

Document:-  
**A/CN.4/SR.556**

**Compte rendu analytique de la 556e séance**

sujet:  
**Relations et immunités consulaires**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1960, vol. I**

*Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International  
(<http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm>)*

de résidence doivent jouir de tous les privilèges prévus à l'article 33.

54. La discussion prendrait un temps considérable si les arguments de fond touchant la distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires étaient répétés à propos de chaque article. La Commission procède actuellement à la première lecture du projet, et les membres qui n'ont pas été convaincus par les arguments de M. Žourek pourraient peut-être attendre pour intervenir que les gouvernements aient communiqué leurs observations.

La séance est levée à 18 heures.

### 556<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 8 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

#### Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [suite]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86)  
[suite]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS  
HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de la question de l'applicabilité de l'article 33 (*Inviolabilité personnelle*) aux consuls honoraires (voir 555<sup>e</sup> séance, par. 36).

2. M. YASSEEN déclare que les immunités personnelles accordées aux termes des trois premiers paragraphes de l'article 33 vont si loin qu'elles ne devraient pas être octroyées aux consuls honoraires, même s'il s'agit de ressortissants de l'Etat d'envoi ou d'un Etat tiers, et même s'ils ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée, car le mode de désignation des consuls honoraires est tel qu'il n'offre guère de garanties contre des abus. L'institution des consuls honoraires est utile, en particulier pour un Etat qui ne peut se permettre de désigner des fonctionnaires de carrière pour tous les postes consulaires, et voilà qui explique que les gouvernements ne soient pas toujours, dans ce cas, scrupuleux dans leur choix. Les immunités accordées à l'article 33 constituent une exception sérieuse au principe de la territorialité de la juridiction criminelle et ne doivent pas être accordées à la légère.

3. M. MATINE-DAFTARY déclare que la Commission ne doit pas aller trop loin en essayant de mettre les consuls honoraires sur le même pied que les consuls de carrière, car il y a une grande différence entre la situation juridique des uns et des autres. Il est probable que les membres de la

Commission qui estiment que ces deux catégories de consuls se situent au même niveau — point de vue qui, s'il était inscrit dans le projet, correspondrait à une évolution considérable — ne savent guère quelle sorte de gens sont parfois nommés consuls honoraires, surtout en Orient. On a soutenu qu'il n'y avait pas de raison de priver des privilèges énoncés à l'article 33 le petit nombre de consuls honoraires, qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent ni au commerce ni à une autre occupation privée de caractère lucratif ; à cet argument, M. Matine-Daftary répond qu'on aurait tort de poser un principe aussi général pour un groupe si peu nombreux.

4. La Commission devrait tenir compte de la pratique existante et formuler un projet qui ait quelque chance de rallier l'accord général. C'est pourquoi M. Matine-Daftary ne peut admettre que l'article 33 soit rendu applicable aux consuls honoraires, car leur rapport avec l'Etat d'envoi est contractuel, et cet Etat a peu de contrôle sur eux et peut décliner la responsabilité des actes préjudiciables qu'ils commettent. Les consuls de carrière, au contraire, sont souvent des fonctionnaires qui ont une formation identique à celle des diplomates, qui sont soumis à l'autorité du conseil disciplinaire du ministère des affaires étrangères et dont la qualité de fonctionnaires statutaires offre des garanties que n'offrent pas les consuls honoraires.

5. M. AMADO déclare que l'argument selon lequel l'article 33 doit être applicable aux consuls honoraires le rend perplexe. Il ne voit pas comment on peut, alors qu'il s'agit d'une personne dont les liens avec l'Etat d'envoi sont si précaires et qui n'est investie que temporairement du pouvoir d'agir au nom de cet Etat, lui accorder l'inviolabilité personnelle qui revient à un consul de carrière ayant une formation spéciale et agissant selon les instructions directes de son gouvernement ou du chef de la mission diplomatique. L'argument selon lequel les consuls honoraires qui ne se livrent pas au commerce ou à une autre activité privée de caractère lucratif devraient jouir de certains privilèges est insoutenable, parce que d'autres membres de leur famille pourraient exercer une activité lucrative. M. Amado ne peut pas admettre davantage que l'Etat de résidence, du simple fait qu'il accepte un consul honoraire, soit tenu de lui accorder l'inviolabilité personnelle.

6. M. Amado aurait préféré être plus libéral dans ce domaine, mais les arguments présentés par sir Gerald Fitzmaurice (*ibid.*, par. 39), M. Erim (*ibid.*, par. 49) et le Secrétaire (*ibid.*, par. 44) ne l'ont pas convaincu. Par contre, il penche nettement en faveur de l'opinion de M. François, lequel estime qu'il convient d'assurer aux consuls honoraires auxquels certains Etats ont besoin d'avoir recours les conditions nécessaires à l'exercice de leurs fonctions.

7. M. FRANÇOIS se dit prêt à défendre la cause des consuls honoraires, mais il reconnaît qu'il faut tenir dûment compte de la pratique

existante et que la Commission ne peut apporter d'innovations, à moins qu'elle n'ait de bonnes raisons de le faire. Pour lui, la question n'est pas aussi simple qu'elle semble l'être aux yeux de sir Gerald Fitzmaurice et de M. Erim, qui considèrent qu'en raison des restrictions déjà énoncées à l'article 33 il n'est pas nécessaire, pour l'application de cet article, de faire de distinction entre les consuls de carrière et les consuls honoraires.

8. Même si le consul honoraire n'est pas ressortissant de l'Etat de résidence, et ne se livre ni au commerce ni à aucune autre activité privée de caractère lucratif, son statut est essentiellement différent de celui d'un fonctionnaire de carrière. Le fait que le consul honoraire n'exerce ses fonctions consulaires qu'à temps partiel n'est pas décisif ; ce qui est vraiment décisif, c'est que le consul de carrière fait partie d'un service permanent, qu'il a reçu une formation spéciale en vue des tâches importantes qui lui incombent et qu'il est soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi. Dans de nombreux pays, comme celui de M. François, la formation que reçoivent les futurs consuls et diplomates est la même et peut aboutir à un engagement dans le service consulaire ou dans le service diplomatique. Pour autant qu'il sache, il n'est pas conforme à la pratique d'assimiler aux consuls de carrière les consuls honoraires qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi et ne se livrent ni au commerce ni à aucune autre activité privée de caractère lucratif.

9. Il est un autre point dont on pourrait tenir compte : c'est qu'une infraction pénale commise par un consul honoraire ne portera pas atteinte à la dignité de l'Etat d'envoi dans la même mesure que s'il s'agissait d'un acte commis par un fonctionnaire de carrière.

10. L'argument présenté par le Secrétaire n'a pas de poids, notamment parce que la Commission a décidé que la disposition pertinente n'accorderait de protection spéciale (en application de l'article 32) aux consuls honoraires que sous certaines réserves.

11. En raison de ces considérations, M. François ne peut admettre que l'article 33 soit rendu applicable aux consuls honoraires. De plus, si la Commission déclarait cet article applicable aux consuls honoraires, le projet tout entier pourrait fort bien être jugé inacceptable même par les Etats qui sont disposés à recevoir des consuls honoraires.

12. M. AGO déclare que la question dont la Commission est saisie doit être examinée non dans un esprit partisan, mais sans passion et d'un point de vue purement pratique.

13. Analysant le texte de l'article 33, M. Ago signale que la disposition énoncée au paragraphe 4 ne représente nullement un privilège spécial, mais correspond à l'usage courant, qui doit être suivi en ce qui concerne tant les consuls de carrière que les consuls honoraires. De même, l'obligation de se présenter devant les instances compétentes dans les circonstances que décrit la première phrase du paragraphe 3 est certainement un devoir qui incombe aux consuls honoraires. Quant à

la disposition qu'énonce la deuxième phrase du paragraphe 3, il n'y a pas de raison d'en exclure les consuls honoraires.

14. Par contre, M. Ago ne pense pas que l'on doive considérer comme applicables aux consuls honoraires les deux premiers paragraphes de l'article 33. De toute façon, il est expressément indiqué que les consuls qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou qui se livrent au commerce ne peuvent bénéficier des dispositions énoncées dans ces deux paragraphes ; comme la plupart des consuls honoraires sont ressortissants de l'Etat de résidence et se livrent au commerce, le nombre de ceux qui pourraient être admis au bénéfice des dispositions de ces deux paragraphes — s'ils étaient déclarés applicables aux consulats honoraires — serait très faible.

15. M. ERIM déclare qu'il n'est toujours pas convaincu que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent pas d'activité lucrative doivent être traités autrement que les consuls de carrière. Dans la mesure où les consuls honoraires exercent les mêmes fonctions que les consuls de carrière, ce serait certainement une erreur de leur refuser les privilèges et immunités qui sont nécessaires à l'exercice de ces fonctions. Le fait que les consuls honoraires ne soient pas soumis à l'action disciplinaire de l'Etat d'envoi ne peut guère être considéré comme un argument. Si la Commission constate que le droit existant est insuffisant, elle doit, conformément à son statut, combler la lacune au moyen d'une règle nouvelle. Peut-être les membres de la Commission qui doutent que les Etats soient disposés à accorder aux consuls honoraires des privilèges supplémentaires devraient-ils attendre les observations que les gouvernements présenteront à ce sujet. Il n'est pas du tout certain que les Etats s'opposent nécessairement à ce qu'une telle disposition soit applicable aux consuls honoraires, d'autant que seul un très petit nombre en profiterait, à savoir ceux qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et n'exercent pas d'activité lucrative.

16. M. HSU n'approuve pas la déduction formulée par le Secrétaire sur les conséquences qu'aurait pour l'article 33 la décision prise au sujet de l'article 32. En temps normal, la protection spéciale n'est pas essentielle — elle n'est nécessaire que dans des circonstances exceptionnelles, lorsqu'un consul risque d'être attaqué parce qu'il est étranger et qu'il est au service d'un pays étranger. La question de l'inviolabilité personnelle est d'un ordre entièrement différent. Quiconque connaît l'Orient comprendra que la difficulté réside en ce que les privilèges et immunités consulaires constituent un empiètement sur la juridiction de l'Etat de résidence plutôt que sur sa souveraineté. Si ces privilèges et immunités suscitent un ressentiment si profond, c'est qu'ils ont pour effet d'exempter des étrangers de l'obligation de se présenter devant les tribunaux locaux. Perpétuer une telle situation serait faire preuve d'un esprit rétrograde inadmissible. Il y a

déjà de sérieuses raisons de ne pas accorder d'immunités et privilèges très étendus aux consuls de carrière, et il y a encore moins de raison de se montrer libéral à l'égard des consuls honoraires qui se livrent à des activités non consulaires et ne sont pas soumis au contrôle disciplinaire de l'Etat d'envoi. En conséquence, on est parfaitement fondé à ne pas leur accorder les privilèges prévus par l'article 33 ; cette décision ne devrait pas, dans la pratique, créer de difficultés sérieuses.

17. M. SANDSTRÖM n'a pas été convaincu par les arguments de M. François et continue à croire que les consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent pas à une activité lucrative doivent être assimilés aux consuls de carrière. En outre, comme l'a dit M. Ago, si l'article 33 s'applique aux consuls honoraires, le nombre de ceux qui en bénéficieront sera minime.

18. M. YOKOTA pense que l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence et ne se livrent à aucune activité privée de caractère lucratif. Il ne partage pas les vues du Rapporteur spécial suivant lequel, en rendant l'article 33 applicable aux consuls honoraires dans les conditions ci-dessus, la Commission ne tiendrait aucun compte de la pratique des Etats et des dispositions des conventions consulaires. Ainsi, la convention consulaire conclue en 1948 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Costa Rica, qui n'établit pas de distinction entre les consuls honoraires et les consuls de carrière, stipule au paragraphe 1 de son article II qu'un consul qui est ressortissant de l'Etat d'envoi et qui ne se livre à aucune occupation privée lucrative dans l'Etat de résidence ne peut être mis en état d'arrestation ou poursuivi dans cet Etat que s'il est accusé d'avoir commis un crime ou délit emportant une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à un an. Quoiqu'il en soit, M. Yokota n'insistera pas sur ce point et serait disposé à accepter la suggestion de M. Ago tendant à ce que seuls les paragraphes 3 et 4 de l'article 33 s'appliquent aux consuls honoraires. Le Comité de rédaction pourrait apporter les modifications nécessaires à cet article.

19. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) constate que les membres de la Commission paraissent d'accord pour penser que la question de l'application de l'article 33 aux consuls honoraires présente peu d'importance pratique et la majorité semble d'avis que cet article ne devrait pas être mentionné au paragraphe 2 de l'article 56 parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

20. En réponse à M. Yokota, M. Žourek objecte que les dispositions des conventions bilatérales ne sauraient faire la preuve de l'existence d'une pratique générale ; en outre, on ne peut s'inspirer de conventions bilatérales d'un groupe déterminé pour établir les règles d'une convention multilatérale. On ne résout pas le problème en partant de la supposition que la définition du terme « consul honoraire » est fondée sur le critère de la

nationalité. Dans ce cas, il serait facile de soutenir que cet article doit s'appliquer aux consuls honoraires ayant la nationalité de l'Etat d'envoi, mais cette thèse ne fournit aucune solution pour les cas où la définition du consul honoraire est basée sur d'autres critères. Une telle règle ne refléterait en aucun cas la pratique générale des Etats.

21. M. Žourek ne partage pas non plus les vues de M. Ago, qui estime que le paragraphe 3 de l'article 33 devrait s'appliquer aux consuls honoraires. S'il est tout à fait évident que les consuls honoraires ne peuvent échapper à l'obligation énoncée dans la première phrase de ce paragraphe, la deuxième phrase ne concerne assurément que les consuls de carrière. Seuls ceux-ci jouissent d'une « position officielle » au plein sens du terme, car les consuls honoraires ne s'acquittent de fonctions officielles qu'en plus de leurs occupations privées. D'autre part, il ne serait aucunement porté atteinte à la situation des consuls honoraires si le paragraphe 3 de l'article 33 ne leur était pas applicable.

22. M. Žourek ne voudrait pas qu'on puisse croire un seul instant qu'il s'oppose de manière systématique à l'institution des consuls honoraires en tant que tels. Après une étude approfondie de la pratique et de la doctrine des Etats en la matière, il est arrivé à la conclusion que de nombreux Etats ont recours à l'institution des consuls honoraires et il a donné aux consuls honoraires, dans le projet qu'il a préparé, la place qui leur revient. Il est convaincu que de plus amples recherches sur la pratique des Etats démontreront l'exactitude de sa manière de voir. Il met la Commission en garde contre la tendance de placer sur le même pied les consuls de carrière et les consuls honoraires et souligne que cette tendance est en contradiction manifeste avec la pratique des Etats.

23. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, déclare ne pas avoir été convaincu par ceux qui veulent appliquer des régimes complètement différents suivant qu'il s'agit de consuls de carrière ou de consuls honoraires. Leurs arguments semblent relever non pas du droit pur, mais de considérations politiques et de la convenance des Etats dans des situations particulières. Il est difficile d'admettre que l'on traite différemment les consuls honoraires et les consuls de carrière alors que, de toute évidence, un consul quel qu'il soit jouit d'une position officielle en raison de l'exercice de ses fonctions consulaires. Si l'on part de l'hypothèse que l'article 33 ne s'appliquera pas aux fonctionnaires consulaires qui sont ressortissants de l'Etat de résidence ou qui se livrent au commerce ou à une autre activité de caractère lucratif, il faut en tirer la conclusion logique et placer sur un pied d'égalité tous les consuls, qu'ils soient honoraires ou de carrière, qui ne répondent pas à ces conditions. On ne peut pas non plus objecter qu'un consul pourrait se livrer en secret à une activité de caractère lucratif, car l'hypothèse de base ne s'appliquerait pas à une telle personne.

24. A son avis, le privilège de l'inviolabilité personnelle est accordé en raison de la situation officielle du consul, qui est étroitement liée au principe général du respect de la dignité de l'Etat d'envoi. On ne saurait prétendre que l'atteinte portée à la dignité de cet Etat serait moindre dans le cas où un consul honoraire serait traité sans égard que dans celui où un consul de carrière serait traité de cette manière. Il s'est produit un cas où un Etat, qui avait nommé consul honoraire un ressortissant de l'Etat de résidence, a rompu ses relations diplomatiques avec ce dernier Etat parce qu'il se considérait comme atteint dans sa dignité par les attaques portées contre la sœur de ce consul honoraire.

25. La pratique des Etats en la matière n'est certes pas uniforme, et M. Padilla Nervo reconnaît qu'il appartient à l'Etat d'envoi et à l'Etat de résidence de déterminer, d'un commun accord, les privilèges et immunités dont la portée dépasserait les dispositions du projet. Néanmoins, cette absence d'uniformité ne doit pas empêcher la Commission de prendre une décision ; elle l'a fait dans le passé sans avoir pu prouver de manière concluante quelle était, en fait, la pratique générale dans un cas donné. Il ne pense pas que, du point de vue juridique, on puisse établir de différence entre les consuls honoraires et les consuls de carrière quant à l'inviolabilité personnelle. Même si la Commission admet que les privilèges et immunités de même que les fonctions des consuls honoraires sont de nature plus limités que ceux des consuls de carrière, M. Padilla Nervo maintient que l'on devrait traiter les consuls honoraires à l'égal des consuls de carrière pour ce qui est des fonctions qu'ils exercent. Pour sa part, il estime que tous les paragraphes de l'article 33 devraient s'appliquer aux consuls honoraires ; s'il est disposé à accepter les vues de la majorité à ce sujet, cela ne signifiera pas qu'il ait été convaincu par les arguments présentés.

26. Parlant en qualité de Président, il invite les membres de la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 1 de l'article 33.

*Par 10 voix contre 7, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 1 n'est pas applicable aux consuls honoraires.*

27. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité du paragraphe 2 de l'article 33 aux consuls honoraires.

*Par 10 voix contre 7, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 2 n'est pas applicable aux consuls honoraires.*

28. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 3 de l'article 33.

29. M. TOUNKINE fait observer que le texte de l'article 33 n'a été approuvé que par le Comité de rédaction et à titre provisoire ; la Commission ne l'a pas encore adopté. Au cours du débat qui s'est déroulé antérieurement au sein de la Commission on avait suggéré d'ajouter une disposition

prévoyant que, tout en étant tenus de comparaître devant les autorités compétentes, les fonctionnaires consulaires ne pourront être contraints à le faire. Il se pourrait encore que la Commission décidât d'insérer une disposition de cette nature dans le paragraphe 3, ce qui infirmerait alors l'argument de M. Ago en faveur de l'application de ce paragraphe aux consuls honoraires.

30. Sir Gerald FITZMAURICE souligne que ce paragraphe avait été renvoyé au Comité de rédaction sous une forme identique, pour l'essentiel, à celle dans laquelle le Comité l'a provisoirement adopté. La Commission avait été d'accord pour penser qu'il n'existe pas de situation dans laquelle les consuls de carrière soient soustraits à l'obligation de comparaître devant les autorités compétentes.

31. Le PRÉSIDENT appelle l'attention des membres sur le fait que le Rapporteur spécial a présenté, pour ce paragraphe, à titre provisoire, un texte destiné à être soumis au Comité de rédaction (540<sup>e</sup> séance, par. 3), et que celui-ci n'a guère apporté de modifications à ce texte.

32. M. YOKOTA s'associe aux remarques du Président. Il convient d'ajouter que le Comité de rédaction a considérablement modifié les paragraphes 1 et 2 de cet article.

33. M. VERDROSS propose d'attendre pour mettre ce paragraphe aux voix que le texte définitif de l'article ait été adopté par la Commission. Les notions exposées aux paragraphes 1 et 2 sont beaucoup plus claires que celles qui sont traitées au paragraphe 3 ; en outre, ce dernier paragraphe contient une référence au paragraphe 1, ce qui pourrait induire en erreur étant donné le résultat du vote sur l'applicabilité du paragraphe 1 aux consuls honoraires.

34. M. AGO demande instamment à M. Verdross de ne pas insister sur sa proposition. Cette procédure pourrait créer un précédent dangereux, car tous les articles du projet ont été renvoyés au Comité de rédaction et n'ont pas encore été adoptés par la Commission. En outre, si le paragraphe 1 devait être finalement rejeté, la référence qui y est faite dans le paragraphe 3 se trouverait automatiquement supprimée.

35. M. EDMONDS estime que l'on serait mal venu de voter sur l'applicabilité aux consuls honoraires de toute disposition contenue au chapitre I du projet avant que la Commission ait adopté un texte définitif pour ce chapitre.

36. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) signale — à la suite d'un débat portant sur des questions de procédure — que le paragraphe 3 de l'article 33 contient deux phrases qui chacune exposent une règle différente de droit international. Il propose, en conséquence, que ces deux phrases soient mises aux voix séparément.

37. M. VERDROSS retire sa proposition.

38. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se

prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires de la première phrase du paragraphe 3 de l'article 33.

*Par 16 voix contre zéro, avec 3 abstentions, il est décidé que cette phrase est applicable aux consuls honoraires.*

39. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires de la deuxième phrase du paragraphe 3 de l'article 33.

*Par 10 voix contre 6, avec 4 abstentions, il est décidé que cette phrase est applicable aux consuls honoraires.*

40. Le PRÉSIDENT invite la Commission à se prononcer sur l'applicabilité aux consuls honoraires du paragraphe 4 de l'article 33.

*Par 17 voix contre zéro, avec 3 abstentions, il est décidé que le paragraphe 4 est applicable aux consuls honoraires.*

41. M. YASSEEN déclare s'être abstenu de prendre part au vote sur l'applicabilité de la première phrase du paragraphe 3 de l'article 33, car cette phrase est désormais devenue inutile du fait que la Commission a décidé que les paragraphes 1 et 2 ne s'appliqueraient pas aux consuls honoraires. Il n'est, certes, nullement opposé au principe énoncé dans la phrase en question ; il estime simplement qu'une disposition de cet ordre est superflue. Il va sans dire qu'un consul honoraire est tenu de comparaître devant les instances compétentes si une procédure pénale est engagée contre lui.

42. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 34 (*Immunité de juridiction*) du projet relatif aux privilèges et immunités consulaires et appelle son attention sur le texte de cet article provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

« Les membres du consulat ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. »

43. M. VERDROSS fait observer que la formule : « à raison d'actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions » est beaucoup trop large et pourrait comprendre une infraction pénale ordinaire commise au cours de l'exercice de fonctions officielles. Il propose de remplacer les mots en question par le membre de phrase : « à raison des actes de leur fonction ». Ainsi amendée, cette disposition ne couvrirait que les actes imputables à l'Etat.

44. Le PRÉSIDENT fait remarquer que la suggestion de M. Verdross concerne le fond de l'article 34 ; or, la Commission se demande simplement pour le moment si l'article est applicable aux consuls honoraires. En l'absence d'opposition, il présumera que la Commission admet que l'article 34 doit s'appliquer aux consuls honoraires, comme le propose d'ailleurs le Rapporteur spécial (551<sup>e</sup>

séance, par. 18) dans le paragraphe 2 du nouvel article 56.

*Il en est ainsi décidé.*

45. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 35 du projet (*Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour*) et appelle l'attention de ses membres sur le texte de cet article provisoirement adopté par le Comité de rédaction :

« Les membres du consulat, les membres de leur famille et leur personnel privé sont exempts des obligations prévues par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers, de permis de séjour et de permis de travail ».

46. Il fait remarquer que le paragraphe 2 du projet d'article 56 présenté par le Rapporteur spécial ne fait pas mention de l'article 35 parmi les dispositions applicables aux consuls honoraires.

47. M. ERIM estime que l'octroi aux consuls honoraires des privilèges d'ordres relativement mineur, prévus à l'article 35, est raisonnable. Aux termes de cet article, les consuls de carrière se trouvent exemptés de certaines formalités relatives à l'immatriculation et aux permis de séjour pour la simple raison que la notification de l'arrivée du consul au Ministère des affaires étrangères rend ces formalités inutiles.

48. M. BARTOŠ précise qu'il est d'usage dans de nombreux pays, y compris la Yougoslavie, de dispenser les consuls honoraires étrangers de l'obligation de se faire immatriculer, comme cela est de règle pour tous les étrangers, et que cette dispense s'étend également aux membres de leur famille. Cette exemption ne constitue pas une concession importante de la part de l'Etat de résidence, toutes les personnes intéressées étant, en fait, immatriculées de la Division du protocole du Ministère des affaires étrangères, comme le sont naturellement les consuls de carrière et les membres de leur famille.

49. Il est évident que la position d'un consul honoraire ressortissant de l'Etat de résidence est tout à fait différente. C'est ainsi que ce dernier serait tenu de se faire inscrire sur les listes de recrutement dans l'armée.

50. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) explique qu'il a omis l'article 35 dans l'énumération donnée au paragraphe 2 du nouvel article 56, parce que les consuls honoraires peuvent être ressortissants de l'Etat d'envoi, de l'Etat de résidence ou d'un Etat tiers ; ils sont en outre autorisés à exercer une activité lucrative. Même s'ils ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence, ils exercent, en règle générale, une occupation dans l'Etat de résidence et sont soumis, dans le domaine particulier visé par l'article 35, au même régime que les autres résidents étrangers. Dans ces conditions, aucun Etat ne saurait accepter une règle générale dispensant tous les consuls honoraires de l'obli-

gation d'obtenir un permis de séjour et un permis de travail.

51. La meilleure solution consiste donc à exclure l'article 35 et à attendre les réponses des gouvernements, qui donneront certains renseignements sur la pratique en vigueur dans les Etats.

52. Sir Gerald FITZMAURICE fait observer qu'il est clair d'après les termes de l'article 35 qu'un ressortissant de l'Etat de résidence ne saurait en aucun cas bénéficier de l'exemption conférée par cet article. Cet article vise exclusivement les personnes qui sont des étrangers dans l'Etat de résidence.

53. Dans ce cas, il ne devrait y avoir aucune difficulté à exempter le consul honoraire de l'obligation d'obtenir un permis de séjour. Il serait tout à fait surprenant qu'un Etat de résidence, après avoir agréé une certaine personne en qualité de consul l'oblige à obtenir un permis de séjour. L'accord de l'Etat de résidence devrait *ipso facto* impliquer pour le consul honoraire l'autorisation de résider dans le pays pendant toute la durée de ses fonctions.

54. En ce qui concerne les permis de travail, sir Gerald estime qu'aucun problème particulier ne devrait se poser au cas où le consul honoraire se livrerait au commerce ou à une autre activité de caractère lucratif, car pour se livrer à ces activités il devrait, comme tout autre étranger, être en possession d'un permis de travail. Néanmoins, il conviendrait de préciser qu'un consul honoraire ne devrait, en aucun cas, avoir besoin d'un permis de travail pour s'acquitter de ses fonctions consulaires.

55. M. BARTOŠ reconnaît que la délivrance de l'exequatur par l'Etat de résidence devrait exempter le consul honoraire des obligations prévues par la législation locale en matière d'immigration et de permis de séjour. S'il en était autrement, les autorités chargées du contrôle des étrangers seraient en mesure d'annuler, en fait, les privilèges attachés à l'octroi de l'exequatur.

56. Cette pratique ne pourrait guère porter atteinte aux intérêts de l'Etat de résidence, qui demeurerait libre à tout moment de retirer l'exequatur s'il y a lieu. Il ne fait également aucun doute que, pour exercer une activité lucrative, le consul honoraire devrait se conformer à la législation locale et que les autorités intéressées pourraient, le cas échéant, refuser de lui accorder un permis de travail; néanmoins, les autorités ne pourraient en aucun cas supprimer son permis de séjour pendant la période de validité de l'exequatur.

57. En conséquence, la seule conclusion possible est que l'article 35 doit s'appliquer aux consuls honoraires qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de résidence.

58. M. TOUNKINE appelle l'attention des membres de la Commission sur le paragraphe 5 de l'article 13 de la Convention consulaire anglo-suédoise de 1952, dont il résulte implicitement — ce paragraphe étant muet au sujet des consuls honoraires — qu'il n'est pas conforme à la pratique

des Etats d'exempter les consuls honoraires (à la différence des consuls de carrière) des obligations prescrites par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour. La raison en est que cette exemption n'est pas indispensable à l'accomplissement des fonctions officielles du consul honoraire. Pour sa part, M. Tounkine accepterait qu'un consul honoraire, qui est ressortissant de l'Etat d'envoi, soit exempté des obligations en ce qui concerne le permis de séjour, à condition qu'il ne se livre à aucune activité extra-consulaire. Quant aux permis de travail, ils ne sont naturellement pas requis pour l'exercice des fonctions consulaires, mais le fait d'être consul honoraire ne devrait pas exempter l'intéressé de l'obligation d'obtenir un permis de travail pour ses autres activités.

59. En dernier lieu, M. Tounkine ne peut accepter que le bénéfice de l'article 35 soit étendu à tous les membres du personnel consulaire, aux membres de leur famille et à leur personnel privé. Quelles que soient les exemptions accordées en vertu de cet article, elles doivent s'appliquer uniquement au consul honoraire lui-même.

60. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) précise qu'un consul honoraire qui a reçu l'exequatur n'aura naturellement pas besoin d'un permis de travail pour accomplir ses fonctions consulaires. Mais la question du permis de séjour est une question distincte. Il se peut que le consul honoraire doive demander ce permis, en vertu de la législation du pays de résidence, encore que l'on puisse présumer que les autorités responsables, qui lui ont déjà accordé l'exequatur, ne lui refuseront pas le permis. Le traitement accordé par certains pays aux fonctionnaires internationaux présente un cas analogue. Conformément à la pratique de certains pays, il est délivré à ces fonctionnaires des cartes d'identité spéciales qui remplacent le permis de séjour. Ces cartes ne sont jamais refusées une fois que le fonctionnaire international a été admis dans le pays.

61. Enfin, M. Žourek signale que l'article 35 ne vise pas seulement le consul honoraire qui est chef de poste, mais également les autres membres du personnel consulaire, les membres de leur famille et même leur personnel privé. Ces personnes sont des étrangers ordinaires dans l'Etat de résidence et ne sauraient être exemptées des obligations prévues par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

62. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) n'a jamais entendu parler de fonctionnaires d'une organisation internationale, qui aient été obligés de demander un permis de séjour, que ce soit à New-York ou à Genève. Cette exigence ne serait pas conforme aux accords actuellement en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et les pays d'accueil.

63. En ce qui concerne la situation des consuls honoraires — dans l'hypothèse, naturellement, où ceux-ci ne sont pas nationaux de l'Etat de résidence — M. Liang estime qu'il serait incompatible avec l'octroi de l'exequatur d'obliger ces consuls à s'immatriculer comme étrangers et à demander

un permis de séjour. Le fait même qu'ils soient acceptés comme consuls honoraires devrait suffire.

64. M. YASSEEN relève que l'article 35 soulève des questions de nature différente et d'importance inégale. On peut comprendre qu'un consul honoraire ne soit pas astreint à l'obligation de se faire immatriculer comme étranger, car les consuls honoraires sont immatriculés au Ministère des affaires étrangères. Quant aux permis de séjour, l'autorisation d'agir en qualité de consul devrait impliquer la permission de résider dans le pays puisque celle-ci est nécessaire à l'exercice des fonctions consulaires.

65. Par contre, M. Yasseen ne peut admettre que les consuls honoraires, s'ils veulent exercer une profession quelconque, soient exempts de l'obligation d'obtenir un permis de travail, cette exemption n'étant pas indispensable à l'exercice des fonctions consulaires.

66. M. AGO précise que la question de l'immatriculation en qualité d'étranger ne se posera que dans le cas d'un consul honoraire qui se rendrait dans l'Etat de résidence pour la première fois. En règle générale, le consul honoraire réside déjà dans le pays au moment de sa nomination et, s'il n'est pas un ressortissant de l'Etat de résidence, aura satisfait à ses obligations en matière d'immatriculation des étrangers. S'il s'agit d'un consul honoraire qui pénètre dans le pays pour la première fois, il n'y a aucune raison de l'obliger à s'immatriculer comme étranger ; la notification de son arrivée aux termes de l'article 21 du projet doit suffire.

67. La question de l'exemption du permis de séjour ne doit pas non plus créer de difficultés. Si l'Etat de résidence accorde l'exequatur au consul honoraire, il ne doit faire aucune difficulté concernant son permis de séjour.

68. En ce qui concerne les permis de travail, M. Ago pense qu'il suffirait d'expliquer dans le commentaire que l'exemption ne vise que le travail du consul honoraire en tant que consul, et non ses autres activités, s'il en a.

69. Le PRÉSIDENT pense qu'étant donné les remarques de certains membres de la Commission, il faudrait peut-être envisager d'apporter quelques réserves à l'application de l'article 35 aux consuls honoraires. Peut-être conviendrait-il de déterminer si un consul honoraire qui a obtenu l'exequatur est par là même relevé de l'obligation d'avoir un permis de séjour ainsi que de l'obligation de se procurer un permis de travail pour l'exercice de ses fonctions consulaires.

70. M. ŽOUREK déclare que, même sous cette forme, il ne pourra voter en faveur de l'application de l'article 35 aux consuls honoraires, car, si cet article leur était appliqué, les consuls honoraires qui pénétreraient pour la première fois dans le pays seraient exempts de l'obligation de se faire immatriculer comme étrangers et d'obtenir un permis de séjour, alors que les personnes qui avaient leur résidence sur le territoire de l'Etat de résidence au moment de leur nomination

comme consuls honoraires, seraient soumises à cette obligation. Il se créerait ainsi une situation étrange où la même catégorie de consuls serait soumise à deux régimes différents suivant un critère tout à fait fortuit, à savoir suivant que ces consuls sont venus dans le pays de résidence avant leur nomination, ce qui est le cas général ; ou après leur nomination, ce qui est plutôt rare.

71. M. MATINE - DAFTARY propose que l'exemption ne s'applique qu'au consul honoraire qui est ressortissant de l'Etat d'envoi et qui ne se livre à aucune activité lucrative. Elle ne devrait pas s'appliquer aux membres de sa famille ou de son personnel.

72. La question du permis de travail pour l'exercice des fonctions consulaires ne se pose pas ; il n'est jamais venu à l'idée de personne qu'un consul, honoraire ou non, ait besoin d'un permis de travail pour exercer ses fonctions.

73. Sir Gerald FITZMAURICE ne voit aucune raison de faire une distinction entre consuls honoraires et fonctionnaires consulaires honoraires. Si une personne est agréé en qualité de fonctionnaire consulaire, elle ne doit avoir besoin ni de permis de séjour ni de permis de travail pour accomplir ses fonctions. Sinon, il pourrait se faire que la police, par son action, en fait réduise à néant l'effet découlant de l'octroi de l'exequatur. Lorsqu'une personne a été agréée comme fonctionnaire consulaire honoraire, elle n'a besoin d'un permis de travail que pour ses activités extra-consulaires, si elle en a, mais l'exercice de ses fonctions consulaires ne saurait dépendre de l'obtention d'un permis de séjour ou de travail.

74. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) fait remarquer que les fonctionnaires consulaires honoraires ne sont pas tous soumis à la procédure de l'octroi de l'exequatur. C'est ainsi que dans certains pays, la nomination d'un agent consulaire est simplement notifiée au Ministère des affaires étrangères et ne nécessite ni exequatur ni autorisation expresse.

75. M. PAL pense que, si un permis de travail n'est pas requis par la législation locale pour l'accomplissement des fonctions consulaires, la mention, à l'article 35, de l'obligation d'obtenir un tel permis est superflue et pourrait même donner lieu à malentendu pour ce qui est des fonctionnaires de carrière. Cela dit, il ne voit pas pourquoi les consuls honoraires seraient traités différemment sur ce point.

76. M. VERDROSS suggère d'accepter la proposition du Rapporteur spécial tendant à ne pas faire figurer l'article 35 dans l'énumération du paragraphe 2 de l'article 56, étant entendu que le commentaire précisera que l'octroi de l'exequatur dispense le consul honoraire de toutes les obligations prescrites par la législation locale en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour.

77. M. LIANG (Secrétaire de la Commission) rappelle les difficultés considérables qui se sont présentées, notamment au cours de la première



et de la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, toutes les fois que la Commission avait fait figurer dans le commentaire d'un article certaines réserves importantes aux dispositions de cet article. De ce fait, les représentants ont été amenés à se prononcer sur le texte des articles sans prendre en considération les réserves contenues dans le commentaire.

78. Il souligne que cette pratique est peu souhaitable et qu'elle a fait l'objet de commentaires défavorables, tant à l'Assemblée générale que dans les sphères juridiques.

La séance est levée à 13 h. 5.

## 557<sup>e</sup> SÉANCE

Jeudi 9 juin 1960, à 9 h. 30

Président : M. Luis PADILLA NERVO

### Relations et immunités consulaires (A/CN.4/131, A/CN.4/L.86) [suite]

[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES PROVISOIRES (A/CN.4/L.86)  
[suite]

ARTICLE 56 (SITUATION JURIDIQUE DES CONSULS  
HONORAIRES) [suite]

1. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission doit se prononcer sur la question de l'applicabilité aux consuls honoraires du principe énoncé à l'article 35 (*Exemption des obligations en matière d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour*) [556<sup>e</sup> séance, par. 45].

2. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) estime que la meilleure méthode consisterait à se prononcer sur la suggestion faite par M. Verdross (*ibid.*, par. 76) tendant à ne pas mentionner l'article 35 parmi les dispositions dont les consuls honoraires sont appelés à bénéficier aux termes du paragraphe 2 de l'article 56 et à préciser, dans le commentaire, qu'un consul honoraire qui s'est vu accorder l'exequatur est automatiquement exempté de l'obligation de se faire immatriculer et d'obtenir un permis de séjour.

3. M. Žourek attire l'attention de la Commission sur le fait qu'un consul honoraire agit en une double qualité et que, étant donné ses activités privées qui constituent son occupation principale, il est difficile pour l'Etat de résidence de l'exempter de l'application des dispositions législatives concernant l'entrée et les séjours des étrangers.

4. Le PRÉSIDENT constate que la majorité des membres semblent être d'avis que l'article 35 devrait s'appliquer aux consuls honoraires, à condition qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de résidence et qu'ils ne se livrent ni au

commerce ni à une autre activité de caractère lucratif. Il suggère que la Commission se prononce sur ce point et passe ensuite à la proposition formulée par M. Matine-Daftary à la précédente séance (*ibid.*, par. 71) tendant à ce que les dispositions de l'article 35 ne s'appliquent pas aux membres de la famille ni au personnel privé d'un consul honoraire.

5. M. AGO pense que la procédure serait beaucoup plus simple si l'on divisait l'article 35 en deux paragraphes ; le premier traiterait des questions d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour, et le second de la question des permis de travail.

6. En scindant les dispositions de l'article 35 de cette manière, la Commission pourrait facilement décider que l'énumération qui figure au paragraphe 2 de l'article 56 doit comprendre le paragraphe 1 de l'article 35, mais non pas le paragraphe 2.

7. M. ŽOUREK (Rapporteur spécial) souligne qu'un grand nombre d'États n'établissent aucune distinction fondée sur la nationalité ou la profession des consuls honoraires, et définissent ces derniers, par opposition aux consuls de carrière, comme des consuls qui n'appartiennent pas au service consulaire de carrière.

8. Dans ces conditions, il serait difficile d'appliquer une disposition qui consacrerait une distinction entre les différentes catégories de consuls honoraires aux fins d'octroi des divers privilèges et immunités énoncés dans le projet d'articles.

9. M. TOUNKINE fait observer que, le consul honoraire étant en même temps un simple citoyen, les autorités locales peuvent juger nécessaire de lui appliquer la législation en matière de contrôle des étrangers. Il propose que la Commission vote d'abord sur la proposition initiale implicitement contenue dans le paragraphe 2 du nouvel article 56 présenté par le Rapporteur spécial (lequel ne mentionne pas l'article 35), à savoir que les dispositions de l'article 35 ne s'appliquent pas aux consuls honoraires.

10. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, reconnaît que l'étendue des fonctions exercées par un consul honoraire, telle qu'elle est définie par l'Etat d'envoi, peut bien être plus limitée que celle des fonctions confiées à un consul de carrière. Il admet également que, dans la pratique des Etats, un consul honoraire puisse ne pas bénéficier de privilèges aussi nombreux qu'un consul de carrière. Il n'en demeure pas moins que, quels qu'ils soient, les privilèges dont bénéficie un consul lui sont toujours accordés pour les mêmes motifs, à savoir sa position officielle et la nécessité de faciliter l'exercice de la fonction consulaire. Ces privilèges se fondent sur les mêmes raisons, que l'intéressé soit un consul de carrière ou un consul honoraire.

11. C'est pourquoi le Président n'approuve pas la proposition tendant à exclure le consul honoraire du bénéfice d'un privilège particulier uniquement à cause de son statut honoraire. Il votera