

Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires

Vienne, Autriche
4 mars – 22 avril 1963

Document:-
A/CONF.25/C.2/SR.39

39^{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)

TRENTE-NEUVIÈME SÉANCE

Lundi 1^{er} avril 1963, à 15 h. 20

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. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) déclare qu'il s'est abstenu lors du vote sur l'article 56 à la séance précédente parce que le texte adopté ne couvre qu'une partie du problème. Il approuve l'idée selon laquelle les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne doivent exercer aucune occupation privée de caractère lucratif, ce qu'interdit d'ailleurs la législation des Etats-Unis. Mais l'article présente une lacune, qui a été signalée par les représentants d'Israël et de la France: il en résultera que les membres des familles des fonctionnaires consulaires seront moins favorisés en la matière que les employés consulaires et les membres de leurs familles.

2. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) attire l'attention sur un point de rédaction intéressant l'article 56. Au paragraphe 2 du texte adopté par la Commission, il estime préférable de remplacer les mots « exemptions prévues » par les mots « privilèges et immunités prévus » et il demande que le Comité de rédaction soit saisi de sa suggestion.

3. Le PRÉSIDENT dit qu'il en prend bonne note.

ARTICLE 57 (Régime des fonctionnaires consulaires honoraires)

4. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 57 et les amendements y relatifs¹.

5. M. VAZ PINTO (Portugal) dit que le chapitre III du projet d'articles de la Commission du droit international ne définit ni les consuls de carrière, ni les consuls honoraires, ce qui, du point de vue méthodologique, est une imperfection. Cette lacune est vraisemblablement due à la difficulté d'établir une distinction; cependant, une définition est nécessaire, car il faut savoir qui est consul de carrière et qui est consul honoraire. Un système approprié, fournissant une base solide, consisterait à compléter l'article premier du projet de convention en insérant entre les alinéas b) et c) les alinéas suivants:

« x) " Fonctionnaire consulaire de carrière " désigne toute personne qui est fonctionnaire de l'Etat d'envoi,

¹ La Commission était saisie des amendements ci-après: Canada, A/CONF.25/C.2/L.122/Rev.1; Nigéria, A/CONF.25/C.2/L.140; Australie, A/CONF.25/C.2/L.154; Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.25/C.2/L.182; Afrique du Sud, A/CONF.25/C.2/L.189; Inde, A/CONF.25/C.2/L.200; Norvège, A/CONF.25/C.2/L.212; Royaume-Uni, A/CONF.25/C.2/L.213; Pakistan, A/CONF.25/C.2/L.214; Japon, A/CONF.25/C.2/L.217; France, A/CONF.25/C.2/L.218.

reçoit régulièrement un traitement et n'exerce dans l'Etat de résidence aucune activité professionnelle autre que ses fonctions consulaires;

« xx) " Fonctionnaire consulaire honoraire " désigne toute personne chargée de l'exercice de fonctions consulaires ne remplissant pas les conditions visées à l'alinéa x). »

Le paragraphe 2 serait ainsi supprimé.

6. Le PRÉSIDENT regrette de ne pouvoir accepter la suggestion du représentant du Portugal. Le Bureau de la Conférence a chargé la Première Commission d'examiner l'article premier et la Deuxième Commission ne peut légitimement s'en occuper. Bien entendu, la Conférence siégeant en séance plénière pourra évoquer la question le cas échéant.

7. M. VAZ PINTO (Portugal) précise qu'il voulait simplement attirer l'attention des délégations sur ce point, afin qu'elles puissent en tenir compte lors de l'examen de l'article premier à la Première Commission.

8. M. NWOGU (Nigéria) déclare que, eu égard à l'adoption de l'article 35 — et notamment de son paragraphe 3 — il retire son amendement (L.140).

9. M. AMLIE (Norvège) présente son amendement (L.212), qui s'inspire de l'idée que certains privilèges et immunités sont accordés au consulat en tant que poste consulaire, alors que d'autres sont accordés aux fonctionnaires consulaires. Or le projet d'article 57 ne fait pas cette distinction, qui serait pourtant logique. C'est ainsi que les dispositions restrictives de l'article 29 ne pourraient viser que des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires consulaires et non ceux qui intéressent les postes consulaires.

10. M. HEUMAN (France) constate que, par son vote au sujet de l'article 56 à sa précédente séance, la Commission a interdit l'exercice d'une occupation privée de caractère lucratif aux fonctionnaires consulaires, mais a gardé le silence en ce qui concerne les employés consulaires, qui seront ainsi non seulement autorisés, mais en quelque sorte incités à exercer des occupations de cette nature. Dans ces conditions, craignant que son amendement (L.218) n'ait plus beaucoup de sens, il le retire. Toutefois, cette décision ne l'empêchera nullement de voter, le cas échéant, en faveur de l'amendement du Japon (L.217) et de celui du Royaume-Uni (L.213), qui s'inspirent du même principe. Il approuve l'amendement de la délégation norvégienne, qui est plein de bon sens. Le chapitre II du projet d'articles de la Commission du droit international est divisé en deux sections, l'une relative aux « facilités, privilèges et immunités concernant le consulat », l'autre relative aux « facilités, privilèges et immunités concernant les fonctionnaires et les employés consulaires ». En bonne logique, le chapitre III aurait dû être divisé de la même manière, mais il ne l'a pas été et l'amendement de la Norvège tend à réparer cette omission.

11. Enfin, quant à la procédure à suivre, M. Heuman constate que l'article 57 vise de nombreux autres articles de la future convention. Au moment de voter, la Commission devra choisir entre deux méthodes possibles: ou bien le vote amendement par amendement, suivant l'ordre

dans lequel ils ont été présentés par les délégations, ou bien le vote en quelque sorte article par article, en groupant tous les amendements qui tendent à inscrire ou à supprimer la mention de tel ou tel article à l'article 57.

12. Le PRÉSIDENT dit que les divers amendements présentés ne semblent guère s'exclure les uns les autres. Pour faciliter le travail de la Commission, il a demandé au Secrétariat d'en établir un tableau synoptique.

13. M. AMLIE (Norvège) précise que son amendement a trait à une question de méthode beaucoup plus qu'à des articles particuliers à viser à l'article 57; si la Commission décidait, par exemple, de supprimer tel ou tel article qui y est mentionné, M. Amlie demanderait que son amendement soit mis aux voix abstraction faite de la mention des articles ainsi supprimés.

14. M. KHOSLA (Inde) présente son amendement (L.200) et indique qu'il convient de supprimer dans l'article 57 la référence aux articles 28 et 49, car les consuls honoraires ne doivent pas bénéficier des privilèges relatifs au pavillon national ni des exemptions douanières, étant donné qu'ils exercent souvent, outre leurs fonctions consulaires, des activités de caractère privé et que de tels privilèges pourraient donner lieu à des abus. En pratique, il est impossible de savoir si une automobile portant le fanion est utilisée à des fins personnelles ou à des fins officielles. Il est encore plus difficile de distinguer entre les objets destinés à un usage officiel et les autres. En outre, il n'est pas du tout souhaitable que les privilèges mentionnés au paragraphe 2 de l'article 49 soient également accordés en vertu de l'article 57. Il est particulièrement important pour les pays peu développés que les dispositions de l'article 49 soient appliquées restrictivement.

15. M. DRAKE (Afrique du Sud) explique qu'il propose dans son amendement (L.189) de supprimer les références à l'article 29 et au paragraphe 3 de l'article 41. En ce qui concerne la première de ces deux propositions, il semble qu'il n'y ait pas de raison d'imposer à l'Etat de résidence les obligations prévues à l'article 29. Les fonctionnaires consulaires honoraires et les membres de leur personnel sont généralement des résidents permanents de l'Etat de résidence; on peut donc raisonnablement penser qu'ils connaissent parfaitement les conditions locales. On doit veiller tout particulièrement, en élaborant la Convention, à ne pas imposer de nouvelles obligations à l'Etat de résidence, surtout lorsque cela n'est pas véritablement nécessaire. Si l'on décidait finalement de modifier l'article 69 de manière à le rendre applicable aux résidents permanents aussi bien qu'aux ressortissants de l'Etat de résidence, il ne serait pas nécessaire de supprimer la référence à l'article 29. Mais comme il n'est pas certain que l'article 60 sera modifié, il serait plus sage de supprimer dans l'article 57 la référence à l'article 29 comme il est suggéré dans l'amendement de sa délégation.

16. En ce qui concerne la suppression de la référence au paragraphe 3 de l'article 41, le principal inconvénient qu'il y aurait à rendre ce paragraphe applicable aux fonctionnaires consulaires honoraires est que cela leur donnerait une situation privilégiée au cas où des poursuites seraient engagées contre eux en tant que personnes

privées. Ici encore il convient de se rappeler que ces fonctionnaires sont généralement des résidents permanents de l'Etat de résidence et exercent une activité privée de caractère lucratif. Etant donné qu'ils ne consacrent qu'une part limitée de leur temps à l'exercice des fonctions consulaires, la nécessité de ne pas les gêner dans l'exercice des fonctions qu'ils remplissent à temps partiel est moins urgente que dans le cas des fonctionnaires consulaires de carrière. Ce qui a été dit à propos de l'article 69 serait également valable ici, bien que dans une mesure moindre.

17. L'amendement canadien (L.122/Rev.1) lui semble excellent, mais M. Drake estime qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter le paragraphe 2 de l'article 49 à la liste qui figure à l'article 57. L'insertion dans le paragraphe 2 de l'amendement canadien des mots « ou à sa demande » après les mots « par l'Etat d'envoi » rendrait le texte moins restrictif, de sorte qu'il pourrait s'appliquer dans le cas où les objets destinés à l'usage officiel d'un consulat dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire ne seraient pas fournis directement par l'Etat d'envoi mais seraient commandés dans d'autres pays qui les fabriqueraient pour les envoyer au consulat en question.

18. M. WOODBERRY (Australie) explique son amendement (L.154), qui n'intéresse que la forme et qui est donc essentiellement du ressort du Comité de rédaction. Sa délégation appuie le principe de l'amendement de la Norvège.

19. M. SMITH (Canada) présente son amendement (L.122/Rev.1). Il accepte d'insérer au paragraphe 2, après les mots « par l'Etat d'envoi », les mots « ou sur sa demande », comme l'a proposé le représentant de l'Afrique du Sud. La première partie de son amendement tend à clarifier le texte de la Commission du droit international qui est difficile à suivre en raison de la multiplicité des références. L'objet de la deuxième partie est de restreindre le sens du membre de phrase « objets destinés exclusivement à l'usage officiel du consulat » de manière à éviter les abus éventuels de la part des consuls honoraires, particulièrement s'il s'agit de ressortissants ou de résidents permanents de l'Etat de résidence. Le paragraphe 2 interdirait par exemple l'importation de boissons alcoolisées destinées théoriquement à l'usage officiel, mais en fait à la consommation privée. Le consul honoraire ne pourrait pas importer à sa guise tout ce qu'il désirerait, mais seulement ce que l'Etat de résidence lui permettrait d'importer.

20. M. BLANKINSHIP (Etats-Unis d'Amérique) présente son amendement (L.182) qui tend à insérer dans la liste énumérée à l'article 57 les paragraphes 1 et 2 de l'article 30 concernant l'inviolabilité des locaux consulaires, ce qui entraînerait la suppression de l'article 58, et l'article 40 concernant la protection spéciale accordée aux fonctionnaires consulaires, ce qui entraînerait la suppression de l'article 61.

21. M. KANEMATSU (Japon) souligne que dans son amendement (L.217), il propose — comme le représentant des Etats-Unis et pour les mêmes raisons — d'ajouter l'article 40 parmi les articles énumérés au paragraphe 1 de l'article 57. En outre, il y ferait également

figurer l'article 55 concernant le respect des lois et règlements de l'Etat de résidence — ce qui impliquerait la suppression de l'article 66. Il propose aussi d'ajouter une nouvelle disposition à la fin du paragraphe au sujet des employés consulaires d'un consulat dirigé par un fonctionnaire consulaire honoraire. La deuxième partie de son amendement concerne les membres de la famille des consuls honoraires et tend à mettre une limite à l'extension des privilèges. M. Kanematsu croit, comme le représentant de la Norvège, qu'il convient d'établir une distinction entre les articles s'appliquant au consulat et les articles s'appliquant aux fonctionnaires consulaires honoraires.

22. M. RUSSELL (Royaume-Uni) explique que son amendement (L.213) a un triple but. D'abord remédier aux défauts de forme en mentionnant les consulats aussi bien que les fonctionnaires consulaires. Ensuite, ajouter à la liste des références figurant à l'article 57: l'article 31 relatif à l'exemption fiscale des locaux consulaires, le paragraphe 3 de l'article 54 relatif aux obligations des Etats tiers et l'article 55 relatif au respect des lois et règlements de l'Etat de résidence; il semble que pour ces articles il n'y ait pas lieu de faire une distinction entre les fonctionnaires consulaires de carrière et les fonctionnaires consulaires honoraires. Enfin, introduire une référence aux employés consulaires; si le concept d'employé consulaire honoraire est quelque peu vague, particulièrement en l'absence du texte définitif de l'article 1, on peut au moins soutenir que ce terme devrait pouvoir s'appliquer dans le cas, par exemple, d'un employé d'une agence de transports maritimes qui accomplit occasionnellement des tâches consulaires pour le compte du directeur de cette agence qui est lui-même consul honoraire.

23. La délégation du Royaume-Uni appuie l'amendement du Canada (L.122) tendant à ajouter un nouvel article relatif à l'exemption des droits et taxes à l'importation. Pour des raisons pratiques, elle est nettement opposée à ce qu'on fasse figurer l'article 30, relatif à l'inviolabilité des locaux consulaires, à l'énumération donnée au paragraphe 1 de l'article 57. Elle pourrait approuver l'inscription dans cette énumération de l'article 40 relatif à la protection spéciale, comme le proposent les Etats-Unis et le Japon. S'agissant de l'amendement du Japon, elle peut en principe accepter l'addition proposée au paragraphe 1, mais elle n'est pas convaincue de l'utilité du dernier membre de phrase « et qui n'exercent pas une occupation privée de caractère lucratif dans l'Etat de résidence ». Elle pense qu'il serait préférable que la question de l'occupation lucrative fasse l'objet d'une disposition séparée.

24. M. HABIBUR RAHMAN (Pakistan) s'associe aux observations faites par le représentant de la Norvège concernant la distinction à établir entre les articles qui s'appliquent aux consulats et ceux qui ont trait aux fonctionnaires consulaires. Dans son amendement (L.214) il propose de supprimer de l'énumération donnée à l'article 57 les trois articles suivants: 43, 44 [paragraphe 3] et 49 [sauf l'alinéa b).]

25. M. MARESCA (Italie) pense que la structure du projet d'article est équilibrée. Cependant, il faut

distinguer entre les articles relatifs aux consulats et ceux qui traitent des fonctionnaires consulaires, comme l'a judicieusement fait observer le représentant de la Norvège. Un consul honoraire est assimilable à un consul de carrière lorsqu'il accomplit des actes officiels et la délégation de l'Italie votera en faveur de tous amendements qui souligneront la nature des fonctions exercées.

26. M. JESTAEDT (République fédérale d'Allemagne) constate que si les divers amendements présentés étaient acceptés par la Commission, plusieurs articles du chapitre III devraient disparaître du texte de la Convention. Il serait peut-être préférable, pour se prononcer à bon escient, d'examiner le chapitre III dans son ensemble.

27. Le PRÉSIDENT fait observer que l'article 57 est le plus important du chapitre III et qu'en l'examinant les membres de la Commission ne peuvent éviter de faire allusion aux autres articles. Il semble cependant de meilleure procédure de poursuivre l'examen article par article, suivant la méthode que la Commission a suivie jusqu'à présent.

28. M. KAMEL (République arabe unie) constate que la plupart des Etats considèrent comme consuls honoraires les consuls qui ne reçoivent pas régulièrement de traitement de l'Etat d'envoi et sont autorisés à exercer une profession lucrative dans l'Etat de résidence. Cette définition correspond à celle que la Commission du droit international a adoptée à sa onzième session². Cependant, la Commission du droit international a, semble-t-il, accordé des privilèges excessifs aux consuls honoraires et la délégation de la République arabe unie se prononcera contre tout amendement qui tendrait à augmenter les facilités, privilèges et immunités accordés aux consuls honoraires.

29. M. SALLEH bin ABAS (Fédération de Malaisie) est favorable aux amendements qui tendent à ajouter d'autres articles à l'énumération figurant au paragraphe 1 de l'article 57. La délégation du Royaume-Uni propose dans son amendement d'y ajouter l'article 31, le paragraphe 3 de l'article 54 et l'article 55; si cette proposition était acceptée, les articles 59, 65 et 66 disparaîtraient du chapitre III. Si la Commission se prononçait en faveur de l'amendement des Etats-Unis, l'article 58 et l'article 61 seraient supprimés. L'amendement de l'Afrique du Sud est acceptable, car on ne voit pas de raison d'accorder aux consuls honoraires qui sont la plupart du temps des ressortissants de l'Etat de résidence un régime plus favorable qu'à leurs concitoyens. La délégation malaise pourrait appuyer l'amendement du Canada mais elle voudrait qu'au paragraphe 1 du nouvel article proposé soit visé l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 49.

30. M. NASCIMENTO E SILVA (Brésil) considère que l'amendement de la Norvège améliorera sensiblement le texte du projet d'article. Il faudrait que les consulats dirigés par un fonctionnaire consulaire honoraire remplissent les mêmes conditions que les consulats dirigés par un consul de carrière. Si le consul honoraire est

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II (publication des Nations Unies, n° de vente: 59.V.1, vol. II) p. 115.

un ressortissant de l'Etat de résidence, l'article 69 sera alors applicable. Si une personne est employée au consulat et rétribuée par un consul honoraire, elle sera assimilée au personnel privé au sens de l'alinéa i) de l'article premier.

31. L'amendement du Canada situe le problème d'une manière exacte, car il ne prévoit d'exemption que pour « les objets destinés exclusivement à l'usage officiel d'un poste consulaire ». On peut considérer, en effet, que ces objets ne sont pas destinés au consul honoraire mais au consulat et que c'est l'Etat d'envoi qui les lui fait parvenir. Les amendements des Etats-Unis d'Amérique, du Royaume-Uni et du Japon présentent des traits communs et la délégation brésilienne pourrait les appuyer. Quant à l'amendement du Pakistan (L.214), il apporte des restrictions qui ne sont pas acceptables, car elles visent des actes officiels accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires et l'article 69 accorde dans ces cas l'immunité de juridiction et l'inviolabilité personnelle aux membres du consulat ressortissants de l'Etat de résidence.

32. M. MARAMBIO (Chili) dit qu'il ne pourra voter pour la première partie de l'amendement du Canada parce que ce texte étendrait la portée du paragraphe 1 de l'article 57; mais il est favorable au nouvel article proposé par la même délégation qui assigne une limite à l'exemption des droits et taxes à l'importation. Lorsque les divers amendements seront mis aux voix, la délégation du Chili se prononcera en faveur de tous ceux qui restreignent le champ d'application des privilèges et immunités accordés aux consuls honoraires.

33. M. RUSSELL (Royaume-Uni) précise que lors de son intervention, il a voulu parler d'employés qui sont rétribués par l'Etat d'envoi ou sur des fonds appartenant à l'Etat d'envoi, et non de personnes rémunérées autrement, par exemple par le fonctionnaire consulaire honoraire à titre privé.

34. M. HENAO-HENAO (Colombie) souligne tout l'intérêt qu'offre l'amendement de la Norvège, car ce texte tient compte des modifications que la Commission a apportées au projet d'articles. Si la Commission se prononçait en premier lieu sur l'amendement de la Norvège, ses travaux en seraient facilités.

35. M. ADDAI (Ghana) pense que les privilèges et immunités prévus à l'article 57 sont indispensables au bon exercice des fonctions consulaires et sa délégation s'opposera à toute dérogation au principe. Elle sera donc amenée à voter contre les amendements de l'Afrique du Sud et du Pakistan. En revanche, elle votera pour ceux des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la Norvège.

36. M^{me} VILLGRATTNER (Autriche) fait observer que si l'on supprime la mention de certains articles au paragraphe 1 de l'article 57, il n'en résulte pas nécessairement que les articles correspondants du chapitre III disparaissent du texte de la Convention. Ces articles pourront être modifiés selon les amendements que la Commission aura adoptés. La délégation autrichienne souligne aussi que le paragraphe 3 que la Commission a ajouté à l'article 49 ne doit pas, à son avis, s'appliquer aux consuls honoraires.

37. M. DAS GUPTA (Inde) note que la délégation du Pakistan a proposé dans son amendement de supprimer, au paragraphe 1 de l'article 57, la mention de l'article 43 qui ne vise l'immunité de juridiction que pour les actes accomplis dans l'exercice des fonctions consulaires. Il est vrai que les consuls honoraires sont le plus souvent des ressortissants de l'Etat de résidence, mais il ne faut pas oublier que l'Etat de résidence accepte lui-même la nomination de ces consuls honoraires. Il ne paraît pas non plus opportun, en supprimant la mention du paragraphe 3 de l'article 44, de contraindre les consuls honoraires à déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, ni de supprimer la mention de l'article 49, sauf l'alinéa b) du paragraphe 1, car pour tous les actes officiels, le fonctionnaire consulaire honoraire doit bénéficier d'un régime privilégié.

38. L'amendement de la Norvège pose un problème de méthode, mais il tend aussi à refuser au consul honoraire des facilités qui sont nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions. Quant à l'amendement du Canada, M. Das Gupta se prononcerait volontiers en sa faveur, mais l'énumération donnée au paragraphe 2 du nouvel article proposé est trop vague et certains objets comme les livres ou le matériel et les fournitures de bureau ne devraient pas y figurer. Les amendements du Royaume-Uni (L.213) et des Etats-Unis (L.182) sont difficilement acceptables, car ils élargissent la portée du projet d'article 57 proposé par la Commission du droit international.

39. M. HEUMAN (France) relève qu'entre le projet d'article 57 et les divers amendements, les contestations portent sur 23 textes. La délégation française, pour sa part, s'opposera à l'inscription à l'article 57 de cinq articles en raison de leur caractère discriminatoire. Elle votera donc contre les amendements qui tendent à ajouter à l'énumération donnée au paragraphe 1 de l'article 57 les articles 30, 31, 40, 55 et le paragraphe 3 de l'article 54.

La séance est levée à 18 h. 10.

QUARANTIÈME SÉANCE

Mardi 2 avril 1963, à 10 h. 20

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 57 (Régime des fonctionnaires consulaires honoraires) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 57 et des amendements y relatifs ¹.

2. M. PAPAS (Grèce) pense qu'il serait illogique d'accorder aux fonctionnaires consulaires honoraires

¹ Pour la liste des amendements à l'article 57, voir le compte rendu de la 39^e séance, note en bas de page sous le paragraphe 4.