8 février 1927 avec l'Estonie, M.B., 21-22 mai 1928; Traité de commerce avec la ville de Hambourg du 24 juin 1863, *Pasin.*, 1863, n° 461, p. 519; Traité de navigation conclu avec le Hanovre le 8 juin 1864, *Pasin.*, 1864, n° 222, p. 252; Traité d'amitié de commerce et de navigation conclu le 4 octobre 1862 avec les Iles Hawaïennes, *Pasin.*, 1864, n° 104, p. 133; Traité de commerce et de navigation du 7 juillet 1925 avec la Lettonie, M.B., 8 octobre 1926; Traité d'amitié, d'établissement et de commerce conclu le 1<sup>er</sup> avril 1874 avec l'Etat libre d'Orange, *Pasin.*, 1874, n° 251, p. 278; Traité d'amitié, d'établissement et de commerce conclu le 27 décembre 1894 avec l'Etat libre d'Orange, *Pasin.*, 1895, n° 2, p. 8; Traité de commerce et de navigation du 1<sup>er</sup> septembre 1844 conclu avec sa Majesté le Roi de Prusse en son nom et au nom des autres souverains, membres de l'association de douanes et de commerce allemande (Zollverein), *Pasin.*, 1844, n° 234, p. 276; Traité de navigation avec la Prusse du 28 mars 1863, *Pasin.*, 1863, n° 261, p. 321; Traité de commerce et de navigation conclu le 10 décembre 1857 avec la Sardaigne, *Pasin.*, 1858, n° 155, p. 150; Traité d'amitié, d'établissement et de commerce conclu le 3 février 1876 avec la République Sud-Africaine du Transvaal, *Pasin.*, 1876, n° 262, p. 385; Convention provisoire d'établissement, de commerce et de navigation du 30 mai 1885 avec le Zanzibar, *Pasin.*, 1886, n° 366, p. 549.

<sup>39</sup> Il est à noter que dans le courant des premières années de l'indépendance plusieurs traités internationaux n'ont pas été publiés au *Moniteur belge*. Nous connaissons leur existence grâce à l'*Almanach officiel* qui en fait état.

<sup>40</sup> En ce qui concerne la Convention multilatérale du 3 juillet 1880 relative à l'exercice du droit de protection au Maroc, l'échange des ratifications a été opéré entre la Belgique et le Maroc le 1<sup>er</sup> mai 1881. Toutefois, la Convention prévoit en son article 18 que par consentement exceptionnel des parties contractantes, les dispositions de la Convention entrent en vigueur à partir du jour de la signature à Madrid, c'est-à-dire le 3 juillet 1880. Cf. M.B., 14 mai 1881.

4. De même, il est généralement stipulé que les traités restent en vigueur jusqu'à leur dénonciation par l'une des parties contractantes ou jusqu'à expiration d'un certain délai à partir de la date de la dénonciation. Lorsque le traité est dénoncé ou qu'un nouveau traité se substitue à l'ancien, la situation bien sûr, est nette. Tel n'est pas toujours le cas : notamment lorsque, tout en considérant le traité comme caduc, l'une des deux parties ne dénonce pas officiellement ce traité suivant la procédure prévue, ou encore lorsque, ayant des doutes sérieux sur la validité du traité, elle n'estime pas devoir dissiper toute équivoque. Pareille situation ne présente pas trop d'inconvénients si, même en l'absence d'un traité, les relations consulaires avec l'Etat de résidence continuent à être réglées de façon identique sur base des seuls usages reconnus dans cet Etat <sup>41</sup>.

5. La loi approuvant la Convention consulaire avec le Royaume-Uni du 8 mars 1961 date du 12 juin 1964 et est postérieure à la Convention de Vienne de 1963 <sup>42</sup>. Cet accord multilatéral n'a donc pas été considéré par la Belgique comme constituant un élément nouveau, de nature à remettre en cause la Convention consulaire avec le Royaume-Uni. Reste à voir quelle sera l'attitude de la Belgique à l'avenir.

6. La proportion de conventions consacrées uniquement à régler la matière consulaire par rapport aux traités de commerce qui contiennent des dispositions d'ordre consulaire parmi d'autres, est relativement faible. La Belgique a surtout conclu des traités de cette dernière catégorie. Toutefois, jusqu'à la conclusion de la Convention consulaire avec le Royaume-Uni, il n'a pas été possible de discerner réellement dans la pratique belge une préférence marquée à l'égard de l'une ou l'autre des deux formules : traité de commerce ou convention consulaire. Pendant plus d'un siècle on a eu recours aux deux formules indifféremment et ce, apparemment, d'une façon pragmatique.

La Convention consulaire avec le Royaume-Uni du 8 mai 1961 constitue un élément nouveau à ce sujet. L'exposé des motifs précédant le projet de loi portant approbation de cette convention contient en effet une déclaration de principe en faveur des conventions consulaires : « du point de vue méthodologie, la Belgique a pris pour règle, à l'encontre de ce qui se faisait précédemment, de scinder les matières traitées dans les conventions et de n'envisager qu'une matière par accord. En effet, avant la seconde guerre mondiale il n'était pas rare de voir des traités d'amitié et de commerce, des traités d'amitié, de commerce et de navigation et des traités de commerce et d'établissement régler des matières fort disparates. La tendance moderne porte à conclure des conventions distinctes pour chaque matière et à ne pas régler dans des actes internationaux qui ont pour objet des questions culturelles ou scientifiques, par exemple, des questions étrangères à celles-ci. Cette procédure de légistique

<sup>41</sup> Voir note 83.

<sup>42</sup> *M.B.*, 9 octobre 1964.

évite ainsi des difficultés d'interprétation et des confusions souvent fort regrettables, en même temps qu'elle rend plus aisée la recherche et la consultation des textes »<sup>43</sup>.

7. Dans certains cas, la Belgique a conclu avec un même pays un traité de commerce contenant des dispositions consulaires et une convention consulaire.

Un exemple typique est constitué par la situation créée avec le Japon en 1896. Un traité de commerce et de navigation a été conclu le 22 juin 1896<sup>44</sup>; une Convention consulaires qui devait entrer en vigueur en même temps que le traité de commerce et de navigation, a été conclue le 22 décembre 1896<sup>45</sup>. Les deux actes ont produit leurs effets du 17 juillet 1898<sup>46</sup> au 17 juillet 1911, date à laquelle ils ont été dénoncés par le Japon<sup>47</sup>. Nous verrons plus loin les inconvénients de cette dualité d'accords internationaux portant sur une même matière.

8. Sur le plan géographique, une distinction a été faite dans le passé suivant qu'il s'agissait d'un pays chrétien ou d'un pays dit hors de chrétienté<sup>48</sup>. Dans les pays dits hors de chrétienté subsistait le régime des capitulations qui garantissait aux sujets des nations chrétiennes, y résidant ou de passage, le droit d'être soumis à la juridiction de leurs consuls<sup>49</sup>. La Belgique a, par voie de traités, réglé la situation en matière de capitulations de deux façons :

- en Egypte, en acceptant, comme les autres pays intéressés, le règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes et ce, à la demande du khédive<sup>50</sup>;
- en concluant des accords bilatéraux avec d'autres pays dits hors de chrétienté

<sup>43</sup> Doc. parl., Chambre des Représentants, 1962-1963, n° 528, n° 1, p. 4; voir également *R.B.D.I.*, 1965-1, p. 214.

<sup>44</sup> Traité de commerce et de navigation du 22 juin 1896 avec le Japon, *Pasin.*, 1896, n° 583, p. 433.

<sup>45</sup> Convention consulaire du 22 décembre 1896 avec le Japon, *cf.* art. XV, *Pasin.*, 1897, n° 560, p. 540.

<sup>46</sup> *Ibidem*, art. XIX.

<sup>47</sup> Communication du 17 juillet 1910 du Japon, *Pasin.*, 1910, n° 261, p. 642.

<sup>48</sup> Le traité conclu en 1535 entre la France et la Porte Ottomane a constitué le prototype de toutes les capitulations ultérieures.

<sup>49</sup> Loi du 31 décembre 1851, art. 22 et suivants. *M.B.*, 7 janvier 1852.

<sup>50</sup> Règlement d'organisation judiciaire pour les procès mixtes en Egypte adopté par la loi du 16 juin 1875 portant dérogation à la loi du 31 décembre 1851 qui règle la compétence des consuls belges dans les pays hors de chrétienté, *Pasin.*, 1875, n° 158, p. 122; loi du 5 mars 1900 concernant l'extension de la compétence des tribunaux mixtes en Egypte, en matière de faillite et de banqueroute, *Pasin.*, 1900, n° 73, p. 74; la loi du 8 juillet 1937 approuvant la Convention concernant l'abolition des capitulations en Egypte, le règlement d'organisation judiciaire et le Protocole, signés à Montreux le 8 mai 1937, *M.B.*, 14 octobre 1937.

parmi lesquels : la Chine, la Corée, l'Iran (Perse), le Japon, le Maroc, la Thaïlande (Siam), la Tunisie, la Turquie <sup>51</sup>.

9. Dans les traités que la Belgique a conclus, les parties s'accordent réciproquement le droit d'installer des postes consulaires sur leurs territoires respectifs. Rares sont les traités qui s'écartent de ce principe de réciprocité. On peut citer comme exception :

- Certains traités prévoyant une représentation consulaire uniquement dans le pays où s'exercent les capitulations, tels la Chine et le Japon <sup>52</sup>;
- la convention du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises <sup>53</sup>.

10. Il y a également, en principe, réciprocité en ce qui concerne les droits que les parties s'accordent par traité sur le plan consulaire. Une seule exception marquante : le régime capitulaire. En effet, le régime capitulaire accorde une compétence plus ou moins grande suivant les cas au fonctionnaire consulaire belge tant sur le plan civil que criminel et ce, sans que la Belgique reconnaisse sur son territoire une juridiction consulaire quelconque de l'autre partie.

<sup>51</sup> Citons les traités suivants : Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 2 novembre 1865 avec la Chine (art. 16, 18, 19, 20). *Pasin.*, 1866, n° 5, p. 7 - Renonciation par Traité d'amitié et de commerce du 22 novembre 1928 (art. 2), *M.B.*, 3 mars 1929; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 23 mars 1901 avec la Corée (art. 3), *Pasin.*, 1901, n° 366, p. 234; Traité d'amitié et de commerce du 31 juillet 1857 avec la Perse (art. 5), *Pasin.*, 1858, n° 120, p. 115; Convention d'établissement du 9 mai 1929 avec la Perse qui ne prévoit plus le régime des capitulations (art. 5), *M.B.*, 8/9 décembre 1938; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 1<sup>er</sup> août 1866 avec le Japon (art. 5 et 6), *Pasin.*, 1866, n° 507, p. 328, remplacé par le Traité de commerce et de navigation du 22 juin 1896 qui instaure le recours normal aux tribunaux (art. 1<sup>er</sup>), *Pasin.*, 16 décembre 1896, p. 433; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 4 janvier 1862 avec le Maroc (art. 2), (Traitements de la nation la plus favorisée), *Pasin.*, 1862, n° 298, p. 236; Traité d'amitié et de commerce du 29 août 1868 avec le Siam (art. 10), *Pasin.*, 1869, n° 46, p. 32, auquel s'est substitué le traité du 13 juillet 1926, *M.B.*, 28 avril 1927, qui ne prévoit plus le régime des capitulations; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 14 octobre 1839 avec le royaume de Tunis (art. 14, 15), *Pasin.*, 1840, n° 973, p. 394; Traité d'amitié de commerce et de navigation du 3 août 1838 avec la Porte Ottomane (art. 8), *Pasin.*, 1840, n° 1069, p. 462 - Traité de navigation et de commerce du 10 octobre 1861 avec la Porte Ottomane (art. 1), *Pasin.*, 1862, n° 30, p. 48. Pour abolition des capitulations, voir art. 26 du Traité de Lausanne du 24 juillet 1923 et art. 1<sup>er</sup> de la Convention y annexée relative au régime des étrangers en Turquie, Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques*, Conférence de Lausanne, 21 novembre 1922 - 1<sup>er</sup> février 1923, Paris, 1923, t. I, pp. 443 et ss., et t. II, pp. 35 et 95.

<sup>52</sup> Le traité d'amitié, de commerce et de navigation du 2 novembre 1865 avec la Chine, cité *sub* 51; le traité d'amitié de commerce et de navigation du 1<sup>er</sup> août 1866 avec le Japon, cité *sub* 51.

<sup>53</sup> Convention du 17 avril 1855 conclue avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises. *M.B.*, 17 mai 1855.

11. La clause d'arbitrage en cas de litiges ou de différences d'opinions sur l'application et l'interprétation des traités de commerce n'est guère courante.

En ce qui concerne plus spécialement les conventions consulaires — nous rencontrons la clause d'arbitrage pour la première fois dans la convention consulaire du 18 juillet 1906 avec le Pérou<sup>54</sup> — les deux parties contractantes conviennent que les controverses qui pourraient surgir par suite de l'interprétation ou de l'exécution de la convention, ainsi que des effets de son application, devront être soumises à la décision d'un arbitre lorsque tous les moyens d'arriver directement à un règlement à l'amiable seront épuisés. Nous retrouvons la clause d'arbitrage dans la convention consulaire du 8 mars 1961 avec le Royaume-Uni<sup>55</sup>.

Ces clauses sont dans la ligne du Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, annexé à la Convention de Vienne de 1963.

## VI. LES TRAITES DE COMMERCE

Une première analyse des dispositions d'ordre consulaire figurant dans les traités de commerce permet de faire les constatations qui suivent :

1) Les dispositions d'ordre consulaire sont généralement peu nombreuses; elles atteignent rarement le chiffre de six. D'autre part, les articles consacrés à la matière consulaire ne forment qu'un pourcentage peu important par rapport à l'ensemble des articles qui figurent dans les traités : un quart, un cinquième au plus.

2) Bien que le nombre des dispositions d'ordre consulaire ne soit pas très élevé, il n'est guère possible de ramener les traités de commerce à quelques traités-type; en effet, les traités utilisent toutes les variantes possibles.

Cependant un type de traité a été utilisé assez régulièrement entre 1850 et 1863 et ce, particulièrement dans les rapports avec des pays de l'Amérique latine<sup>56</sup>. Prenons, dès lors, ce type de traité comme base pour l'examen des traités.

<sup>54</sup> *M.B.*, 24 mars 1909, art. 17.

<sup>55</sup> *M.B.*, 9 octobre 1964, art. 43.

<sup>56</sup> Voir entre autres les conventions suivantes : Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 16 mai 1850 avec le Pérou, art. 12 à 25, *Pasin.*, 1852, n° 127, p. 159; Traité de navigation du 2 mai 1854 avec l'Autriche, art. 11 à 12 et 14, *Pasin.*, 1854, n° 267, p. 186; Traité de commerce et de navigation du 23 mars 1857 avec les Deux-Siciles, art. 21 à 23, déjà cité *sub* note 38; Traité de commerce et de navigation du 10 décembre 1857 avec la Sardaigne, art. 20 à 24, déjà cité *sub* 38; Traité d'amitié de commerce et de navigation du 8 février 1858 avec le Vénézuéla, art. 20 à 23, *Pasin.*, 1860, n° 288, p. 324; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 15 février 1858 avec le Salvador,

Le type de traité dont question contient les six dispositions suivantes en matière consulaire :

1) En vertu du traité, chacune des parties peut établir des postes consulaires sur le territoire de l'autre <sup>57</sup>.

2) Néanmoins l'Etat de résidence conserve la faculté d'intervenir en ce qui concerne la fixation du siège du poste consulaire. Deux formules sont utilisées dans ce but : l'Etat de résidence a le droit de déterminer les résidences, où il lui conviendra ou bien d'admettre des fonctionnaires consulaires ou de ne pas en admettre. Quelle que soit la formule employée, le traité prévoit que l'Etat de résidence ne peut pas appliquer à l'Etat d'envoi une restriction qui, par rapport à des Etats tiers, constituerait une discrimination à son égard.

3) Les fonctionnaires consulaires jouiront de tous les privilèges, exemptions et immunités dont jouissent les agents de même qualité de la nation la plus favorisée <sup>58</sup>. Cette disposition a pour but d'assurer le plus complètement possible la sécurité des fonctionnaires consulaires, en clichant leur situation sur celle de leurs collègues étrangers qui sont les plus avantagés sous ce rapport.

Certains traités seulement font porter la clause de la nation la plus favorisée également sur les pouvoirs des fonctionnaires consulaires <sup>59</sup>.

4) Ces fonctionnaires n'entreront en fonction et en jouissance des privilèges,

art. 22 à 25, *Pasin.*, 1858, n° 529, p. 415; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 27 mars 1858 avec le Honduras, art. 22 à 25, *Pasin.*, 1860, n° 213, p. 275; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 8 mai 1858 avec le Nicaragua, art. 22 à 25, *Pasin.*, 1860, n° 89, p. 116; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 31 août 1858 avec le Chili, art. 14 à 16, *Pasin.*, 1860, n° 5, p. 6; Traité de commerce et de navigation du 31 août 1858 avec le Costa Rica, art. 22 à 25, *Pasin.*, 1860, n° 133, p. 174; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 21 juillet 1861 avec le Mexique, art. 20 à 23, *Pasin.*, 1862, n° 142, p. 148; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 4 octobre 1862 avec les Iles Hawaïennes, art. 21 à 24, déjà cité *sub* note 38; Traité de commerce et de navigation du 26 juin 1863 avec le royaume du Suède et de Norvège, art. 16 à 18, *Pasin.*, 1863, n° 384, p. 448; Traité de commerce et de navigation du 17 août 1863 avec le Danemark, art. 14 à 16, *Pasin.*, 1863, n° 428, p. 483.

<sup>57</sup> Nous rappelons que l'expression « poste consulaire » s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire. Les traités passés sous revue n'utilisent pas l'expression « poste consulaire »; ils font mention suivant l'usage de l'époque soit des quatre classes de chefs de poste consulaire, soit de certaines d'entre elles.

<sup>58</sup> Selon la définition de Jaroslav Zourck, la clause de la nation la plus favorisée est une disposition d'ordre conventionnel par laquelle les parties contractantes se confèrent mutuellement le droit de participer aux avantages les plus considérables qu'elles ont accordées ou qu'elles pourraient accorder dans l'avenir à un Etat tiers. *A.C.D.I.*, 1960, vol. II, p. 18.

<sup>59</sup> Citons le Traité de navigation du 2 mai 1854 avec l'Autriche (art. 11) cité *sub* 56; le Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 31 août 1858 avec le Chili, art. 14, cité *sub* 56; le Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 21 juillet 1861 avec le Mexique (art. 20), clause confirmée par le Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 7 juin 1895 (art. 16), *Pasin.*, 1896, n° 618, p. 467.

exemptions, immunités et droits qui leur reviendront, qu'après avoir obtenu l'*exequatur* de l'Etat de résidence.

5) Le traité ne fait pas mention des fonctions consulaires en raison des avantages qui en résultent pour la navigation, sauf pour deux d'entre elles. Ainsi une première disposition est relative au cas de naufrage ou d'échouement d'un navire. Lorsque les propriétaires du navire naufragé ou échoué, ou leurs agents ne sont pas sur les lieux, on remet les objets, effets, papiers, etc. au fonctionnaire consulaire compétent.

6) Une seconde disposition concernant les attributions des fonctionnaires consulaires en matière maritime prévoit qu'ils obtiendront toute l'assistance nécessaire pour faire arrêter et renvoyer soit à bord, soit dans leur pays, les matelots qui auraient déserté.

Les autres traités de commerce diffèrent de ce type de traité, soit parce que les six dispositions n'y sont pas toutes reprises, soit parce que l'on en rencontre d'autres. Parmi ces autres dispositions, mentionnons les suivantes :

1) Dans un grand nombre de traités, la clause de la nation la plus favorisée, qu'elle soit limitée aux privilèges, exemptions et immunités ou étendue aux pouvoirs des fonctionnaires consulaires, se trouve combinée avec la clause de réciprocité<sup>60 61</sup>.

2) Exceptionnellement le traité contient ce que l'on appelle la clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire que les fonctionnaires consulaires jouiront dans l'un ou l'autre pays de tous les privilèges, exemptions et

<sup>60</sup> Par réciprocité il faut entendre — c'est la définition de Jaroslav Zourek — la situation dans laquelle un Etat assure à un autre Etat, à ses représentants... un traitement égal ou équivalent à celui que ce dernier Etat lui assure (*A.C.D.I.*, 1960, vol. II, p. 19).

<sup>61</sup> Nombreux sont les traités où la clause de la nation la plus favorisée se trouve combinée avec la clause de réciprocité; on peut citer le Traité d'amitié, de navigation et de commerce conclu le 20 novembre 1828 entre les Pays-Bas et le Brésil (art. 12), *Pasin.*, 1836, n° 137, p. 64; le Traité de commerce et de navigation du 10 novembre 1845 avec les Etats-Unis (art. 17), *Pasin.*, 1846, n° 547, p. 446; le Traité d'amitié et de commerce du 31 juillet 1857 avec la Perse, *Pasin.*, 1858, n° 120, p. 115; le Traité de navigation du 1<sup>er</sup> mai 1861 avec la France (art. 17), *Pasin.*, 27 mai 1861, n° 140, p. 77; le Traité de commerce du 28 mars 1863 avec la Prusse (art. 4), *Pasin.*, 1863, n° 260, p. 321; le Traité de commerce et de navigation du 11 mai 1863 avec Brême (art. 13) cité *sub* 38; le Traité de navigation du 3 juin 1863 avec le Hanovre cité *sub* 38 (art. 4); le Traité de commerce et de navigation du 24 juin 1863 avec Hambourg (art. 13) cité *sub* 38; la Convention de navigation du 31 octobre 1881 avec la France (art. 11), *Pasin.*, 1882, n° 140, p. 223; Accord commercial provisoire du 4 avril 1925 avec l'Allemagne (art. 14), *M.B.*, 28/29 septembre 1925; le Traité d'amitié du 23 mai 1929 avec la Perse (art. 2), *M.B.*, 2/3 janvier 1931; Convention d'établissement du 5 novembre 1937 avec le Siam (art. 10), *M.B.*, 5 août 1938.

immunités dont jouissent « dans les mêmes conditions » les fonctionnaires consulaires de même qualité de la nation la plus favorisée<sup>62 63</sup>.

3) Dans bon nombre de traités, un sort spécial est réservé aux fonctionnaires consulaires qui se livrent au commerce. Ceux-ci sont tenus de se soumettre aux mêmes lois et usages auxquels sont soumis, dans le même lieu, pour leurs transactions commerciales, les particuliers de leur nation<sup>64</sup>.

4) D'autres traités visent le cas où une des parties contractantes choisira pour fonctionnaire consulaire en vue de résider dans un port ou une ville de l'autre partie, un sujet de celle-ci. Ce dernier restera considéré comme sujet de la nation à laquelle il appartient et traité comme tel, mais il ne pourra être gêné dans l'exercice de ses fonctions consulaires et l'on ne portera pas atteinte à l'inviolabilité des archives du poste consulaire<sup>65</sup>.

5) La possibilité de recruter des membres du poste consulaire parmi les ressortissants de l'Etat d'envoi se trouve limitée<sup>66</sup> ou encore le recrutement de pareilles personnes est subordonné à l'autorisation du chef de l'Etat de résidence<sup>67</sup>.

6) On trouve une disposition limitant les privilèges dont jouissent les fonctionnaires consulaires en cas de conduite illégale ou improprie envers les lois ou le gouvernement de l'Etat de résidence. Lesdits fonctionnaires pourront être poursuivis et punis conformément aux lois, et privés de l'exercice de leurs fonctions par le gouvernement offensé, qui fera connaître ses motifs à l'autre pour avoir agi ainsi. Dans cette éventualité, les archives consulaires demeureront à l'abri de toute recherche et seront conservées sous scellés<sup>68</sup>.

<sup>62</sup> Selon Jaroslav Zourek, il s'agit d'une clause aux termes de laquelle l'Etat bénéficiaire ne peut acquérir un avantage concédé à un Etat tiers moyennant une compensation fournie par ce dernier que s'il fournit lui-même une compensation équivalente (*A.C.D.I.*, 1960, vol. II, p. 19).

<sup>63</sup> Citons le Traité de commerce du 17 août 1860 avec la Bolivie (art. 23), *Pasin.*, 12 février 1863, n° 60, p. 77.

<sup>64</sup> On trouve une disposition de ce genre dans les traités suivants : Traité de navigation du 8 juin 1863 avec le Hanovre (art. 4) cité *sub* 38; Traité de commerce et de navigation du 11 mai 1863 avec la ville de Brême (art. 13), cité *sub* 38; Traité de navigation du 28 mars 1863 avec la Prusse (art. 4), cité *sub* 38; Traité de navigation et de commerce du 14 février 1850 avec la Russie (art. 17), *Pasin.*, 1850, n° 211, p. 108; Traité de commerce et de navigation du 9 juin 1858 avec la Russie (art. 17), *Pasin.*, 1858, n° 294, p. 290.

<sup>65</sup> Traité de commerce et de navigation du 14 février 1850 et 9 juin 1858 avec la Russie (art. 18), cité *sub* 64.

<sup>66</sup> Convention du 3 juillet 1880 relative à l'exercice du droit de protection au Maroc citée *sub*. 40. Cette convention stipule en son art. 3 que les chefs de poste consulaires qui résident au Maroc ne pourront choisir qu'un interprète, un soldat et deux domestiques parmi les sujets du Sultan, à moins qu'ils n'aient besoin d'un secrétaire indigène.

<sup>67</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 14 octobre 1839 avec le royaume de Tunis, cité *sub* 51 (art. 11).

<sup>68</sup> Traité de commerce et de navigation du 13/25 septembre 1840 avec la Grèce (art. 16), *Pasin.*, 1841, n° 102, p. 61.

7) D'autres traités précisent les cas où les privilèges ou exemptions sur le plan fiscal ne sont pas admis. Les dispositions relatives à ce sujet peuvent revêtir des formes variées. En voici des exemples :

- Ne pourront bénéficier des exemptions prévues en matière d'impôts que les fonctionnaires consulaires de tous grades qui ont la nationalité du pays qu'ils représentent et qui outre leur mandat officiel, n'exerceraient aucune profession, aucune industrie ni commerce quelconque <sup>69</sup>;
- Les fonctionnaires et employés consulaires ressortissants de l'Etat d'envoi qui font du commerce ou qui exercent une autre profession ou industrie quelconque, sont exclus de l'exemption des impositions directes <sup>70</sup>;
- Les fonctionnaires consulaires ressortissants de l'Etat d'envoi ne sont pas exemptés des contributions qui frappent les revenus de biens immobiliers ou mobiliers recueillis dans l'Etat de résidence, lorsque ces revenus sont frappés, d'après les lois de cet Etat, dans le chef des ressortissants étrangers qui n'y ont ni leur domicile, ni leur résidence <sup>71</sup>.

8) Une importance particulière est donnée aux attributions des fonctionnaires consulaires en cas de décès d'un ressortissant d'une des parties contractantes sur le territoire de l'autre.

Les autorités locales doivent donner avis du décès au fonctionnaire consulaire de la nation à laquelle le défunt appartient. En cas d'incapacité ou d'absence des héritiers ou d'absence des exécuteurs testamentaires, le fonctionnaire consulaire aura le droit de prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts des héritiers <sup>72</sup>; dans certains traités, seul le cas d'absence des héritiers légitimes est prévu <sup>73</sup>.

Un traité stipule même qu'en cas de décès on remettra purement et simplement au fonctionnaire consulaire les biens appartenant aux ressortissants de

<sup>69</sup> Traité de commerce et de navigation du 7 juillet 1925 avec la Lettonie, cité *sub.* 38 (art. 11); Traité de commerce et de navigation du 28 septembre 1926 avec l'Estonie, cité *sub.* 38 (art. 9).

<sup>70</sup> Traité de commerce avec l'Autriche du 14 décembre 1923 (art. 15, par. 3), *M.B.*, 13 septembre 1924.

<sup>71</sup> *Ibidem*, art. 15, par. 3.

<sup>72</sup> Le cas est expressément prévu dans de nombreux traités, tels le Traité de commerce du 14 décembre 1923 avec l'Autriche (art. 16), cité *sub.* 70, le Traité d'amitié, d'établissement et de commerce du 3 février 1876 avec le Transvaal, cité *sub.* 38 (art. 17); les Traités d'amitié, d'établissement et de commerce du 1<sup>er</sup> avril 1874, déjà cités *sub.* 38 (art. 17), et du 27 décembre 1894 avec l'Etat libre d'Orange; le Traité de commerce et de navigation du 28 septembre 1926 avec l'Estonie, cité *sub.* 38 (art. 10); le Traité de commerce et de navigation du 16 décembre 1926 avec la Yougoslavie (art. 28), *M.B.*, 6/7 février 1928. Convention d'établissement du 5 novembre 1937 avec le Siam (art. 11), *M.B.*, 5 août 1938.

<sup>73</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 16 septembre 1853 avec l'Uruguay, *Pasin.*, 1858, n° 277 (art. 24), p. 270; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 17 août 1860 avec la Bolivie (art. 24), *Pasin.*, 1863, n° 60, p. 77.

son pays et décédés dans l'Etat de résidence, à charge pour ledit fonctionnaire de les restituer aux héritiers <sup>74</sup>.

9) Les attributions en matière maritime se trouvent quelquefois précisées. Ainsi en vertu de certains traités, les fonctionnaires consulaires sont, sauf en cas de troubles graves, exclusivement chargés du maintien de l'ordre intérieur à bord des navires marchands de leur nation et compétents pour connaître des différends qui pourraient survenir entre les capitaines, les officiers et l'équipage <sup>75</sup>.

10) Enfin, il y a le régime des capitulations.

La règle veut que les fonctionnaires consulaires belges opérant sous le régime des capitulations soient exclusivement compétents pour trancher tous les différends qui pourraient s'élever entre les ressortissants belges au sujet de leurs propriétés ou en matière de statut personnel. En général, les fonctionnaires consulaires belges ont également à connaître les délits dont les ressortissants belges se rendraient coupables contre des ressortissants du pays de capitulations ou — encore que ce point ne soit pas toujours précisé — contre des ressortissants de pays tiers.

Par contre, des solutions divergentes ont été apportées par les traités lorsqu'il s'agissait de différends entre des ressortissants belges et des ressortissants du pays de capitulation : on prévoyait soit le jugement par l'autorité du pays de capitulation seule <sup>76</sup> ou d'accord avec le fonctionnaire consulaire belge <sup>77</sup> ou encore en présence d'un délégué de ce dernier <sup>78</sup>, soit le jugement *ex aequo et bono* par le fonctionnaire consulaire belge et le fonctionnaire compétent du pays de capitulation <sup>79</sup>.

Enfin, en cas de différends entre les ressortissants belges et ceux du pays tiers, chaque défendeur était, en principe, justiciable du fonctionnaire consulaire

<sup>74</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 14 octobre 1839 conclu avec la Tunisie (art. 16), cité *sub* 51.

<sup>75</sup> Traité de commerce et de navigation du 13/25 septembre 1840 avec le Grèce, cité *sub* 68 (art. 16); Traité de commerce et de navigation du 7 juillet 1925 avec la Lettonie, cité *sub* 38 (art. 18); Traité de commerce et de navigation du 27 juin 1924 avec le Japon (art. 17), *M.B.*, 17 juin 1925.

<sup>76</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 23 mars 1901 avec la Corée, cité *sub* 51 (art. 3, par. 3).

<sup>77</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 14 octobre 1839 avec la Tunisie, cité *sub* 51 (art. 14).

<sup>78</sup> Traité d'amitié et de commerce du 31 juillet 1857 avec la Perse (art. 5), cité *sub* 51; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 3 août 1838 avec la Porte Ottomane (art. 8), cité *sub* 51.

<sup>79</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 1<sup>er</sup> août 1866 avec le Japon (art. 5), cité *sub* 51; Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 2 novembre 1865 avec la Chine (art. 16), cité *sub* 51; Traité de commerce du 29 août 1868 avec le Siam (art. 9), cité *sub* 51.

de sa nationalité; l'autorité locale n'avait point à s'en mêler sauf si son aide était sollicitée pour exécuter la décision intervenue<sup>80</sup>.

Un traité prévoit expressément l'intervention du fonctionnaire consulaire en cas de faillite d'un ressortissant belge se livrant au commerce. Le fonctionnaire consulaire prendra possession de tous les biens à l'effet de les répartir entre les créanciers; il ne négligera, en outre, aucun moyen de saisir, au nom des créanciers, tous les biens que le failli pourrait posséder dans d'autres pays<sup>81</sup>.

En rapport avec le régime des capitulations, il est prévu dans certains traités que des passeports à viser par les autorités du pays de résidence seront délivrés légalement par le fonctionnaire consulaire de façon à permettre aux ressortissants belges de voyager dans ledit pays qui sinon est fermé aux étrangers<sup>82</sup>.

## VII. LES CONVENTIONS CONSULAIRES

Dès l'abord, nous pouvons faire une double constatation :

1) Contrairement à ce qui se passe dans les traités d'amitié, de commerce, de navigation et d'établissement, les conventions consulaires ont comme leur nom l'indique exclusivement trait à la matière consulaire.

2) Vingt conventions consulaires conclues par la Belgique ont été examinées; elles peuvent être classées chronologiquement :

A. Dix-sept conventions datant d'avant 1914/1918<sup>83</sup>. Ces dix-sept conventions

<sup>80</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 2 novembre 1865 avec la Chine (art. 19), cité *sub* 51.

<sup>81</sup> Traité d'amitié et de commerce du 29 août 1868 avec le Siam (art. 13), cité *sub* 51.

<sup>82</sup> Traité d'amitié, de commerce et de navigation du 2 novembre 1865 avec la Chine (art. 10), cité *sub* 51.

<sup>83</sup> Voici la liste chronologique de ces 17 conventions avec, eu égard à leur importance pour notre matière, une indication sur le point de savoir si elles sont encore en vigueur ou non : Convention conclue le 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises, citée *sub*. 53; Convention consulaire du 5 décembre 1868 avec les Etats-Unis, *Pasin.*, 1869, n° 207, p. 323, *cf.* ci-après la nouvelle convention du 9 mars 1880; Convention consulaire du 19 mars 1870 avec l'Espagne, *M.B.*, 22 juin 1870; Convention consulaire du 12 décembre 1870 avec l'Italie, *Pasin.*, 1871, n° 23, p. 27, *cf.* ci-après nouvelle convention du 22 juillet 1878; Convention consulaire du 14 août 1874 avec le Pérou, *Pasin.*, 1875, n° 357, p. 282, *cf.* ci-après nouvelle convention du 18 juillet 1906; Convention consulaire du 22 juillet 1878 avec l'Italie, *M.B.*, 22 octobre 1878, remis en vigueur par une note belge du 29 septembre 1948, *M.B.*, 15 mai 1949; Convention consulaire du 9 mars 1880 avec les Etats-Unis d'Amérique, *M.B.*, 3 mars 1881; Convention consulaire du 10 novembre 1880 avec le Portugal, avec protocole additionnel du 31 mars 1882, *M.B.*, 20 avril 1882; Convention consulaire du 31 décembre 1880, 12 janvier 1881 avec la Roumanie, *M.B.*, 25 avril 1881. En ce qui concerne cette convention, il y a lieu de tenir compte des déclarations faites à la Conférence de Vienne par M. Critescu, chef-adjoint de la délégation roumaine lors de la discussion de l'article 71 en vertu duquel les dispositions

consulaires, conclues par la Belgique avant la guerre de 1914/1918, sont, à quelques variantes près, bâties selon le même schéma. Seule la convention conclue le 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises est par son contenu quelque peu en retrait par rapport aux autres. Une distinction de quelque importance consiste dans le fait que seules les six dernières conventions prévoient l'intervention des fonctionnaires consulaires en tant qu'officiers d'état civil.

B. Deux conventions conclues durant la période d'entre deux guerres mondiales. Ces deux conventions consulaires augmentent sensiblement les attributions des fonctionnaires consulaires<sup>84</sup>.

C. La convention consulaire du 8 mars 1961 avec le Royaume-Uni. Cette convention, la seule qui ait été conclue depuis la dernière guerre mondiale, porte la marque des avant-projets élaborés par la Commission du droit international en vue de la Conférence de Vienne<sup>85</sup>.

A. Reprenons l'examen des dix-sept premières conventions. Voici, en résumé, les dispositions qu'elles contiennent :

1. Chacune des parties peut établir des postes consulaires sur le territoire

de la Convention de Vienne de 1963 ne porteront pas atteinte aux conventions ou autres accords internationaux en la matière; M. Critescu s'est exprimé dans les termes suivants : « Il va de soi que l'article 71 ne saurait être interprété comme signifiant que la convention sur les relations consulaires n'aura aucune influence sur les conventions ou accords consulaires conclus par la Roumanie vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, lesquels sont devenus périmés et ont de ce fait perdu toute valeur juridique », cf. Conférence de Vienne 1963, vol. I, p. 86. Voir cependant la liste des 14 conventions consulaires en vigueur en Belgique publiée dans la *R.B.D.I.*, 1965, I, p. 216; Convention consulaire du 30 septembre 1882 avec le Brésil, *Pasin.*, 1883, n° 272, p. 354. Cette convention a été dénoncée le 2 août 1887 par le Brésil avec effet au 4 septembre 1888, *Pasin.*, 1887, n° 249, p. 280. A noter l'accord intervenu les 4/9 juillet 1897 avec le Brésil concernant l'intervention des consuls en matière de successions, *Pasin.*, 1899, n° 346, p. 294. Cet accord a également été dénoncé par le Brésil et ce, en date du 15 avril 1907 avec effet au 15 juillet 1907, *Pasin.*, 1907, n° 72, p. 45; Convention consulaire du 5/17 janvier 1885 avec la Serbie, *M.B.*, 26 janvier 1886; cette convention figure également sur la liste précitée des 14 conventions en vigueur en Belgique. Cependant, il y a lieu d'observer que de nouvelles dispositions d'ordre consulaire figurent dans le Traité de commerce et de navigation conclu le 16 décembre 1926 avec la Yougoslavie, *M.B.*, 6/7 février 1928; Convention consulaire du 13/25 mai 1895 avec la Grèce, *M.B.*, 17 juillet 1895; Convention consulaire du 22 décembre 1896 avec le Japon, *Pasin.*, 1897, n° 560, p. 540. Cette convention a été dénoncée par le Japon le 17 juillet 1910 avec effet à partir du 17 juillet 1911, *Pasin.*, 1910, n° 261, p. 642; Convention consulaire du 2 octobre 1905 avec le Nicaragua, *M.B.*, 9 mai 1907; Convention consulaire du 18 juillet 1906 avec le Pérou, *M.B.*, 24 mars 1909; Convention consulaire du 26 août 1909 avec le Danemark, *M.B.*, 27 juillet 1910; Convention consulaire du 21 août 1911 avec la Bolivie, *M.B.*, 20 septembre 1913.

<sup>84</sup> Convention consulaire du 8 février 1927 avec l'Estonie, *M.B.*, 21/22 mai 1928; Convention consulaire du 12 juin 1928 avec la Pologne, *M.B.*, 24/25 août 1931.

<sup>85</sup> Convention consulaire du 8 mars 1961 avec le Royaume Uni, cité *sub* 42.

de l'autre, excepté dans les localités où il y a pour l'Etat de résidence inconvénient à les admettre<sup>86</sup>. Cette réserve ne pourra être appliquée par une des parties contractantes à l'égard de l'autre sans être appliquée également à toutes les autres puissances.

2. La clause de la nation la plus favorisée visant les privilèges, exemptions et immunités, combinée avec la clause de réciprocité, se retrouve dans toutes les conventions, sauf pour trois d'entre elles<sup>87 88</sup>. Certains privilèges, exemptions et immunités ne sont accordés que pour autant que les fonctionnaires consulaires soient citoyens de l'Etat qui les a nommés; la convention les précise :

- Ainsi — à l'exception de la convention consulaire du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas — la clause de l'immunité personnelle figure dans toutes les conventions. Ces dernières limitent cependant la portée de la clause au cas de l'arrestation préventive pour les faits que la législation de l'Etat de résidence qualifie de crime et punit comme tel<sup>89</sup>. Une convention — la convention consulaire du 18 juillet 1906 avec le Pérou — exige des fonctionnaires consulaires, pour qu'ils puissent bénéficier de cette clause, qu'ils soient non seulement citoyens du pays qui les a nommés, mais en outre qu'ils n'exercent aucun commerce, industrie ou profession.
- Les fonctionnaires consulaires sont exemptés du logement militaire et de tout service tant dans l'armée que dans la garde nationale ou civique;
- Ils sont également exemptés de toutes contributions directes, à moins qu'elles ne soient imposées à raison de la possession de biens immeubles ou sur les intérêts d'un capital employé dans l'Etat de résidence. Cette exemption n'est pas accordée aux fonctionnaires qui exercent une profession, une industrie ou un commerce quelconque;
- La possibilité existe pour les fonctionnaires consulaires n'exerçant aucun commerce, empêchés de se présenter devant la justice, de répondre comme

<sup>86</sup> Rappelons que la convention consulaire du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises, citée *sub* 83, a un caractère unilatéral : elle prévoit uniquement l'admission de postes consulaires dans les colonies néerlandaises.

<sup>87</sup> La clause de réciprocité ne figure évidemment pas dans la convention consulaire avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises, citée *sub* 83.

<sup>88</sup> Il s'agit des conventions consulaires du 5 décembre 1868 avec les Etats-Unis (art. 2); du 14 août 1874 avec le Pérou (art. 2); du 30 septembre 1882 avec le Brésil (art. 2), toutes 3 citées *sub* 83.

<sup>89</sup> Certaines conventions par exemple celle du 2 octobre 1905 avec le Niacragua (art. 3) citée *sub* 83 ne précisent pas *expressis verbis* que la clause est limitée au cas d'arrestation préventive.

témoin uniquement par écrit ou de vive voix dans leur demeure ou leur chancellerie <sup>90</sup>.

3. Les fonctionnaires consulaires n'entreront en fonction qu'après avoir produit une commission de l'Etat d'envoi et obtenu l'*exequatur* de l'Etat de résidence. En cas de décès, d'empêchement ou d'absence, leurs chanceliers ou secrétaires seront de plein droit admis à gérer, par intérim, les affaires du poste. Les fonctionnaires consulaires pourront nommer des vice-consuls et agents consulaires dans leur juridiction, en les choisissant indistinctement parmi les ressortissants de l'Etat d'envoi, de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers.

4. Les fonctionnaires consulaires ont la possibilité d'arborer le drapeau national sur leur chancellerie, excepté dans la capitale du pays s'il s'y trouve une mission diplomatique <sup>91</sup>, ainsi que d'arborer le pavillon national sur le bateau dans lequel ils monteront dans le port pour l'exercice de leurs fonctions; ils pourront également placer au-dessus de la porte extérieure de leur chancellerie l'écusson aux armes de leur pays.

5. L'inviolabilité des locaux est assurée. Ceux-ci ne sauraient cependant en aucun cas servir de lieu d'asile. Les archives sont inviolables à condition qu'elles soient tenues séparément si un membre du poste consulaire est engagé dans d'autres affaires.

6. C'est exceptionnellement — et notamment dans la convention consulaire du 18 juillet 1906 avec le Pérou (art. 2) — que la clause de la nation la plus favorisée est étendue aux fonctions des fonctionnaires consulaires .

7. Le droit d'exercer les fonctions suivantes est reconnu aux fonctionnaires consulaires; ils sont habilités à :

— réclamer contre toute infraction aux traités et protéger les droits et les intérêts de leurs nationaux. S'il n'est pas fait droit à leur réclamation, les fonctionnaires consulaires pourront, en l'absence d'un agent diplomatique, recourir directement au gouvernement de l'Etat de résidence;

<sup>90</sup> Ce privilège n'est pas accordé aux fonctionnaires consulaires par la convention du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour régler l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises, citée *sub* 83. Les conventions consulaires du 5 décembre 1868 et du 9 mars 1880 avec les Etats-Unis citées *sub* 83 font également exception; elles prévoient qu'en cas de crime, la comparution des fonctionnaires consulaires sera acquise, le droit d'appeler des témoins en leur faveur étant assuré par la constitution des Etats-Unis aux personnes accusées de crime.

<sup>91</sup> Ce privilège n'est pas accordé par la convention consulaire du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour l'admission de consuls belges dans les colonies néerlandaises, citée *sub* 83. Par contre, certaines conventions — la convention du 5 décembre 1868 avec les Etats-Unis, la convention du 19 mars 1870 avec l'Espagne, la convention du 12 décembre 1870 avec l'Italie, la convention du 14 août 1874 avec le Pérou (citées *sub* 83) — permettent aux fonctionnaires consulaires de placer également un écusson au-dessus de la porte extérieure de leur maison d'habitation et d'y arborer le drapeau.

- agir en qualité de notaire lorsqu'il s'agit d'actes conventionnels passés entre des citoyens de leur pays et des citoyens ou autres habitants du pays où ils résident, et même lorsqu'il s'agit de tous actes de ces derniers, pourvu que ces actes aient rapport à des biens ou à des affaires à traiter sur le territoire de la nation à laquelle appartient le fonctionnaire consulaire devant lequel ils sont passés <sup>92</sup>;
- en cas de décès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi, sauvegarder les intérêts des héritiers, si ceux-ci sont incapables ou absents ou si les exécuteurs testamentaires sont absents;
- en matière maritime, recevoir les déclarations des capitaines, membres de l'équipage et des passagers des navires de leur pays; connaître des différends entre les capitaines, les officiers et les membres de l'équipage, particulièrement pour le règlement des salaires; faire arrêter et conduire en prison toute personne inscrite sur le rôle d'équipage, chaque fois qu'ils le jugeront convenable <sup>93</sup>; faire arrêter pour les renvoyer à bord ou les transporter dans leur pays tout membre d'équipage prévenu ou accusé d'avoir déserté le navire <sup>94</sup>; procéder dans certains cas au règlement des avaries et intervenir dans les opérations de sauvetage des navires de leur pays <sup>95</sup>;
- agir en outre en tant qu'officier d'état civil — mais ceci ne vaut que pour les six dernières en date des dix-sept conventions. Le fonctionnaire consulaire a le droit de dresser les actes de naissance, de reconnaissance d'enfants naturels, de mariage, de divorce et de décès concernant les citoyens de son pays.

8. Enfin, la convention du 26 août 1909 avec le Danemark stipule que les fonctionnaires de chacune des parties jouissent, dans les colonies et les possessions de l'autre, le traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les différents points repris dans la convention <sup>96</sup>.

<sup>92</sup> La convention consulaire du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas ne prévoit pas l'exercice de fonctions notariales par le fonctionnaire consulaire belge.

<sup>93</sup> On ne retrouve pas cette disposition dans certaines conventions telles la convention consulaire du 17 avril 1855 avec les Pays-Bas pour l'admission des consuls belges dans les colonies néerlandaises, la convention consulaire du 5 décembre 1868 avec les Etats-Unis, la convention consulaire du 19 mars 1870 avec l'Espagne, la convention consulaire du 14 août 1875 avec le Pérou, toutes citées *sub* 83.

<sup>94</sup> Dans la convention consulaire du 5/17 janvier 1885 avec la Serbie, il n'y a aucune disposition expresse en matière de désertion.

<sup>95</sup> La convention consulaire du 18 juillet 1906 avec le Pérou, citée *sub* 83, prévoit en outre que les fonctionnaires consulaires auront seuls qualité pour procéder à la sauvegarde des biens laissés par les marins et passagers de leur nation décédés à terre ou à bord des navires de leur pays, à moins que les passagers décédés à terre ne laissent des héritiers ou des créanciers dans l'Etat de résidence (art. 16).

<sup>96</sup> Convention consulaire du 26 août 1909 avec le Danemark, citée *sub* 83 (art. 15).

B. Dans les deux conventions consulaires conclues entre les deux guerres mondiales, la convention du 8 février 1927 avec l'Estonie et celle du 12 juin 1928 avec la Pologne, nous relevons des dispositions nouvelles :

1. Les fonctionnaires consulaires ne seront pas justiciables des tribunaux de l'Etat de résidence, en raison des actes de leurs fonctions accomplis par eux dans les limites des attributions qui leur sont reconnues par la convention. Au demeurant, cette disposition est inutile, les tribunaux de l'Etat de résidence étant incompétents *ratione materiae* pour juger ces actes.

2. La clause d'immunité personnelle est davantage précisée : lesdits fonctionnaires ne peuvent être mis en état d'arrestation préventive, sauf dans le cas où il s'agit d'infractions punissables d'un an d'emprisonnement au moins.

3. Le pavillon de l'Etat d'envoi pourra être arboré sur la maison consulaire, aux jours de solennités publiques ainsi que dans les autres circonstances d'usage.

4. Les fonctionnaires consulaires pourront, en opposant le secret d'Etat, se refuser à déposer en justice sur tous les faits qui ont trait à l'exercice de leurs fonctions.

5. Ils pourront réclamer non seulement contre toute infraction aux traités existants, mais également contre « tout abus » dont leurs nationaux auraient à se plaindre. La convention avec la Pologne introduit, en outre, la notion que les fonctionnaires consulaires ont le droit de protéger et de défendre « en vertu du droit des gens et des usages internationaux » tous les droits et intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi.

6. La convention consulaire avec la Pologne contient l'engagement réciproque des deux parties de se délivrer sur demande, via les postes consulaires de la partie qui les a réclamées, des expéditions dûment légalisées, des actes d'état civil concernant les ressortissants de l'autre partie.

7. Les deux conventions donnent des précisions sur la compétence notariale des fonctionnaires consulaires, sur les attributions consulaires en matière successorale et sur les initiatives que les fonctionnaires consulaires peuvent prendre en faveur des mineurs<sup>97</sup>.

8. De nouvelles attributions sont confiées aux fonctionnaires consulaires; ainsi dans les deux conventions, le droit de délivrer des traductions ayant la même valeur que celles faites par un traducteur assermenté ou, dans la convention avec la Pologne, le droit de délivrer aux ressortissants de l'Etat d'envoi des passeports, celui de viser tous passeports, certificats d'origine ou de provenance de marchandises et de légaliser les signatures des ressortissants du pays d'envoi ainsi que les signatures des autorités tant de l'Etat d'envoi que de l'Etat de résidence.

<sup>97</sup> La convention consulaire avec l'Estonie parle également des faibles d'esprit et autres incapables.

C. La convention consulaire du 8 mars 1961 avec le Royaume-Uni diffère tant par sa structure que par son contenu, des conventions précédentes; elle s'inspire largement des projets préparés par la Commission de droit international en vue de la Conférence de Vienne de 1963. Toutefois les divergences entre la Convention de Vienne dans sa forme définitive et la Convention consulaire sont nombreux. Nous allons les examiner ci-après en partant du texte de la Convention consulaire :

1. La Convention consulaire avec le Royaume-Uni — qui dans cette partie de l'article sera dénommée la convention consulaire — maintient la terminologie traditionnelle. Aux termes de la convention consulaire, il faut entendre par « consul » les fonctionnaires consulaires, quelle que soit la classe à laquelle ils appartiennent. La même convention stipule en outre qu'on peut employer indifféremment les mots « poste consulaire » ou « consulat » pour désigner les consulats généraux, les consulats, les vice-consulats et les agences consulaires. Nous avons vu que la Convention de Vienne a adopté une nouvelle terminologie <sup>98</sup>.

2. La Convention de Vienne sauvegarde les droits de l'Etat de résidence en ce qui concerne la fixation de la circonscription consulaire; celle-ci est fixée par l'Etat d'envoi et soumise à l'approbation de l'Etat de résidence. La convention consulaire stipule que l'Etat d'envoi fixe librement les limites de la circonscription, l'Etat de résidence ne pouvant s'opposer que dans deux cas déterminés <sup>99</sup>.

3. Au point de vue de l'effectif du personnel du poste consulaire, l'Etat de résidence peut, suivant la Convention de Vienne de 1963, exiger que cet effectif soit maintenu dans certaines limites. La convention consulaire ne prévoit aucune restriction pour l'Etat d'envoi <sup>100</sup>.

4. En vertu de la Convention de Vienne de 1963, l'Etat de résidence n'est pas tenu de justifier son attitude, en cas de refus d'octroi de l'*exequatur* ou lorsqu'un fonctionnaire consulaire est déclaré *persona non grata*. Selon la convention consulaire, l'*exequatur* ne pourra être refusé ou retiré que pour des motifs graves; en cas de retrait de l'*exequatur*, ces motifs seront indiqués par la voie diplomatique si l'Etat d'envoi en exprime le désir <sup>101</sup>.

5. Aux termes de la Convention de Vienne, les noms des membres de la mission diplomatique chargés de l'exercice de fonctions consulaires seront notifiés à l'Etat d'envoi et leurs privilèges et immunités demeurent déterminés par les règles du droit international concernant les relations diplomatiques.

<sup>98</sup> Convention de Vienne, art. 1<sup>er</sup>; Convention consulaire du 8 mars 1961 avec le Royaume-Uni, art. 2 (6) et (8).

<sup>99</sup> Convention de Vienne 1963, art. 4, par. 2; Convention consulaire, art. 3 (2).

<sup>100</sup> Convention de Vienne 1963, art. 20; Convention consulaire, art. 3 (4).

<sup>101</sup> Convention de Vienne 1963, art. 12 et 23; Convention consulaire, art. 4 (4).

La Convention consulaire exige la formalité des lettres de provision et de l'*exequatur*. D'autre part, la Convention consulaire prévoit qu'un agent diplomatique continue à jouir de tous les privilèges et immunités dérivant de son statut diplomatique, excepté qu'il ne pourra invoquer des immunités plus importantes que celles prévues par la Convention consulaire en faveur d'un fonctionnaire consulaire, lorsqu'il exercera l'une quelconque des fonctions consulaires dont question à la convention<sup>102</sup>. Sur ce point, la Convention consulaire est manifestement en retrait par rapport à la Convention de Vienne.

6. La Convention consulaire étend au « personnel consulaire », expression qu'elle ne définit d'ailleurs pas, et aux personnes faisant partie du ménage dudit personnel, la protection que la Convention de Vienne accorde aux seuls fonctionnaires consulaires<sup>103</sup>.

7. En vertu de la Convention de Vienne, non seulement les membres des postes consulaires, mais également les membres de leur famille, bénéficient de l'exemption des prestations personnelles. La Convention consulaire ne mentionne à ce propos que des fonctionnaires et employés consulaires<sup>104</sup>.

8. En ce qui concerne l'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires, la Convention de Vienne prévoit qu'ils ne peuvent 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. La Convention consulaire précise qu'il faut une infraction punissable d'une peine préventive de liberté de 5 ans au moins, mais ne fait pas état de la seconde condition; par ailleurs elle permet l'arrestation en cas de flagrant délit, ainsi que la détention aux fins d'obliger une personne d'être présente aux débats ouverts à sa charge<sup>105</sup>.

9. L'inviolabilité des locaux est mieux protégée par la Convention de Vienne que par la Convention consulaire. En effet, en vertu de cette dernière, les autorités de l'Etat de résidence peuvent pénétrer dans les locaux consulaires en exécution d'un mandat ou d'une décision judiciaire et moyennant l'autorisation du Ministre des Affaires étrangères, tandis que la Convention de Vienne ne prévoit pas cette exception à la règle de l'inviolabilité<sup>106</sup>.

10. La Convention de Vienne se borne à énumérer les fonctions consulaires<sup>107</sup>. Celles dont l'exercice ne dépend pas du consentement de l'Etat de résidence figurent pêle-mêle avec celles pour lesquelles il faut tenir compte des lois et règlements de l'Etat de résidence; une clause de caractère général englobant les autres fonctions complète l'énumération.

<sup>102</sup> Convention de Vienne 1963, art. 70; Convention consulaire, art. 7.

<sup>103</sup> Convention de Vienne, art. 40; Convention consulaire, art. 8 (2) (3).

<sup>104</sup> Convention de Vienne, art. 52; Convention consulaire, art. 12.

<sup>105</sup> Convention de Vienne, art. 41; Convention consulaire, art. 2 (10) et 13 (4).

<sup>106</sup> Convention de Vienne, art. 31; Convention consulaire, art. 16.

<sup>107</sup> Convention de Vienne, art. 5.

La Convention consulaire classe explicitement les fonctions consulaires dans trois catégories nettement distinctes, à savoir :

— Les attributions générales des fonctionnaires consulaires.

Ces attributions générales se ramènent à deux catégories de fonctions :

— Les fonctionnaires consulaires ont le droit de protéger des ressortissants de l'Etat d'envoi et de défendre leurs droits et intérêts;

— Ils pourront favoriser les intérêts économiques, commerciaux et culturels de l'Etat d'envoi;

— Les attributions particulières des fonctionnaires consulaires.

Celles-ci consistent entre autres à délivrer des passeports et autres documents de l'espèce, à agir en tant qu'officier d'état civil, à exercer des fonctions notariales, à intervenir dans les successions, etc.

— Enfin, les attributions des fonctionnaires consulaires en matière maritime.

Cette classification peut, à première vue, séduire les esprits. Cependant il y a un certain danger à l'adopter, car les expressions « attributions générales » et « attributions particulières » risquent d'évoquer inutilement une thèse défendue à la Conférence de Vienne et qui a été écartée. Il s'agit d'une thèse selon laquelle il faut admettre une définition générale des fonctions consulaires sur base « d'une distinction entre les fonctions générales qui sont si universelles et si inhérentes à la situation consulaire qu'elles ne sont pas soumises aux lois de l'Etat de résidence, et d'autres fonctions »<sup>108</sup>. La réaction avait été vive. A en juger les termes ci-après : « L'amendement (de ceux qui prônaient cette distinction) ferait rétrograder les fonctions consulaires au point où elles étaient à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, en stipulant qu'une disposition de traité ou une autorisation spéciale de la part de l'Etat de résidence est nécessaire pour l'exercice de toute fonction autre que celle consistant à protéger les droits et intérêts des ressortissants et à leur prêter assistance »<sup>109 110</sup>. Comme nous l'avons dit, la réouverture de ce débat est inutile. En effet, dans la Convention consulaire, nous constatons que certaines attributions qui y sont qualifiées de particulières, comme, par exemple, le droit pour un fonctionnaire consulaire de délivrer des passeports<sup>111</sup>, ne sont pas dans la Convention de Vienne<sup>112</sup> subordonnées à une autorisation de l'Etat de résidence ou susceptibles d'être limitées par ce dernier.

<sup>108</sup> Voir déclaration de M. Lee, délégué canadien à la Conférence de Vienne, Conférence de Vienne, vol. I, p. 133.

<sup>109</sup> Voir déclaration de M. Bartos, délégué yougoslave à la Conférence de Vienne, *ibidem*, p. 136.

<sup>110</sup> La Belgique s'est prononcée à la Conférence en faveur de la définition générale, *ibidem*, p. 148.

<sup>111</sup> Convention consulaire, art. 26 a)

<sup>112</sup> Convention de Vienne 1963, art. 5 d).

11. La Convention consulaire dans la partie relative aux attributions générales des fonctionnaires consulaires, pose comme règle que les dispositions de la Convention relatives aux fonctions consulaires ne sont pas limitatives : un fonctionnaire consulaire peut exercer d'autres attributions. La Convention consulaire exige toutefois que quatre conditions soient remplies, à savoir :

a) deux conditions positives; il faut que :

- ces attributions soient conformes au droit des gens ou aux usages internationaux;
- les règles de droit international dont question soient reconnues dans l'Etat de résidence.

b) deux conditions négatives; il faut que :

- les attributions non prévues par la Convention consulaire n'entraînent pas de conflit avec la législation de l'Etat de résidence;
- l'Etat de résidence ne s'y oppose pas <sup>113</sup>.

Les fonctions consulaires varient selon les lieux et les époques. Une certaine souplesse est donc indispensable. Aussi, la Convention de Vienne, nous l'avons vu <sup>114</sup>, ne prétend pas non plus énumérer d'une façon exhaustive les fonctions consulaires : les fonctionnaires consulaires peuvent également exercer toutes autres fonctions que celles qui se trouvent spécifiquement mentionnées, confiées à un poste consulaire par l'Etat d'envoi et que n'interdisent pas les lois et règlements de l'Etat de résidence <sup>115</sup>.

La Convention consulaire en imposant les deux conditions positives susmentionnées est moins souple que la Convention de Vienne.

12. La discussion portant sur l'extension éventuelle des attributions consulaires n'a rien de théorique.

Le problème est dès à présent posé : La Convention consulaire confie aux fonctionnaires consulaires le soin de protéger les ressortissants de l'Etat d'envoi et de défendre leurs droits et intérêts <sup>116</sup>. Selon la Convention de Vienne, les fonctions consulaires consistent, en outre, à protéger les intérêts de l'Etat d'envoi <sup>117</sup>.

Sans doute, la limitation des attributions consulaires par la Convention consulaire aux seuls intérêts des ressortissants de l'Etat d'envoi, s'explique-t-elle par des considérations historiques, mais elle ne se justifie plus dans la conception moderne du fonctionnaire consulaire qui fait partie intégrante de l'administra-

<sup>113</sup> Convention consulaire, art. 24 (4).

<sup>114</sup> Cf. *supra*, p. 8.

<sup>115</sup> Convention de Vienne, art. 5 m).

<sup>116</sup> Convention consulaire, art. 24 (1).

<sup>117</sup> Convention de Vienne, art. 5 (a).

tion, au même titre que l'agent diplomatique. La Convention consulaire n'est donc pas, sur ce point, adaptée au stade actuel du droit international public.

13. Une seconde possibilité d'extension des attributions devra être examinée :

En vertu de la Convention consulaire, les fonctionnaires consulaires pourront favoriser les intérêts économiques, commerciaux et culturels de l'Etat d'envoi <sup>118</sup>.

Comparons cette disposition avec celle qui, dans la Convention de Vienne règle la même matière : les fonctions consulaires consistent à « favoriser le développement de relations commerciales, économiques, culturelles et scientifiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence et promouvoir de toute autre manière des relations amicales entre eux dans le cadre des dispositions de la Convention » <sup>119</sup>. En outre, les fonctionnaires consulaires pourront « s'informer, par tous les moyens licites, des conditions et de l'évolution de la vie commerciale, économique, 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 personnes intéressées » <sup>120</sup>.

La Convention de Vienne de 1963 qui s'inspire largement, sur ce point de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques place l'activité des fonctionnaires consulaires dans un cadre bien plus large que la Convention consulaire ne le fait, celui des relations amicales entre les deux Etats intéressés, et de plus envisage le développement des multiples aspects de ces relations dans les deux sens et non plus en sens unique.

## VIII. DUALITE ENTRE UN TRAITE DE COMMERCE ET UNE CONVENTION CONSULAIRE

Dans la pratique belge, on a pu constater quelquefois un cumul entre un traité de commerce et une convention consulaire. Ainsi nous avons vu que les relations consulaires entre la Belgique et le Japon ont été réglées du 17 juillet 1899 au 17 juillet 1911 à la fois par le traité de commerce et de navigation du 22 juin 1896 et la convention consulaire du 22 décembre 1896 <sup>121</sup>.

Le traité prévoit :

1) La faculté pour les deux parties d'établir un poste consulaire dans tous les ports et villes de l'autre, sauf dans les localités où il y aurait des inconvénients à les admettre et dans cette hypothèse l'exception ne peut être discriminatoire à l'égard du pays intéressé <sup>122</sup>.

<sup>118</sup> Convention consulaire, art. 25.

<sup>119</sup> Convention de Vienne, art. 5 b).

<sup>120</sup> Convention de Vienne, art. 5 c).

<sup>121</sup> Voir *infra* p. 14.

<sup>122</sup> Traité de commerce et de navigation du 22 juin 1896 avec le Japon, cité *sub* 51, art. XV.

2) Les fonctionnaires consulaires exerceront toutes les fonctions et jouiront de tous les privilèges, exemptions et immunités qui sont ou seront accordés à l'avenir aux fonctionnaires consulaires de la nation la plus favorisée <sup>123</sup>.

3) En ce qui concerne les fonctions consulaires, le traité contient deux dispositions particulières relatives au domaine maritime. Il s'agit :

- a) du naufrage ou de l'échouement d'un vaisseau de guerre ou de navire de commerce; dans cette hypothèse le fonctionnaire consulaire compétent est informé et, en l'absence des propriétaires ou de leurs représentants, les objets lui seront remis. Le fonctionnaire consulaire est également autorisé à prêter toute assistance nécessaire aux ressortissants de son pays touchés par le sinistre <sup>124</sup>;
- b) de la désertion d'un navire; les autorités locales fourniront au fonctionnaire consulaire toute l'assistance pour l'arrestation du déserteur <sup>125</sup>.

Ces dispositions sont reprises telles quelles dans la Convention consulaire du 22 décembre 1896 avec le même pays, à l'exception de celle ayant trait à l'intervention consulaire dans le cas de naufrage ou d'échouement.

Comme les deux accords étaient en vigueur en même temps, la situation se présentait comme suit : pour une série de dispositions, deux textes différents pouvaient être invoqués; par contre la Convention consulaire réglait à elle seule les domaines non prévus par le traité, sauf en ce qui concerne le cas de naufrage ou d'échouement pour lequel il fallait recourir au traité. Cette dualité était sans nul doute de nature à susciter la confusion.

## IX. CONCLUSIONS

Au terme de ce tour d'horizon panoramique des traités conclus par la Belgique en matière consulaire, les conclusions peuvent être brèves. Ces conclusions se situeront sur le plan doctrinal sans viser un Etat ou un groupe d'Etats déterminés.

A. L'établissement de relations consulaires et celui de postes consulaires ne requièrent pas la conclusion d'un traité sous quelque forme que ce soit :

- Il ne se pose pas pour la plupart des pays de problème particulier en ce qui concerne l'établissement de relations consulaires avec un autre pays : c'est exceptionnellement qu'un Etat établit des postes consulaires dans des pays avec lesquels il n'entretient pas de relations diplomatiques et le cas où le consentement donné de part et d'autre à l'établissement des relations

<sup>123</sup> *Ibidem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*, art. XI.

<sup>125</sup> *Ibidem*, art. XIII.

diplomatiques est assorti de réserves quant aux relations consulaires, est également exceptionnel.

- L'accord d'un Etat sur l'établissement d'un poste consulaire sur son territoire n'est lié à aucune forme, ni surtout à des conditions de réciprocité expressément formulées, les usages sont déterminants en cette matière.

B. Il reste à fixer les facilités, privilèges et immunités concernant les postes consulaires comme tels, les privilèges et immunités personnelles des fonctionnaires consulaires et enfin, les fonctions consulaires.

A ce point de vue, les relations consulaires seront désormais régies dans une très large mesure par les règles de droit international public aux contours clairement définis par une convention multilatérale : la Convention de Vienne de 1963.

Nous disposons actuellement d'un code international du droit consulaire. Chaque pays — et c'est le cas également pour la Belgique qui au demeurant figure parmi les co-signataires de la Convention de Vienne — se trouve donc confronté avec la question de savoir s'il reconnaît les principes contenus dans la Convention et s'il ratifiera celle-ci. Il importe d'être fixé à ce sujet.

C'est là en effet un préalable, car, dans l'entre-temps, on discerne mal quel pourrait, du point de vue strictement juridique, être l'intérêt pour un Etat à conclure de nouveaux traités bilatéraux en matière consulaire. Indépendamment de cette question de principe à résoudre, il y a des considérations d'ordre pratique pour renoncer dans les circonstances actuelles à la formule des traités. Par le fait que les territoires coloniaux d'Asie et d'Afrique sont devenus autonomes, le nombre des Etats souverains s'est élevé considérablement; il y en a actuellement 130. Vouloir régler les relations consulaires avec tous les Etats par des traités bilatéraux, n'est désormais guère praticable.

C. Comment pourrait-on envisager l'avenir ? Pour un Etat qui, en ratifiant la Convention, a levé l'option, deux hypothèses peuvent se présenter :

- ou bien un Etat déterminé avec lequel il importe de clarifier certaines situations sur le plan consulaire, reste en retrait par rapport à l'une ou l'autre des dispositions de la Convention. Dans ce cas, une solution peut être trouvée, *de jure* ou *de facto* suivant le cas, dans la Convention de Vienne. Celle-ci décrète que ne sera pas considéré comme discriminatoire le fait pour l'Etat de résidence d'appliquer restrictivement l'une des dispositions de la Convention parce qu'elle est ainsi appliquée à ses postes consulaires dans l'Etat d'envoi<sup>126</sup>;
- ou bien c'est l'inverse. Le cas est prévu également : la Convention de Vienne

<sup>126</sup> Convention de Vienne, art. 72, par. 2 a).

ne considère pas davantage comme discriminatoire le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier par coutume ou par voie d'accord d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions de la Convention <sup>127</sup>.

Une remarque cependant : sur le plan fonctionnel — nous l'avons vu — la Convention de Vienne permet une adaptation constante aux exigences de temps et de lieu et ce, sans qu'il faille un accord international entre les deux Etats intéressés complétant la Convention <sup>128</sup>. Il ne peut donc s'agir que d'une augmentation des avantages déjà reconnus aux Etats par la Convention de Vienne au profit de leurs postes consulaires ainsi que d'une amélioration du statut personnel des fonctionnaires consulaires. Or monter d'un nouveau palier par rapport à la Convention de Vienne signifierait que l'on se rapproche étroitement de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Par le jeu de la clause quasi inévitable de la nation la plus favorisée, l'escalade deviendrait rapidement générale.

Les Etats franchiront-ils ce pas ? Lorsque l'on part de la constatation que l'activité consulaire n'est plus — loin s'en faut — l'apanage des seuls postes consulaires, le rapprochement entre les institutions diplomatiques et les institutions consulaires s'inscrit dans une ligne d'évolution logique au terme de laquelle les postes consulaires — du moins ceux qui sont dirigés par des fonctionnaires consulaires de carrière — deviendraient, dans les diverses localités de l'Etat de résidence, de simples bureaux régionaux de la mission diplomatique, la possibilité d'établir de pareils bureaux avec tous les avantages inhérents à une mission diplomatique ayant été créée par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques <sup>129</sup>.

D. Dès lors, l'alternative ne serait-elle pas : maintenir les postes consulaires en tant qu'institution et s'en tenir à la Convention de Vienne de 1963 ou sinon faire en sorte que lesdits postes soient absorbés par les institutions diplomatiques et passer résolument à la Convention de Vienne de 1961 ?

<sup>127</sup> *Ibidem*, art. 72, par. 2 b).

<sup>128</sup> *Ibidem*, art. 5 m).

<sup>129</sup> Convention de Vienne de 1961, art. 12.