Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Austriche 4 mars – 22 avril 1963

Document:-A/CONF.25/C.2/SR.28

28ème séance de la Deuxième Commission

Extrait des

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, vol. I (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la première et de la deuxième Commission)

43. Le PRÉSIDENT met aux voix la proposition du Japon tendant à ajouter au paragraphe 2 l'expression « par voie diplomatique ».

Par 32 voix contre 13, avec 19 abstentions, cette proposition est rejetée.

44. M. LEVI (Yougoslavie) demande au Président de surseoir aux autres votes et de lever la séance.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 h. 5.

VINGT-HUITIÈME SÉANCE

Lundi 15 mars 1963, à 10 h. 40

Président: M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

ARTICLE 45 (Renonciation aux immunités) [suite]

- 1. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à sa précédente séance la Commission a adopté le paragraphe 1 de l'article 45 et la première partie de l'amendement du Japon (L.82) au paragraphe 2. L'amendement de l'Australie (L.152) au paragraphe 2, après avoir été retiré par son auteur, a été présenté à nouveau par la République fédérale d'Allemagne.
- 2. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) rappelle qu'il a présenté à nouveau l'amendement de l'Australie (L.152) parce qu'il s'est demandé si le consul qui engage une procédure dans l'Etat de résidence doit d'abord renoncer expressément aux immunités; l'amendement a l'avantage d'indiquer que la renonciation est implicitement prévue au paragraphe 3 de l'article 45.
- 3. M. LEVI (Yougoslavie) accepte l'amendement, bien que regrettant qu'il paraisse viser la deuxième partie du paragraphe 3 et non la première partie.

Par 27 voix contre 11, avec 21 abstentions, l'amendement de l'Australie (A/CONF.25/C.2/L.152) présenté à nouveau par la République fédérale d'Allemagne est adopté.

Par 45 voix contre zéro, avec 13 abstentions, le paragraphe 2 modifié est adopté.

A l'unanimité, le paragraphe 3 est adopté.

4. M. BOUZIRI (Tunisie) présente l'amendement (L.169) de sa délégation au paragraphe 4. Il rappelle à la Commission l'importance qu'on attache à l'inviolabilité accordée aux fonctionnaires consulaires, comme l'ont montré les débats sur les articles 41 et 43. Or il lui semble que dans l'article 45 le paragraphe 4 introduit d'une manière détournée une nouvelle immunité quant aux mesures d'exécution d'un jugement. Ce para-

- graphe porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat de résidence et à la dignité des juges. La délégation tunisienne n'a pas voulu, en demander la suppression intégrale. Toutefois, elle a voulu par son amendement, en changer l'esprit et en limiter les effets néfastes.
- 5. M. NASCIMENTO E SILVA (Brésil) regrette de ne pouvoir partager le point de vue du représentant de la Tunisie au sujet de l'article 45. L'amendement proposé risquerait de donner l'impression que le consul abuse des privilèges et immunités dont il jouit. Reprenant le texte de l'article 43, il souligne que le consul ne jouit pas de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis à titre privé, mais seulement pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Il en est de même des dispositions de l'article 41, contre lequel le représentant de la Tunisie s'était déjà élevé. Par conséquent, dans l'article 45, il ne s'agit pas de l'inviolabilité mais des immunités consulaires pour les actes officiels, c'est-à-dire du problème des immunités de l'Etat. Comment l'Etat d'envoi pourrait-il faciliter l'exécution d'un jugement définitif? En fait, cette question est du ressort des autorités locales. Cela signifie-t-il que le consul ne pourrait même pas se défendre devant des autorités judiciaires dans des affaires de caractère privé? Dans ce cas il se trouverait dans une situation d'infériorité par rapport aux ressortissants de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi la délégation brésilienne votera contre l'amendement de la Tunisie.
- 6. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) ajoute à ces observations qu'il faut considérer l'article 45 dans son contexte. Le seul cas à envisager est celui où le consul engage une procédure dans l'exercice de ses fonctions consulaires et vraisemblablement sur les instructions de l'Etat d'envoi, auquel cas le jugement affectera directement ou indirectement l'Etat d'envoi lui-même; logiquement, la question des mesures d'exécution intéresse donc aussi cet Etat d'envoi et c'est alors que se pose la question des immunités. En conséquence, l'amendement de la Tunisie ne paraît pas acceptable.
- 7. M. HARASZTI (Hongrie) ne peut pas non plus approuver l'opinion exprimée par le représentant de la Tunisie. La disposition du paragraphe 4 ne viole pas l'autorité des Etats; elle énonce une règle généralement acceptée en droit international.
- 8. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) souhaite que le Rapporteur spécial de la Commission du droit international précise si cette renonciation à l'immunité concerne seulement les procédure civiles et administratives ou si elle concerne également les procédures pénales.
- 9. M. ŽOUREK (Expert) prenant la parole sur l'invitation du Président, précise que dans le projet de la Commission du droit international la règle énoncée au paragraphe 4 de l'article 45 devait s'appliquer uniquement aux procédures civiles et administratives. La Commission s'inspirait sur ce point du paragraphe 4 de l'article 32 de la Convention de Vienne de 1961. En ce qui concerne les consuls, d'ailleurs, la portée de ces dispositions est beaucoup plus limitée. En effet, les membres du consulat ne peuvent logiquement être exempts de la juridiction de l'Etat de résidence que

pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires, c'est-à-dire pour les actes imputables à l'Etat d'envoi.

10. M. BOUZIRI (Tunisie) reconnaît que sa délégation avait déjà adopté une attitude analogue au sujet des dispositions correspondantes de la Convention de 1961. Toutefois, il tient à souligner que le représentant du Brésil a certainement mal compris les observations qu'il a faites précédemment. En effet, il n'a assurément pas voulu dire que le fonctionnaire consulaire n'avait pas les mêmes droits que les autres ressortissants de l'Etat d'envoi et il est bien évident d'ailleurs que la portée de l'article doit être limitée aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Toutefois, sa délégation cherche à éviter qu'il n'y ait des abus.

Par 25 voix contre 14, avec 26 abstentions, l'amendement de la Tunisie (A/CONF.25/C.2/L.169) est rejeté.

Par 65 voix contre une, le paragraphe 4 est adopté.

Par 65 voix contre une, l'ensemble de l'article 45 est adopté.

ARTICLE 46 (Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers, de permis de séjour et de permis de travail)

- 11. Le PRÉSIDENT invite les représentants à passer à l'examen de l'article 46 et des amendements qui s'y rapportent ¹.
- 12. M. HART (Royaume-Uni) dit que l'objet de l'amendement de sa délégation est, en premier lieu, de limiter le nombre de personnes qui doivent bénéficier de l'exemption accordée au paragraphe 1 en ce qui concerne l'immatriculation des étrangers et le permis de séjour, et, en second lieu, de garantir qu'il n'y aura pas d'exemption en ce qui concerne le permis de travail dont traite le paragraphe 2. L'amendement prévoit donc le remplacement de l'article par un nouvel article dans lequel le paragraphe 1 du projet de la Commission du droit international serait remplacé par deux nouveaux paragraphes et dans lequel il n'y aurait aucune disposition correspondant au paragraphe 2 dudit projet.
- 13. Le paragraphe 1 du projet d'articles accorde l'exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour aux membres du consulat, aux membres de leur famille et de leur personnel privé. Cette disposition est excessive et pourrait causer des difficultés à l'Etat de résidence. Selon l'amendement, seuls bénéficieraient de l'exemption les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires qui font partie du personnel administratif et technique qui sont des employés permanents de l'Etat d'envoi, et qui n'exercent pas une activité privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence. L'exemption s'étendrait aux membres de la famille de la personne exemptée. Ces distinctions

correspondent à celles établies par la Commission du droit international dans son projet, et elles figurent également dans toutes les conventions bilatérales conclues par le Royaume-Uni, excepté celles qui n'accordent aucune exemption aux employés consulaires. La disposition selon laquelle les employés consulaires qui exercent une activité lucrative perdent le bénéfice de l'exemption est justifiée, parce qu'il en irait de même pour un fonctionnaire consulaire en vertu des dispositions des articles 56 et 62. En outre, l'exclusion des membres du personnel de service et du personnel privé se justifie parce que la Convention de Vienne de 1961 n'accorde pas une telle exemption aux membres du personnel de service d'une mission diplomatique ou aux membres du personnel privé d'un agent diplomatique. La Commission du droit international a tenté de justifier au paragraphe 7 de son commentaire cette différence entre la Convention de 1961 et la convention en préparation en invoquant les larges immunités que la Convention de 1961 accorde à ces catégories de personnes; mais en fait l'article 37 de cette convention ne leur accorde aucune immunité en ce qui concerne les exemptions prévues à l'article 46. En outre, selon le paragraphe 3 du commentaire, il serait difficile d'astreindre un membre du consulat à veiller à ce qu'un membre de son personnel privé remplisse les obligations en question alors que lui-même et les membres de sa famille en sont exemptés. Cet argument n'est pas du tout convaincant.

- 14. Le paragraphe 2 du projet d'article ne se justifie pas. Il ne saurait en aucun cas s'appliquer à l'emploi dans le consulat, qui est régi par l'article 19, comme il est indiqué au paragraphe 5 du commentaire. Si une personne désire s'adonner à une activité privée de caractère lucratif à l'extérieur du consulat, elle devra se conformer aux lois et règlements de l'Etat de résidence. On pourrait prétendre que l'exemption devrait être accordée au personnel privé d'un membre du consulat, mais il n'y a dans la Convention de 1961 aucune disposition correspondante concernant le personnel privé des membres des missions diplomatiques, et il ne serait pas logique de placer les consulats dans une situation plus favorable que les membres des missions diplomatiques.
- 15. Le baron VAN BOETZELAER (Pays-Bas) pense que l'amendement du Royaume-Uni améliorerait le texte du projet d'article. Si cet amendement est adopté, la délégation des Pays-Bas n'insistera pas pour que son propre amendement (L.17) soit mis aux voix.
- 16. M. HEUMAN (France) fait observer que, de tous les amendements présentés, celui de la France (L.175) est le plus libéral et admet des exemptions en faveur de certains membres du personnel privé. Il considère toutefois que ces exemptions ne peuvent s'appliquer aux personnes qui sont au service d'employés consulaires qui appartiennent eux-mêmes au personnel de service. L'amendement réserve donc expressément le bénéfice des exemptions au personnel privé des fonctionnaires consulaires et des employés consulaires chargés de tâches administratives et techniques.
- 17. La délégation française ne voit pas d'objection à opposer à l'amendement du Cambodge (L.127). Le paragraphe 2 de l'amendement du Royaume-Uni (L.136) lui

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après: Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.2/L.7; Pays-Bas, A/CONF.25/C.2/L.17; Japon, A/CONF.25/C.2/L.83; Grèce, A/CONF.25/C.2/L.97; Chine, A/CONF.25/C.2/L.124; Cambodge, A/CONF.25/C.2/L.127; Belgique, A/CONF.25/C.2/L.132; Royaume-Uni, A/CONF.25/C.2/L.136; Suisse, A/CONF.25/C.2/L.157; France, A/CONF.25/C.2/L.175.

paraît également acceptable. Quant à l'amendement de la Chine (L.124), il soulève un problème différent et si la délégation chinoise voulait bien accepter qu'au lieu de l'énumération qui figure au début de son texte il soit simplement indiqué « les personnes visées au paragraphe 1 », la délégation française serait disposée à voter en sa faveur.

- 18. M. SHU (Chine) expose qu'il a présenté son amendement (L.124) parce qu'il a voulu tenir compte d'une pratique suivie par un grand nombre d'Etats et consacrée par de nombreuses conventions bilatérales. En délivrant aux personnes visées au paragraphe 1 de l'article 46 des cartes d'identité spéciales, on n'impose aucune obligation supplémentaire à l'Etat de résidence et on facilite aussi bien l'exercice des fonctions consulaires que le contrôle administratif de l'Etat de résidence. Le représentant de la Chine remercie la délégation française de sa suggestion et accepte de modifier le texte de son amendement dans le sens qu'elle a proposé.
- 19. M. MARESCA (Italie) craint que le projet d'article de la Commission du droit international n'accorde le bénéfice d'une exemption à un trop grand nombre de personnes. Il faudrait préciser dans le texte que les membres de la famille ne doivent pas exercer de profession lucrative et il faudrait retenir la distinction proposée par la délégation française entre le personnel au service des fonctionnaires consulaires et le personnel qui se trouve au service d'employés consulaires qui n'exercent pas de tâche administrative ou technique. La délégation italienne votera en faveur des amendements qui limitent les exemptions accordées au personnel privé.
- 20. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) précise qu'en présentant son amendement (L.7) au paragraphe 2 de l'article 46, sa délégation n'a pas voulu modifier le sens du proiet d'article, mais en améliorer le texte. S'agissant du paragraphe 1, le représentant des Etats-Unis voudrait que soient exclues du bénéfice de l'exemption les personnes qui résident de façon permanente sur le territoire de l'Etat de résidence. Sans doute, lorsque la Commission examinera l'article 69, pourrait-elle en modifier le texte et éviter que l'exemption ne s'applique aux personnes de cette catégorie. Il semble d'ailleurs que la Commission du droit international, tenant compte de l'article 38 de la Convention de Vienne de 1961, ait eu l'intention d'inscrire cette précision dans son texte, mais elle n'y a pas donné suite. Si l'article 69 n'était pas modifié dans ce sens la délégation des Etats-Unis se trouverait dans une situation difficile. La formule employée au paragraphe 2 manque de clarté. Il serait préférable de dire, comme dans le paragraphe 4 du commentaire: « les membres du consulat et le personnel privé ». La délégation des Etats-Unis, après avoir étudié les divers amendements qui ont été présentés, serait disposée à se prononcer en faveur de l'amendement du Royaume-Uni (L.136).
- 21. M. REBSAMEN (Suisse) souhaite qu'au paragraphe 1 les mots « et leur personnel privé » soient supprimés comme il l'a demandé dans son amendement (L.157). La Convention de Vienne de 1961 ne

contient aucune disposition semblable et on se demande pourquoi le personnel privé du consulat bénéficierait d'une exemption qui est refusée au personnel privé d'une mission diplomatique. Dans de nombreux pays, et notamment en Suisse, ce personnel de service est soumis à un contrôle strict du point de vue de la réglementation du séjour et du travail. C'est, d'autre part, un personnel assez instable et s'il n'est pas composé de ressortissants de l'Etat d'envoi des difficultés peuvent se présenter en ce qui concerne le permis de travail qui doit souvent, comme en Suisse, être demandé par l'employé et non par l'employeur.

22. En ce qui concerne le paragraphe 2, la délégation suisse est prête à approuver l'amendement de la Belgique (L.132) ou toute autre proposition qui serait inspirée du même esprit.

La séance est levée à 13 heures.

VINGT-NEUVIÈME SÉANCE

Lundi 25 mars 1963, à 15 h. 15

Président: M. GIBSON BARBOZA (Brésil)

Examen du projet d'articles relatifs aux relations consulaires adopté par la Commission du droit international à sa treizième session (A/CONF.25/6) [suite]

- ARTICLE 46 (Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers, de permis de séjour et de permis de travail) [suite]
- 1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 46 et les amendements y relatifs 1.
- 2. Il convient, dit M. VRANKEN (Belgique), de ne pas oublier qu'on ne s'est pas encore mis d'accord sur la définition d'expressions telles que « membres du consulat », «fonctionnaire consulaire » et «personnel privé ». Lorsque l'article premier aura été adopté, il faudra donc examiner à nouveau chaque article pour s'assurer que les termes qui y sont employés correspondent bien aux définitions de l'article premier. L'amendement présenté par la délégation belge (L.132) n'a pas pour objet de modifier le texte de la Commission du droit international, mais d'y ajouter un nouveau paragraphe stipulant que les personnes visées au paragraphe 1 ne bénéficient pas des exemptions prévues à l'article 46 si elles exercent, outre leurs fonctions au consulat, une occupation privée quelconque de caractère lucratif. La délégation belge peut accepter l'amendement de la France (L.175).
- 3. M. HONG (Cambodge) explique que sa délégation a présenté son amendement (L.127) parce qu'à son avis il serait bon d'énoncer explicitement une règle qui est peut-être implicitement contenue dans le projet de la

¹ Pour la liste des amendements à l'article 46, voir le compte rendu de la 28^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 11.