

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.38

38^{ème} 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)

55. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) voit une certaine inconséquence dans le libellé de cet article; il ne s'est jamais trouvé dans son pays de fonctionnaire consulaire de carrière exerçant une activité privée de caractère lucratif, bien qu'il puisse s'en trouver quelques cas parmi les employés consulaires dont la rémunération est très modeste. Peut-être M. Žourek, ou quelque membre de la Commission, pourrait-il apporter des précisions sur le paragraphe 1 du commentaire de la Commission du droit international, car il lui semble peu vraisemblable qu'un gouvernement puisse autoriser ses fonctionnaires consulaires de carrière à se livrer à une occupation privée de caractère lucratif. Il votera en faveur de l'amendement de l'Autriche.

56. Le PRÉSIDENT fait observer que, même si le cas ne s'est pas présenté jusqu'à présent, il peut se présenter dans l'avenir.

57. M^{lle} LAGERS (Pays-Bas) fait savoir que son gouvernement n'autorise pas ses consuls de carrière à exercer des activités privées de caractère lucratif, mais elle sait qu'il existe deux cas de ce genre aux Pays-Bas.

58. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) cite la loi des Etats-Unis sur le service à l'étranger, qui interdit aux fonctionnaires en poste à l'étranger de se livrer à des activités ayant un but lucratif, soit en leur nom propre, soit par l'entremise d'une autre personne. Il n'est pas en mesure de citer des cas de fonctionnaires consulaires de carrière en poste aux Etats-Unis se livrant à des occupations privées de caractère lucratif.

La séance est levée à 18 h. 15.

TRENTE-HUITIÈME SÉANCE

Lundi 1^{er} avril 1963, à 10 h. 5

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 56 (Régime particulier des fonctionnaires consulaires de carrière exerçant une occupation privée de caractère lucratif) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 56¹.

2. M. KANEMATSU (Japon) présente l'amendement reproduit dans le document A/CONF.25/C.2/L.211/Rev.1, dont le texte est une combinaison de l'amendement de la France (L.211) et du paragraphe 4 de la proposition antérieure du Japon (L.89/Rev.1).

3. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) présente l'amendement de sa délégation (L.51) ayant pour objet

¹ Pour la liste des amendements à l'article 56, voir le compte rendu de la 37^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 45.

de modifier le texte de l'article 56 et d'énoncer le principe selon lequel les fonctionnaires de carrière et les membres de leur famille ne doivent exercer aucune activité privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence. Dans la plupart des pays représentés à la Conférence, il est contraire aux usages que des fonctionnaires de carrière se livrent à des activités de cette nature et une disposition analogue figure dans la Convention sur les relations diplomatiques. La représentante de l'Autriche acceptera tout sous-amendement relatif à la définition des personnes ou des activités en cause, à condition qu'ils ne portent pas atteinte au principe considéré. De nombreux autres articles contiennent des clauses refusant le bénéfice de privilèges aux personnes qui exercent une activité privée de caractère lucratif et il faudrait que la Deuxième Commission ou le Comité de rédaction veillent à ce que les diverses définitions soient uniformes. Conformément aux articles 46 et 46 bis, les employés consulaires qui exercent une occupation privée de caractère lucratif et les membres de leur famille, ainsi que les membres du personnel de service et les membres de leur famille, ne sont pas exempts des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour; cependant, dans le cas des permis de travail, les membres du consulat et les membres de leur famille qui exerceraient une telle occupation sont exclus du bénéfice de l'exemption. Aux termes de l'article 47, l'exemption du régime de sécurité sociale est accordée uniquement aux membres du consulat et aux membres de leur famille qui n'exercent aucune occupation privée de caractère lucratif; il n'est besoin d'aucune autre disposition en la matière. L'article 48 (Exemption fiscale) ne contient aucune restriction expresse en ce qui concerne les occupations privées de caractère lucratif, mais une limitation de cette nature résulte implicitement de l'alinéa d) du paragraphe 1. Aucune disposition particulière n'est nécessaire dans les articles 49 et 50, qui ont trait à d'autres questions. L'article 51 (Exemption des prestations personnelles) dispose que les exemptions ne s'appliquent pas aux membres de la famille des employés consulaires au cas où ces derniers exercent une occupation privée de caractère lucratif; il n'est pas nécessaire, en conséquence, de mentionner les employés consulaires eux-mêmes. Ainsi donc, les exemptions et les exceptions intéressant les membres du consulat sont toutes énoncées dans les articles pertinents; dans l'article 56, il suffit d'énoncer le principe.

4. M. TSHIMBALANGA (Congo, Léopoldville) rappelle qu'au cours des délibérations de la Conférence on a souvent souligné que les pays nouvellement indépendants et les petits pays ne disposent ni des moyens financiers ni du personnel qualifié nécessaires pour faire face à toutes leurs obligations. Cette constatation vaut notamment pour leurs consulats et le représentant du Congo tient à appeler l'attention des membres de la Commission sur quelques-uns des avantages du système des consuls honoraires.

5. Pour pouvoir s'acquitter des fonctions consulaires indiquées aux alinéas a), b) et c) de l'article 5 de la future convention, il est indispensable de disposer d'un réseau étendu de consulats couvrant toutes les régions où il existe un groupe appréciable de ressortissants de l'Etat

d'envoi. Cependant, dans certains cas, les intérêts à protéger ne justifient pas l'établissement d'un consulat au grand complet. L'entretien d'un consulat dirigé par un consul de carrière coûte extrêmement cher et si ces consulats devaient être nombreux, ils imposeraient une charge trop lourde à l'économie de certains pays, surtout de ceux qui éprouvent des difficultés d'ordre économique ou en matière de balance des paiements. Pour ces pays, un réseau de postes consulaires gérés par des consuls honoraires représente une condition essentielle de l'expansion économique. En outre, il est parfois préférable de désigner une personne qui se trouve sur les lieux plutôt que d'envoyer une personne qualifiée originaire de l'Etat d'envoi. Un consul choisi sur place dans l'Etat de résidence connaît généralement mieux les conditions locales et peut fournir davantage de services que la section commerciale d'une ambassade ou d'un consulat dont le personnel est composé de ressortissants de l'Etat d'envoi qui connaissent moins bien l'Etat de résidence, sa population et ses coutumes. En outre, les ambassades se trouvent généralement dans la capitale du pays et leur zone d'action est trop étendue pour leur permettre d'entretenir des relations d'affaires efficaces. Le système des consuls honoraires a fait l'objet de certaines critiques, mais celles-ci sont injustifiées et les quelques rares individus qui se sont révélés inaptes ou se sont montrés inférieurs à leur tâche ne doivent pas jeter le discrédit sur l'ensemble du système.

6. La République du Congo (Léopoldville) doit faire face à une crise grave depuis son indépendance et elle a besoin de consuls honoraires. Aussi, M. Tshimbalanga appuiera-t-il tous les amendements qui ont pour objet d'étendre ou de préciser les dispositions de la convention relatives aux consuls honoraires. Il espère qu'au cours de la discussion les membres de la Commission auront présents à l'esprit les avantages du système des consuls honoraires qu'il s'est efforcé de mettre en lumière.

7. M. HEUMAN (France) dit qu'au paragraphe 1 de l'amendement commun du Japon et de la France, l'expression « employés consulaires chargés d'une tâche administrative ou technique » a pour effet d'améliorer l'amendement primitif de la France (L.211), qui contenait l'expression plus générale « membres du consulat, sauf le personnel de service ». Le nouveau terme employé ne signifie pas que le personnel de service soit exclu des dispositions du paragraphe; s'il n'a pas été mentionné, c'est parce que les privilèges qu'ils perdraient en exerçant une occupation privée de caractère lucratif sont fort peu nombreux. Si certains représentants ne sont pas d'accord avec lui sur ce point, M. Heuman est tout disposé à modifier le texte. Le fait de mentionner les employés des fonctionnaires consulaires honoraires à la fin du paragraphe 1 nécessiterait une addition analogue à l'article 57, étant donné l'étroite relation qui existe entre les deux articles. La délégation française présentera un amendement à cet effet². Quant au paragraphe 2, qui provient de l'amendement primitif du Japon (L.89/Rev.1), M. Heuman n'a rien à ajouter aux observations qu'il a faites à la précédente séance. Les paragraphes 1 et 2 de l'amendement envisagés dans leur ensemble

comblent la lacune de l'article 56, et le paragraphe 2 remédie à l'absence de toute mention des membres des familles.

8. Etant donné que l'amendement commun couvre à présent l'objet de l'amendement de l'Afrique du Sud (L.188) quant au fond, M. Heuman invite le représentant de l'Afrique du Sud à retirer son amendement et à se joindre aux auteurs de l'amendement commun. L'amendement de l'Autriche s'inspire d'un principe excellent. Toutefois, il n'empêcherait pas l'exercice clandestin d'une occupation privée de caractère lucratif. Il serait préférable d'admettre qu'un fonctionnaire consulaire pourra se livrer occasionnellement à une activité privée de caractère lucratif et de pourvoir à la situation lorsqu'elle se présentera en réduisant les privilèges se l'intéressé au niveau de ceux qui sont accordés aux consuls honoraires en vertu du chapitre III. Le représentant de la France votera en faveur de l'amendement de l'Inde (L.179) qui prévoit que l'Etat d'envoi est tenu d'informer l'Etat de résidence en cas de nomination d'un fonctionnaire consulaire de carrière qui est autorisé à avoir une occupation privée de caractère lucratif.

9. M. Heuman a été frappé par les arguments avancés par la représentante de l'Autriche pour montrer qu'un employé consulaire exerçant une occupation privée de caractère lucratif et les membres de sa famille sont déjà exclus du bénéfice des privilèges; cependant, il s'agit en l'espèce d'une question de rédaction. Dès le début, la Commission a eu le choix entre deux solutions: soit indiquer les cas d'exclusion dans chaque article, soit formuler le principe dans un article de portée générale — tel est l'objectif de l'amendement commun. Si la Commission adopte la deuxième solution, il faudra supprimer dans les différents articles les mentions des cas particuliers. Si elle la rejette, il faudra réexaminer la convention pour vérifier que des clauses appropriées figurent dans tous les articles pertinents, au risque d'en omettre quelques-uns d'ailleurs. La méthode la plus sûre serait d'insérer à l'article 56 une disposition générale du genre de celle que propose l'amendement commun.

10. M. PAPAS (Grèce) s'associe aux vues exprimées par la représentante de l'Autriche, mais pense que l'objectif de son amendement pourrait être réalisé plus facilement en supprimant les mots « de carrière ».

11. M. LEVI (Yougoslavie) fait observer que l'article premier contient une définition des membres du personnel consulaire; il en résulte que l'alinéa b) de l'amendement commun semble être une répétition de l'alinéa a). La situation est un peu confuse du fait que l'article premier n'a pas encore été approuvé. Le représentant de la Yougoslavie approuve, dans son esprit, l'amendement de l'Autriche, mais il n'est pas certain que les dispositions de cet amendement soient applicables puisque l'article 46 bis reconnaît implicitement que les membres du consulat peuvent exercer une occupation privée de caractère lucratif. La délégation yougoslave votera néanmoins pour l'amendement de l'Autriche s'il est mis aux voix. S'il est rejeté, elle votera pour celui de l'Inde. La délégation yougoslave votera également pour l'amendement de l'Afrique du Sud si cet amendement peut être incorporé à celui de l'Inde.

² Voir le document A/CONF.25/C.2/L.218.

12. M. MARESCA (Italie) dit qu'en codifiant le droit consulaire la Conférence a constamment fait la distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires. Or l'article qu'on envisage actuellement ne pourrait qu'apporter la confusion. Dire qu'un consul de carrière peut exercer une activité étrangère à sa profession et se trouver ramené au rang de consul honoraire est, en fait, une invitation à exercer cette activité. La délégation italienne appuie l'amendement de l'Autriche, qui est fondé du point de vue juridique et du point de vue moral; il touche au fond de la question et la délégation italienne estime qu'il doit être mis aux voix le premier. Mais il serait peut-être excessif d'interdire l'exercice de telles activités aux membres de la famille. Il suggère donc d'inclure dans l'amendement une disposition prévoyant que les membres de la famille d'un consul de carrière qui exerceraient une occupation privée de caractère lucratif cesseraient de bénéficier des privilèges reconnus dans la Convention.

13. M. SALLEH BIN ABAS (Fédération de Malaisie) dit que, d'après le commentaire d'introduction au chapitre III (Facilités, privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires honoraires), les personnes visées à l'article 56 ne sont que les consuls honoraires eux-mêmes selon la définition de la Commission du droit international. Sur le point de savoir si les fonctionnaires consulaires de carrière doivent être autorisés à exercer une occupation privée de caractère lucratif, le représentant de la Malaisie partage les vues du représentant de l'Autriche et du représentant de l'Italie.

14. En ce qui concerne l'amendement commun, la délégation malaise approuve l'application des dispositions de l'article 56 aux employés consulaires. S'il n'en était pas ainsi, ces employés continueraient, contrairement aux fonctionnaires consulaires, à bénéficier des privilèges consulaires lorsqu'ils exerceraient une occupation privée de caractère lucratif. L'expression « employés consulaires chargés d'une tâche administrative ou technique » ne satisfait pas entièrement la délégation de la Malaisie parce qu'elle signifie que les membres du personnel de service attachés à ces employés conserveraient le bénéfice de leurs privilèges et de leurs immunités lorsqu'ils exerceraient une activité privée de caractère lucratif. La référence aux fonctionnaires consulaires honoraires et aux employés consulaires, faite à la fin du paragraphe 1 de l'amendement commun, rend perplexe le représentant de la Malaisie, car il n'est pas question, au chapitre III, des employés des consuls honoraires. Si l'on se reporte aux articles 41, 43, 44, 46, 46 bis, 47, 48, 49, 50 et 51 récemment approuvés par la Commission, on constate que les privilèges en question concernent dans la plupart des cas les membres du consulat qui, par définition, comprennent les employés consulaires; cependant, l'article 56 ne s'applique pas aux employés consulaires. Aussi la délégation de la Malaisie votera-t-elle pour l'amendement commun de la France et du Japon, sous réserve d'une explication satisfaisante des mots « chargés d'une tâche administrative ou technique ». La délégation de la Malaisie appuie également l'amendement de l'Afrique du Sud (L.188) qui comble une lacune au paragraphe 2 de l'amendement commun. Elle approuve le principe qui inspire l'amendement de l'Autriche, mais

elle pense que cet amendement permettrait à l'Etat de résidence d'exercer une influence sur la politique de l'Etat d'envoi. Il n'y a pas de raison pour que l'Etat de résidence s'oppose à une situation autorisée par l'Etat d'envoi. La délégation de la Malaisie s'abstiendra donc lors du vote sur cette proposition.

15. M. SILVEIRA-BARRIOS (Venezuela) déclare qu'après avoir entendu les observations du représentant de l'Italie, il retire sa demande de vote séparé sur l'amendement de l'Autriche, présentée à la séance précédente. L'amendement de l'Autriche est conforme à l'article 42 de la Convention sur les relations diplomatiques et la délégation du Venezuela votera pour cet amendement.

16. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) appuie l'amendement de l'Autriche et l'amendement commun. Il reconnaît que l'article 42 de la Convention sur les relations diplomatiques interdit l'exercice d'une occupation privée de caractère lucratif, mais il fait observer que l'article 31 admet implicitement l'exercice d'une telle occupation en stipulant qu'un agent diplomatique ne jouit pas de certaines immunités lorsqu'il s'agit d'une activité exercée en dehors de ses fonctions officielles. La validité de ces deux principes est reconnue. Il se demande toutefois s'il ne serait pas possible d'incorporer l'amendement commun dans le paragraphe 2 de l'article premier, où il est déjà fait référence à l'article 56. La délégation de la République fédérale d'Allemagne appuie sans réserve l'amendement de l'Inde.

17. M. DONATO (Liban) appuie l'amendement de l'Autriche. Si cet amendement était rejeté, sa délégation se prononcerait en faveur de l'amendement commun.

18. M. ALVARADO GARAICOA (Equateur) appuie l'amendement de l'Autriche modifié selon le sous-amendement du représentant de l'Italie.

19. M. PEREZ HERNANDEZ (Espagne) est de l'avis des représentants du Venezuela et de l'Equateur. Sa délégation votera pour l'amendement de l'Autriche à condition qu'il soit précisé que tous les membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire de carrière ne seront pas empêchés d'exercer une occupation privée de caractère lucratif, mais que les privilèges et immunités dont ils bénéficient seront limités s'ils exercent une telle occupation.

20. M. RUSSELL (Royaume-Uni) fait observer que la nomination de fonctionnaires consulaires autorisés à exercer une occupation privée de caractère lucratif est, en fait, extrêmement rare. Pour sa part, le Gouvernement britannique ne nomme pas de tels fonctionnaires consulaires. C'est pourquoi la délégation du Royaume-Uni éprouvait quelque doute sur l'utilité de l'article 56. Elle ne s'opposera cependant pas à cet article si la majorité de la Commission décide de le maintenir; dans ce cas, elle votera pour l'amendement commun de la France et du Japon.

21. Selon l'article 69, les ressortissants de l'Etat de résidence, qu'il s'agisse de fonctionnaires consulaires de carrière ou de fonctionnaires consulaires honoraires, ne bénéficient pas de la plupart des privilèges et immunités

accordés aux autres membres du consulat. Des amendements tendant à exclure également les résidents permanents du bénéfice de la plupart des privilèges et immunités accordés par la convention ont été présentés à l'article 69. La délégation du Royaume-Uni est encline à penser que les personnes qui exercent une occupation privée de caractère lucratif devraient être, elles aussi, privées de ce bénéfice. L'insertion d'une disposition à cet effet à l'article 69 n'entraînerait cependant pas nécessairement la suppression de l'article 56.

22. M. VRANKEN (Belgique) rappelle qu'un amendement concernant la définition des consuls de carrière et des consuls honoraires a été présenté à l'article premier. Si cet amendement est adopté, il aura des répercussions sur le texte de l'article 56. L'objet de cet amendement est le même que celui de l'amendement de l'Autriche, puisqu'il aura pour effet de conférer à tous les fonctionnaires consulaires qui ne sont pas consuls de carrière le statut des consuls honoraires, qui bénéficient des privilèges et immunités au titre du chapitre III et non pas au titre du chapitre II. La délégation belge votera donc pour l'amendement de l'Autriche.

23. M. MARAMBIO (Chili) appuie l'amendement de l'Autriche modifié selon le sous-amendement de l'Italie. Toutefois, il propose d'ajouter, à la première ligne de l'amendement de l'Autriche, après les mots « les fonctionnaires consulaires », les mots « de carrière », afin que le texte de l'article corresponde au titre proposé pour cet article.

24. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) dit que l'exercice d'une activité de caractère lucratif par les membres des consulats et des missions diplomatiques et par les membres de leurs familles soulève des difficultés dans son pays lorsque, par exemple, ces personnes sont très qualifiées pour exercer leur activité et travaillent dans un domaine où des ressortissants du pays sont en chômage. Le Gouvernement des Etats-Unis s'est efforcé de trouver une solution à ce problème. L'amendement de l'Autriche vise toutefois les fonctionnaires consulaires et les membres de leur famille. Il semble qu'on devrait se préoccuper des employés consulaires, qui sont moins bien rémunérés, et des membres de leur famille, plutôt que des fonctionnaires consulaires. L'amendement de l'Autriche peut être utile, mais il semble donc qu'il soit incomplet et qu'il y ait intérêt à le combiner avec l'amendement commun.

25. M. AMLIE (Norvège) rappelle que la Conférence de 1961 n'a pas précisé ce qu'il faut entendre par l'expression « une activité commerciale », utilisée à l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'expression « occupation privée de caractère lucratif » qui figure dans le texte en discussion est tout aussi nébuleuse. Si le cas d'un fonctionnaire consulaire qui tient boutique ou qui dirige une entreprise commerciale est suffisamment clair, il peut y avoir des cas douteux quand, par exemple, un fonctionnaire consulaire spéculé ou lorsqu'il reçoit un intérêt sur des capitaux qu'il détient dans l'Etat de résidence. Il serait utile que la Commission entende à ce sujet l'opinion de M. Žourek.

26. Sur l'invitation du Président, M. ŽOUREK (Expert) explique que la Commission du droit international a inclus l'article 56 parce que l'analyse des règlements consulaires a montré, et les observations des gouvernements ont confirmé, que certains Etats autorisent leurs fonctionnaires consulaires de carrière à exercer une occupation privée de caractère lucratif. Elle a également noté que les Etats ne sont pas disposés à accorder à cette catégorie de fonctionnaires consulaires le même traitement qu'aux autres fonctionnaires consulaires de carrière qui se consacrent exclusivement à l'exercice de leurs fonctions. L'insertion de l'article 56 permet donc d'alléger la rédaction en supprimant la référence à une « occupation privée de caractère lucratif » qui, sans cela, aurait dû figurer dans presque tous les articles. Il était également nécessaire de définir le statut des fonctionnaires consulaires de carrière exerçant une occupation privée de caractère lucratif afin que ces derniers ne soient pas défavorisés par rapport aux consuls honoraires auxquels ils sont généralement assimilés par les législations nationales. On a reconnu cependant que la pratique visée à l'article 56 a un caractère exceptionnel. En réponse à une question du représentant de la Norvège, la Commission du droit international s'est référé à une « occupation » privée de caractère lucratif impliquant la notion de travail, ainsi qu'il est expliqué au paragraphe 3 du commentaire de la Commission du droit international sur l'article 56. Il est vrai qu'il peut y avoir certaines difficultés en ce qui concerne les cas limites où, par exemple, les revenus proviennent d'investissements; mais à son avis, il s'agit d'une question d'exemption fiscale plutôt que de l'application de l'article présent qui réglemente le statut légal des fonctionnaires consulaires intéressés en ce qui concerne les facilités, les privilèges et les immunités auxquels ils ont droit.

27. M. MARESCA (Italie) demande s'il ne serait pas possible que l'Etat de résidence considère simplement comme un consul honoraire le fonctionnaire consulaire de carrière qui se trouve exercer une occupation privée de caractère lucratif.

28. M. ŽOUREK (Expert) répond que c'est précisément parce qu'il n'existe pas de pratique uniforme sur ce point que la Commission du droit international a jugé nécessaire d'inclure dans le projet un article clarifiant la situation. Il serait difficile de reconnaître à l'Etat de résidence le droit de décider de la catégorie dans laquelle il convient de ranger un fonctionnaire consulaire — celle des fonctionnaires consulaires de carrière ou celle des fonctionnaires consulaires honoraires. Il admet que, du point de vue pratique, la situation des fonctionnaires visés à l'article 56 est à bien des égards semblable à celle des consuls honoraires qui, dans la majorité des cas, exercent une occupation privée de caractère lucratif. L'article 56 laisse certes l'Etat d'envoi libre de nommer le fonctionnaire consulaire de carrière et de lui permettre d'exercer une occupation privée de caractère lucratif, mais il sauvegarde les intérêts de l'Etat de résidence en stipulant que les fonctionnaires rentrant dans cette catégorie doivent en fait être traités de la même manière que les fonctionnaires consulaires honoraires.

29. M. VAZ PINTO (Portugal) demande s'il ne serait pas souhaitable, tant du point de vue juridique que du point de vue pratique, de donner dans la Convention une définition plus précise des consuls de carrière et des consuls honoraires, car les législations nationales des différents pays utilisent différents critères, ce qui donne lieu à des difficultés.

30. M. ŽOUREK (Expert) répond qu'il serait certes souhaitable de définir ces deux catégories de fonctionnaires qui sont voisines. Mais le problème est de savoir s'il est possible d'établir ces définitions. La Commission du droit international a essayé de les préciser dans le projet de 1960, mais elle y a renoncé devant les différences notables qui existent entre les pratiques des différents Etats.

31. M. GANA (Tunisie) demande si les privilèges et immunités généralement reconnus aux consuls honoraires leur sont octroyés en raison de leurs qualités ou en raison de leurs fonctions officielles qu'ils sont chargés d'exercer.

32. M. ŽOUREK (Expert) dit que les immunités consulaires sont accordées tant en raison de la qualité officielle du fonctionnaire consulaire, qu'en raison de leurs fonctions officielles qu'il est appelé à remplir.

33. M. SHARP (Nouvelle-Zélande) dit que sa délégation serait tentée de préférer l'amendement indien (L.179) à l'amendement autrichien, à condition que l'on retienne la première variante proposée pour le paragraphe 1. Sa délégation est également favorable à l'insertion dans le texte du mot « seulement » avant les mots « avec le consentement de l'Etat de résidence ». L'amendement autrichien manque un peu de souplesse. Bien que des difficultés puissent surgir dans certains pays où sévit le chômage, il peut y avoir des circonstances où l'Etat de résidence aurait avantage à ce qu'au moins les membres de la famille des fonctionnaires consulaires puissent chercher un emploi, par exemple, lorsqu'il s'agit d'une personne hautement qualifiée capable d'occuper un poste important demeuré vacant.

34. M. NALL (Israël) dit que sa délégation a écouté avec beaucoup d'intérêt les explications données par M. Žourek. Elle y a trouvé des arguments importants en faveur du point de vue exposé dans l'amendement autrichien, que sa délégation est disposée à appuyer avec une ou deux réserves. Il voudrait rappeler à la Commission que le Comité des experts pour la codification progressive du droit international de la Société des Nations avait proposé d'abolir l'institution des consuls honoraires. Un de ses arguments était que ces fonctionnaires pouvaient utiliser leur position officielle pour se procurer des avantages personnels, par exemple en obtenant des renseignements à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions consulaires auprès de personnes qui pourraient faire appel à eux. Ce raisonnement pourrait *à fortiori* s'appliquer aux consuls de carrière. Il serait certes anormal de permettre aux consuls de carrière d'exercer une occupation privée dans un but lucratif dans l'Etat de résidence; chaque fois qu'un tel cas s'est présenté, cela n'a été qu'une exception à la règle selon laquelle un fonctionnaire consulaire doit se consacrer exclusivement à ses fonctions consulaires. C'est pourquoi

il est évident aux yeux de sa délégation que la solution proposée par l'Autriche est la seule possible, et devrait être incluse dans une convention internationale multilatérale. Toutefois, deux points embarrassent quelque peu sa délégation. Tout d'abord, il n'est pas précisé pourquoi cette interdiction ne s'applique qu'aux fonctionnaires consulaires; à cet égard, la délégation israélienne ne fait aucune distinction entre les membres du consulat, y compris le personnel de service, et les fonctionnaires consulaires eux-mêmes, et elle estime que l'interdiction devrait s'appliquer à tous. En second lieu, comme l'a fait remarquer le représentant de la Nouvelle-Zélande, il arrive très souvent que l'Etat de résidence et l'Etat d'envoi tirent tous deux avantage du fait que les membres de la famille du consul exercent une activité professionnelle dans l'Etat de résidence. Les raisons en sont évidentes et point n'est besoin d'explication. L'Etat de résidence offre fréquemment un vaste champ d'expérience ou de larges possibilités d'utilisation des connaissances pouvant comporter rémunération. L'exclusion des membres des familles des fonctionnaires consulaires n'est donc pas entièrement justifiée. Sous réserve de ces deux modifications, qu'il soumet à la délégation autrichienne, la délégation israélienne est disposée à appuyer l'amendement de l'Autriche.

35. M. HEUMAN (France), répondant aux critiques concernant l'absence de dispositions relatives au personnel de service dans l'amendement commun, dit que l'on n'a pas jugé bon de mentionner cette catégorie d'employés parce qu'ils ne leur est pratiquement pas reconnu de privilèges dans le projet d'articles. Il est cependant prêt à tenir compte des objections et à modifier le paragraphe 1 de l'amendement commun de façon à en étendre la portée à tous les employés consulaires.

36. En réponse aux observations présentées à propos de la référence du paragraphe 1 de l'amendement commun aux employés consulaires des fonctionnaires consulaires honoraires, il se déclare disposé, non à supprimer cette mention, mais à accepter un vote séparé sur les mots « et des employés consulaires » figurant à la fin du paragraphe.

37. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a proposé que cette question soit traitée au paragraphe 2 de l'article premier. Toutefois, en l'absence d'une proposition écrite à cet effet, il serait préférable d'éviter le renvoi d'une question présentant un caractère technique aussi complexe à une autre commission qui ne sera pas entièrement familiarisée avec ce problème.

38. En réponse au représentant de la Yougoslavie, M. KANEMATSU (Japon) déclare que l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'amendement commun traite des membres de la famille d'un membre du consulat qui exercent eux-mêmes une activité privée à des fins lucratives, alors que l'alinéa a) s'applique à tous les membres de la famille d'un membre du consulat auxquels le paragraphe 1 est applicable, qu'ils se livrent ou non à une occupation privée de caractère lucratif.

39. M. AVAKOV (République socialiste soviétique de Biélorussie) déclare que, en raison du fait que le mot « privée » est employé dans certains articles, tels que

l'article 48, déjà adoptés par la Commission, et compte tenu des éclaircissements apportés par la présente discussion, sa délégation retirera son amendement (L.106) étant entendu qu'il sera renvoyé au Comité de rédaction pour examen.

40. M. DRAKE (Afrique du Sud) indique qu'ayant eu l'occasion d'examiner l'amendement commun, sa délégation est disposée à l'appuyer et à retirer le sien (L.188), d'un caractère plus limité. Toutefois, étant donné que l'amendement commun sera vraisemblablement mis aux voix avant l'amendement de l'Afrique du Sud, sa délégation ne retirera pas formellement ce dernier et souhaite qu'il soit mis aux voix au cas où l'amendement commun serait rejeté.

41. M. KHOSLA (Inde) déclare que l'amendement de l'Inde (L.179) a pour objet d'assurer que le consentement de l'Etat de résidence soit obtenu. Etant donné que tous les Etats ne suivent pas la même pratique en la matière, lorsqu'un consul de carrière est autorisé à avoir une occupation privée de caractère lucratif, l'Etat de résidence devrait en être informé. M. Khosla voudrait que le second texte proposé dans son amendement soit mis aux voix en premier lieu. Mais si l'amendement commun est approuvé avant que l'amendement indien n'ait été mis aux voix, il sera alors nécessaire de modifier ce dernier.

42. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) remercie les différents représentants qui ont présenté des observations sur l'amendement de l'Autriche (L.51). Comme elle l'a indiqué précédemment, elle est disposée à incorporer au texte de son amendement toute suggestion constructive qui pourra être présentée. Elle accepte notamment la proposition du Chili tendant à ajouter, au début de l'amendement, les mots « de carrière ». Cette proposition est en effet pleinement conforme à l'esprit de l'amendement. Elle n'est pas en mesure d'accepter la proposition de la délégation grecque tendant à supprimer dans le titre les mots « de carrière ».

43. Si les mots « et les membres de leur famille vivant à leur foyer » étaient supprimés dans l'amendement autrichien, il serait nécessaire de prévoir un nouveau paragraphe 2 définissant le régime applicable aux membres de la famille des fonctionnaires consulaires qui se livrent à des occupations privées de caractère lucratif. Elle demande que ce membre de phrase soit mis aux voix en premier lieu; s'il est rejeté, elle accepterait volontiers la suggestion du représentant de l'Italie relative à un nouveau paragraphe 2 libellé comme suit : « Les membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire de carrière qui vivent à son foyer et qui exercent une activité professionnelle ou commerciale à des fins lucratives personnelles dans l'Etat de résidence ne bénéficient pas des exemptions prévues au chapitre II de la présente Convention. »

44. Répondant à la question du représentant d'Israël, qui a demandé pourquoi les fonctionnaires consulaires étaient seuls mentionnés dans l'amendement et non les membres d'un consulat en tant que tels, M^{me} Villgrattner indique que sa délégation n'a pas en vue l'application stricte de cette interdiction à tous les membres du consulat. La situation des employés consulaires, qui

ne sont pas compris dans la définition des fonctionnaires consulaires de carrière, est déjà traitée dans un certain nombre d'articles précédents. L'exercice d'activités privées de caractère lucratif est notamment incompatible avec le statut des fonctionnaires consulaires de carrière, qui pourraient être tentés d'utiliser leur connaissance particulière des conditions existant dans l'Etat de résidence au bénéfice de leur activité privée.

45. M. HEUMAN (France) demande si l'amendement autrichien a pour objet d'interdire à des fonctionnaires consulaires l'exercice d'activités privées de caractère lucratif, ou seulement s'ils s'y adonnent, de les exclure du bénéfice des facilités prévues au chapitre II.

46. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) déclare que son amendement tend, non pas à constater une simple incompatibilité, mais à formuler une interdiction absolue.

47. Le PRÉSIDENT invite la Commission à décider si le texte autrichien doit être considéré comme un amendement ou simplement comme une proposition. S'il s'agit d'un amendement, il devra être mis aux voix en premier lieu, mais s'il est considéré comme une proposition, il sera mis aux voix après le vote sur le texte de la Commission du droit international.

Par 36 voix contre 10, avec 25 abstentions, il est décidé que le texte de l'Autriche constitue un amendement.

48. M. VAZ PINTO (Portugal), prenant la parole pour une motion d'ordre, rappelle qu'un certain nombre de pays, notamment la Belgique, ont présenté des amendements touchant les définitions qui figurent à l'article premier; au cas où ces amendements et l'amendement autrichien seraient adoptés, il pourrait y avoir certaines contradictions ou des doubles emplois entre le texte de l'article premier qui en résultera et l'article 56. Il propose de laisser au Comité de rédaction le soin d'effectuer les ajustements nécessaires.

49. Le PRÉSIDENT invite la Commission à voter sur le maintien des mots « et les membres de leur famille vivant à leur foyer » dans l'amendement autrichien.

Par 38 voix contre une, avec 30 abstentions, la Commission décide de ne pas conserver les mots ci-dessus.

Par 44 voix contre 2, avec 25 abstentions, le texte initial de l'amendement autrichien (A/CONF.25/C.2/L.51) est adopté sous sa forme modifiée.

50. M. EVANS (Royaume-Uni) demande si, au cas où le second paragraphe de l'amendement de l'Autriche serait adopté, l'amendement commun (L.211/Rev.1) ne serait pas mis aux voix.

51. M. HEUMAN (France) déclare que, si le paragraphe 2 de l'amendement autrichien est adopté, seul le point 2 b) de l'amendement franco-japonais deviendrait sans objet. L'amendement de l'Autriche ne prévoit pas le cas dont il est question à l'alinéa 2 a) de l'amendement commun et il ne rend pas inutile le paragraphe 1 dudit amendement, qui a pour objet de prévoir des sanctions contre les fonctionnaires consulaires se livrant, malgré l'interdiction, à des activités privées de caractère lucratif. D'autre part, l'amendement de l'Autriche ne mentionne

pas les employés consulaires. Il estime donc qu'il n'y a aucune incompatibilité entre l'amendement de l'Autriche et l'amendement commun et que les éventuelles mises au point nécessaires pour éliminer les doubles emplois pourraient être confiées au Comité de rédaction.

52. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche), signale que le premier paragraphe de l'amendement autrichien tel qu'il a été adopté stipule que : « Les fonctionnaires consulaires de carrière n'exercent... aucune activité... ». On ne saurait donc, dans le paragraphe suivant, parler de la situation des fonctionnaires consulaires de carrière qui exercent des activités professionnelles ou commerciales. En outre, l'amendement commun affaiblirait le sens de la proposition autrichienne. En élaborant le texte, elle s'est demandé s'il était nécessaire de mentionner des sanctions, puis a pensé que les sanctions étaient déjà implicitement prévues. Si un membre du personnel consulaire contrevient aux dispositions de cet article, la meilleure méthode dans ce cas serait que l'Etat de résidence communique avec l'Etat d'envoi en vue de prendre les mesures nécessaires; en cas d'échec, le fonctionnaire consulaire en question pourrait être déclaré inacceptable. Cela constituerait une sanction plus sévère encore que celle prévue dans la proposition française, qui se borne à proposer que le fonctionnaire consulaire perde le bénéfice des privilèges et immunités consulaires mentionnés au chapitre II. Le cas des employés consulaires est déjà prévu aux articles 46 et 51. Seuls les membres de la famille des fonctionnaires consulaires n'y sont pas mentionnés et ils font l'objet du deuxième paragraphe de son amendement.

53. Il y a une différence de libellé entre le second paragraphe de l'amendement commun et celui de l'amendement de l'Autriche, puisqu'aux termes de l'amendement commun les privilèges et immunités prévus au chapitre II ne s'appliquent pas aux membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire exerçant une activité privée de caractère lucratif, tandis qu'il est simplement indiqué dans l'amendement autrichien que ces membres ne doivent pas bénéficier des exemptions prévues au chapitre II. La délégation de l'Autriche considère que ces personnes devraient continuer à bénéficier de certains avantages tels que les facilités accordées pour leur départ en cas de rupture des relations diplomatiques, même si elles se livrent à des activités privées de caractère lucratif.

54. Le PRÉSIDENT rappelle que le représentant de la France a admis que l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'amendement commun correspond au second paragraphe de l'amendement de l'Autriche. Le membre de phrase « membres de la famille d'un membre du consulat » qui figure dans cet alinéa de l'amendement commun a un sens beaucoup plus large que le membre de phrase « Les membres de la famille d'un fonctionnaire consulaire de carrière » qui figure dans l'amendement de l'Autriche. Il propose donc que la Commission vote en premier lieu sur l'alinéa b) de l'amendement commun.

55. M. HEUMAN (France) accepte la proposition du Président au sujet de l'alinéa b); reste cependant la question du paragraphe 1. Si l'on ne prévoit rien au sujet des employés consulaires, on risque de se trouver

dans une situation fâcheuse. Il convient donc de prévoir le cas des employés consulaires qui ont une occupation de caractère lucratif, en faisant figurer une disposition à cet effet dans le chapitre II. Il suggère donc, comme solution de compromis, que la Commission se prononce sur l'alinéa b) du paragraphe 2 de l'amendement commun avant de mettre aux voix l'amendement autrichien, et que le paragraphe 1 de l'amendement commun soit mis aux voix après avoir été modifié comme suit : « Le régime des membres d'un consulat qui ont dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif est assimilé, en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, à celui des fonctionnaires consulaires honoraires et de leurs employés ».

56. Le PRÉSIDENT invite la Commission à décider s'il convient de mettre aux voix l'ensemble de l'amendement commun ou seulement l'alinéa b).

Par 25 voix contre 19, avec 27 abstentions, la Commission décide de se prononcer sur l'ensemble de l'amendement commun.

57. M. LEVI (Yougoslavie) estime que le texte du paragraphe 1 de l'amendement commun est incohérent; en effet, à la première ligne il est fait mention des « membres d'un consulat » alors qu'à la dernière ligne il est question de « fonctionnaires consulaires honoraires et de leurs employés ».

58. M. KANEMATSU (Japon) propose de modifier le texte du paragraphe 1 comme suit : « Le régime des employés consulaires qui ont, dans l'Etat de résidence, une occupation privée de caractère lucratif est assimilé, en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, à celui des employés consulaires qui font partie d'un consulat dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire. »

59. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'ensemble de l'amendement commun de la France et du Japon tel qu'il a été révisé par le représentant du Japon.

Par 26 voix contre 17, avec 28 abstentions, l'amendement commun (A/CONF.25/C.2/L.211/Rev.1) est rejeté.

Par 61 voix contre zéro, avec 8 abstentions, le deuxième paragraphe de l'amendement présenté oralement par la représentante de l'Autriche (A/CONF.25/C.2/L.51) est adopté.

Par 65 voix contre zéro, avec 5 abstentions, l'ensemble de l'article 56 modifié est adopté.

60. M. HEUMAN (France) explique qu'il s'est abstenu lors du vote sur l'article 56 parce que la Commission n'a pas examiné la question des employés consulaires.

61. M. VRANKEN (Belgique), tout en approuvant les raisons qui ont inspiré l'amendement franco-japonais, pense que son texte laissait à désirer; c'est pourquoi il a voté contre cet amendement.

La séance est levée à 13 h. 20.