Extrait de :

NATIONS UNIES
ANNUAIRE JURIDIQUE

1972

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

Chapitre VIII. Décisions des tribunaux nationaux

Copyright (c) Nations Unies

Pages

immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance — Principes d'égalité entre les Etats Membres et d'équité à l'égard du personnel des Nations Unies, énoncés dans la résolution 78 (I) de l'Assemblée générale, du 7 décembre 1946. 198

20. Privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui sont ressortissants ou résidents de l'Etat hôte — Tout Etat partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies a l'obligation de résoudre les conflits éventuels entre sa législation en matière d'impôt sur le revenu et les termes de la Convention en adaptant sa législation à la Convention. 199

21. Section 19, *b*, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées — Il ne doit pas être tenu compte des traitements et émoluments versés par les institutions spécialisées pour fixer le taux de l'impôt applicable aux revenus non exonérés — Les membres du personnel sont tenus de faire valoir leurs droits en matière d'exonération fiscale 201

22. Question de savoir si les dispositions des Articles 39 et 41 de la Charte des Nations Unies qui ont trait aux mesures dont le Conseil de sécurité peut décider excluent toutes autres sanctions collectives imposées par d'autres voies. 202

23. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités — Procédure suivie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en ce qui concerne la succession d'Etats nouvellement indépendants aux Règlements de l'OMS. . 204

Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DES TRIBUNAUX INTERNATIONAUX

1. Cour internationale de Justice

Appel concernant la compétence du conseil de l'OACI (Inde c. Pakistan) : Arrêt du 18 août 1972. 211

2. Arbitrage

Balakhany (Tchad) Limited contre Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : sentence arbitrale en date du 29 juin 1972 214

CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. *Autriche*

Tribunal du travail de Vienne

Anton Jakesch contre Agence internationale de l'énergie atomique : décision du 8 juillet 1971

Immunité de juridiction de l'AIEA aux termes de l'Accord de siège conclu entre l'Agence et l'Autriche. 216

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Pages

2. *Etats-Unis d'Amérique*

United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit

Charles Coles Diggs et consorts contre George P. Shultz, secrétaire au Trésor et consorts : décision du 31 octobre 1972

Recours en appréciation de validité d'une décision concernant l'importation de chromite en provenance de la Rhodésie du Sud — Question de savoir si les requérants justifiaient d'un intérêt personnel suffisant pour agir — Pouvoir du Congrès de passer outre aux obligations conventionnelles 216

3. *Pays-Bas*

Cour de Cassation (Hoge Raad)

Secrétaire d'Etat aux finances contre Passer : décision n° 16786 du 7 juin 1972

Exonération des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation — Ces traitements et émoluments n'ont pas à entrer en ligne de compte pour le calcul de l'impôt sur les revenus provenant d'autres sources 219

4. *Philippines*

Cour Suprême

Organisation mondiale de la santé et Dr L. Verstuyft contre Benjamin Aquino et consorts : décision du 29 novembre 1972

Immunité diplomatique invoquée en vertu de l'Accord de siège conclu entre le Gouvernement philippin et l'Organisation mondiale de la santé — Dès lors qu'une telle immunité est reconnue et affirmée par les autorités investies du pouvoir exécutif, les tribunaux sont tenus de l'accepter — S'il existe une raison de suspecter un abus d'immunité diplomatique, la question doit être réglée conformément à l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées 220

Quatrième partie. — Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES

A. — ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN GÉNÉRAL

1. *Ouvrages généraux* 225

2. *Ouvrages concernant des questions particulières* 226

Chapitre VIII

DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. — Autriche

TRIBUNAL DU TRAVAIL DE VIENNE

ANTON JAKESCH CONTRE AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE : DÉCISION DU 8 JUILLET 1971[1]

Immunité de juridiction de l'AIEA aux termes de l'Accord de siège conclu entre l'Agence et l'Autriche[2]

Le requérant avait saisi le Tribunal d'une plainte découlant des relations de travail qui l'avaient à un certain moment uni au défendeur. Conformément à l'article IX, paragraphe 3, de la loi fédérale relative aux normes juridictionnelles (*Bundesgesetz zur Jurisdiktionsnorm*), le Tribunal a demandé au Ministère fédéral de la justice de préciser si le défendeur se soumettait en l'espèce à la juridiction des tribunaux autrichiens aux termes de l'Accord conclu le 11 décembre 1957 entre l'Autriche et l'AIEA. Il a été informé que tel n'était pas le cas.

Aux termes de l'article VIII, section 19 de l'Accord sus-mentionné, « l'AIEA et ses biens, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction sauf dans la mesure où l'AIEA, dans un cas particulier, y a expressément renoncé ». Constatant que l'AIEA n'avait pas renoncé à son immunité de juridiction, le Tribunal s'est déclaré incompétent et a rejeté la plainte.

---

2. — États-Unis d'Amérique

UNITED STATES COURT OF APPEALS DISTRICT OF COLUMBIA CIRCUIT

CHARLES COLES DIGGS ET CONSORTS CONTRE GEORGE P. SHULTZ, SECRÉTAIRE AU TRÉSOR ET CONSORTS : DÉCISION DU 31 OCTOBRE 1972[3]

Recours en appréciation de validité d'une décision concernant l'importation de chromite en provenance de la Rhodésie du Sud — Question de savoir si les requérants justifiaient d'un intérêt personnel suffisant pour agir — Pouvoir du Congrès de passer outre aux obligations conventionnelles

Les requérants, qui comprenaient notamment des Rhodésiens ne pouvant rentrer dans leur patrie et l'auteur d'un livre dont la vente était interdite en Rhodésie, ont introduit un

---

[1] Obligeamment communiquée par le secrétariat de l'AIEA.

[2] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 339, p. 111.

[3] 470 F. 2d 461 (1972).

recours en appréciation de validité contre la délivrance, par l'Office of Foreign Assets Control, de licences autorisant l'importation de chromite en provenance de Rhodésie nonobstant la résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité demandant à tous les Etats Membres de l'ONU de mettre un embargo sur les échanges commerciaux avec la Rhodésie du Sud. La juridiction du premier degré avait rejeté la requête au motif premièrement que les requérants ne justifiaient pas d'un intérêt suffisant pour agir et deuxièmement que la décision contestée n'était pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en appréciation de validité.

La décision de rejet a été confirmée en appel.

La Cour d'appel a observé qu'en application de la résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité, le Président des Etats-Unis avait pris un décret fixant les peines applicables en cas de violation de l'embargo. Toutefois, en 1971, le Congrès avait adopté l'amendement dit amendement Byrd au *Strategic and Critical National Stock Piling Act,* dont l'article 10 était ainsi conçu : « Art. 10. Nonobstant toute autre disposition législative..., le Président ne peut interdire ou réglementer l'importation aux Etats-Unis d'un produit classé comme stratégique et essentiel en application des dispositions de la présente Loi, si ledit produit provient d'une région ou d'un pays étrangers non connus comme une région ou un pays sous domination communiste... tant que l'importation aux Etats-Unis du même produit en provenance de régions ou pays sous domination communiste n'est pas interdite par une disposition législative. » La Cour a observé que la Rhodésie du Sud n'étant pas un pays sous domination communiste et les Etats-Unis important en provenance des pays communistes des quantités importantes de chromite et d'autres produits que la Rhodésie pouvait fournir, l'amendement Byrd visait la reprise des échanges commerciaux entre les Etats-Unis et la Rhodésie du Sud.

En ce qui concerne la question de l'intérêt pour agir, la Cour a observé que les requérants, comme bien d'autres personnes, avaient subi et continuaient à subir des dommages évidents du fait de la Rhodésie du Sud. S'efforçant de mettre un terme à la politique causant ces dommages, l'ONU, avec le consentement des Etats-Unis qui étaient l'un de ses Membres, avait institué l'embargo. Le moyen précis produit par les requérants dans la présente espèce était le caractère prétendument illégal de la décision *prise par les Etats-Unis* qui tendait à limiter l'efficacité de l'embargo et, en conséquence, à priver les requérants des avantages qu'ils pourraient en retirer. Le litige à l'examen les opposait directement au Gouvernement des Etats-Unis et non à la Rhodésie du Sud.

Les défendeurs ont soutenu que les chances que l'embargo permît de remédier sensiblement à la situation étaient si réduites que les requérants ne pouvaient, en arguant des avantages qu'ils pensaient en retirer, justifier d'un intérêt suffisant pour agir. Mais ceci, de l'avis de la Cour, équivalait à dire que parce que l'ONU n'obtenait pas toujours les résultats espérés, ses Membres pouvaient méconnaître leurs engagements sans être justiciables des tribunaux lorsqu'ils étaient accusés d'avoir violé un traité. Peut-être les sanctions économiques contre la Rhodésie du Sud dont la non-application était invoquée dans la présente espèce ne permettraient-elles pas d'atteindre les objectifs visés et il se pouvait qu'en définitive les requérants n'en retirent aucun avantage. Mais, a observé la Cour, l'action de l'ONU constituait le seul espoir pour les personnes se trouvant dans la situation des requérants qui subissaient un tort personnel lorsque la défection d'un Etat Membre réduisait l'efficacité de la politique de l'Organisation mondiale.

Il était certes exact que la situation des requérants était due initialement à des actes commis par la Rhodésie du Sud et que c'était en premier lieu avec ce pays qu'ils avaient un différend. Mais cela n'excluait pas l'existence d'un litige relevant des tribunaux entre d'une part les requérants et d'autre part les défendeurs qui étaient accusés d'agir en violation de

l'obligation solennelle de respecter l'embargo tant qu'il demeurerait en vigueur que le droit conventionnel imposait aux Etats-Unis[4].

En ce qui concerne la question de la compétence des tribunaux pour connaître de la présente affaire, la Cour a observé que les requérants s'efforçaient d'établir qu'en adoptant l'amendement Byrd, le Congrès n'avait pas réellement voulu obliger l'Exécutif à mettre fin à l'application par les Etats-Unis des sanctions du Conseil de sécurité et qu'en conséquence c'était l'Exécutif qui, n'ayant pas reçu du Congrès l'autorisation indispensable, violait une obligation que le droit conventionnel imposait aux Etats-Unis. Les requérants ont fait observer à cet égard que l'amendement Byrd ne disposait pas expressément qu'il fallait importer des produits en provenance de la Rhodésie du Sud mais laissait à l'Exécutif la possibilité de choisir entre deux autres solutions. La loi ne permettait au Président d'interdire l'importation de produits classés comme essentiels et stratégiques en provenance de la Rhodésie que si l'importation de ces produits en provenance des pays communistes était également interdite. Les requérants soutenaient qu'au lieu de permettre la reprise des échanges commerciaux avec la Rhodésie, le Président aurait pu : 1) soit interdire l'importation des produits visés en provenance tant des pays communistes que de la Rhodésie; 2) soit prendre les mesures nécessaires pour que ces produits soient classés dans une autre catégorie, le résultat étant dans les deux cas de les exclure du champ d'application de l'amendement Byrd.

Invoquant la règle d'interprétation selon laquelle la loi doit, dans la mesure du possible, être interprétée d'une manière compatible avec les obligations conventionnelles, les requérants ont fait valoir que l'amendement Byrd, bien que semblant au premier abord laisser au Président un pouvoir discrétionnaire, devrait être interprété comme l'obligeant à prendre l'une des deux dernières mesures mentionnées pour éviter d'avoir à enfreindre la Charte des Nations Unies. Mais le choix entre ces solutions soulevait des questions de politique étrangère et de défense nationale aussi délicates que celles qu'impliquait la décision d'honorer ou d'annuler les obligations conventionnelles des Etats-Unis. Essayer de déterminer si le Président avait choisi convenablement entre les trois solutions qui s'offraient à lui « équivaudrait, non pas à rendre une décision judiciaire au sujet d'un litige, mais à s'arroger un pouvoir de décision en ce qui concerne les actes de gouvernement d'une branche séparée et égale de l'Etat, pouvoir de décision qu'il est certain que nous n'avons pas ».

De l'avis de la Cour, le but et l'effet de l'amendement Byrd étaient de permettre aux Etats-Unis de ne plus participer au boycottage de la Rhodésie du Sud décidé par l'ONU, en violation flagrante de l'engagement conventionnel pris par les Etats-Unis. En réalité, le prétendu choix offert au Président n'était pas un choix du tout. En tout état de cause, il ne s'agissait ni dans un cas ni dans l'autre d'une solution qu'un tribunal avait pouvoir de lui imposer.

La Cour a rappelé que la Constitution des Etats-Unis permettait au Congrès de dénoncer les traités s'il le jugeait utile. La Cour a estimé que c'était précisément ce que le Congrès avait fait dans la présente affaire et que la juridiction de premier ressort avait donc bien jugé en déclarant que la requête n'était pas fondée en droit.

---

[4] L'adoption de l'amendement Byrd a suscité à l'ONU de nombreuses réactions et de nombreux commentaires, à la suite desquels le Conseil de sécurité a réaffirmé, le 8 février 1972, que les sanctions contre la Rhodésie du Sud demeuraient en vigueur. Dans la résolution qu'il a adoptée à cette fin, le Conseil a déclaré que toute législation adoptée par tout Etat Membre « en vue d'autoriser, directement ou indirectement, l'importation en provenance de Rhodésie du Sud de tout produit visé par les obligations imposées [par la résolution de 1968], y compris le minerai de chrome, compromettrait les sanctions et serait contraire aux obligations des Etats ».

3. — Pays-Bas

COUR DE CASSATION (HOGE RAAD)

SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUX FINANCES CONTRE PASSER : DÉCISION N° 16786 DU 7 JUIN 1972

Exonération des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation — Ces traitements et émoluments n'ont pas à entrer en ligne de compte pour le calcul de l'impôt sur les revenus provenant d'autres sources

Dans cette affaire portant sur l'applicabilité de la réserve relative à l'impôt progressif (Progressie-voorbehoud), la Cour a jugé qu'en vertu de la section 18 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 12 février 1946, le revenu d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies de nationalité néerlandaise ne pouvait être pris en considération pour déterminer le taux d'imposition applicable au revenu imposable de ce fonctionnaire aux Pays-Bas. Ainsi, ledit article exclut la possibilité d'appliquer l'article 40 de la loi générale sur les impôts d'Etat (*Algemene Wet inzake Rijksbelastingen*) à un traitement versé par l'Organisation des Nations Unies.

La Cour a notamment considéré que les dispositions de la section 18 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne pouvaient être assimilées aux accords tendant à éviter les doubles impositions, qui ont pour but de garantir au contribuable que le même élément de son revenu ou de son capital ne sera imposé qu'une seule fois (que ce soit dans son propre pays ou dans un pays étranger), puisque ces dispositions exemptent entièrement les traitements et émoluments en question de toute taxation par les Etats parties à la Convention.

La Cour a déclaré en outre que l'exemption, qui, selon l'article V, section 20, de la Convention, a été accordée uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non pas à l'avantage personnel des fonctionnaires, vise principalement à permettre à l'Organisation de fixer des salaires nets pour le personnel qu'elle recrute dans différents Etats et d'assurer ainsi l'égalité des rémunérations sans avoir à tenir compte de la manière dont ce traitement versé par l'ONU pourrait affecter la situation fiscale de la personne intéressée dans quelque Etat que ce soit.

La Cour a fait observer que l'on ne pourrait atteindre le but visé si on laissait chaque Etat libre, pour fixer le taux d'imposition frappant un revenu autre que celui perçu du fait de l'emploi à l'Organisation des Nations Unies, de prendre également en considération les traitements versés par l'Organisation. L'exemption en question devant être interprétée en fonction du but poursuivi, elle ne permet pas à un Etat partie à la Convention de prendre en compte, de quelque manière que ce soit, les traitements versés par l'Organisation des Nations Unies aux membres de son personnel pour déterminer les taux d'imposition applicables aux revenus qui ne sont pas couverts par l'exemption.

4. — Philippines

COUR SUPRÊME

ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ ET Dr L. VERSTUYFT CONTRE BENJAMIN AQUINO ET CONSORTS : DÉCISION DU 29 NOVEMBRE 1972

Immunité diplomatique invoquée en vertu de l'Accord de siège conclu entre le Gouvernement philippin et l'Organisation mondiale de la santé — Dès lors qu'une telle immunité est reconnue et affirmée par les autorités investies du pouvoir exécutif, les tribunaux sont tenus de l'accepter — S'il existe une raison de suspecter un abus d'immunité diplomatique, la question doit être réglée conformément à l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées

Le requérant avait été affecté au Bureau régional de l'OMS à Manille en qualité de Sous-Directeur par intérim des services de santé. Aux termes de l'Accord de siège conclu le 22 juillet 1951 entre le Gouvernement philippin et l'Organisation mondiale de la santé[5], il avait droit à l'immunité diplomatique et, en particulier, à l'inviolabilité personnelle, à l'inviolabilité des biens appartenant aux fonctionnaires, à l'immunité de juridiction locale et à l'exonération des impôts et droits de douane. Lorsque ses effets personnels, voyageant dans 12 caisses en bagages non accompagnés, étaient arrivés sur le territoire des Philippines, ils avaient été admis en franchise de douane, conformément aux dispositions susvisées, et dirigés directement vers un entrepôt. Cependant, à la demande du Constabulary Off-shore Action Center (Centre des opérations de police en mer), le juge ici défendeur émettait quelques semaines plus tard un mandat de perquisition pour procéder à la recherche et à la saisie des articles taxables se trouvant dans les caisses. Le requérant ayant protesté, le Ministre des affaires étrangères a demandé la suspension du mandat de perquisition. Le juge défendeur a confirmé néanmoins la validité du mandat en déclarant qu'il y avait des motifs sérieux de penser que les caisses contenaient des articles taxables. Il a fait observer à ce propos : « Le tribunal est convaincu que l'Organisation mondiale de la santé ne tolérerait aucune violation du droit interne de la part de ses fonctionnaires et/ou de ses représentants qui invoqueraient pour se protéger l'immunité que leur garantit l'Accord de siège. Etant donné le caractère relatif et non pas absolu que l'on reconnaît au droit à l'immunité, et étant donné les éléments sérieux et positifs qui permettent de penser que le droit interne a été violé, le tribunal refuse de suspendre l'exécution du mandat de perquisition émis dans la présente affaire. »

Au cours d'une audience ultérieure, les services du *Solicitor-General* ont confirmé que le requérant bénéficiait de l'immunité diplomatique, qu'il n'avait pas abusé de cette immunité et qu'en tout état de cause, une action judiciaire menée dans le pays d'accueil ou l'Etat du siège n'était pas le moyen de recours approprié en cas d'abus d'immunité diplomatique. Le *Solicitor-General* a renvoyé sur ce point à l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées[6]. Devant le refus du juge défendeur d'annuler le

---

[5] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 149, p. 197.

[6] *Ibid.*, vol. 33, p. 261. Le texte de l'article VII, sect. 24, est le suivant :

« Si un Etat partie à la présente Convention estime qu'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité accordés par la présente Convention, des consultations auront lieu entre cet Etat et l'institution spécialisée intéressée en vue de déterminer si un tel abus s'est produit et, dans l'affirmative, d'essayer d'en prévenir la répétition. Si de telles consultations n'aboutissent

mandat de perquisition, le requérant et l'OMS ont intenté devant la Cour suprême une action conjointe tendant à l'infirmation de la décision prise par le juge défendeur.

La Cour suprême a déclaré nul et non avenu le mandat de perquisition contesté. Elle a noté que les autorités des Philippines investies du pouvoir exécutif avaient expressément reconnu que le demandeur avait droit à l'immunité diplomatique, conclusion à laquelle le *Solicitor-General* était également parvenu. La Cour a fait observer que conformément au droit international et en vertu du régime de séparation des pouvoirs en vigueur aux Philippines, l'immunité diplomatique était essentiellement une question politique et que les tribunaux ne devaient pas mettre en cause une décision arrêtée par les autorités investies du pouvoir exécutif. Dès lors que l'immunité diplomatique invoquée par le requérant était reconnue et acceptée par les autorités investies du pouvoir exécutif, les tribunaux devaient accepter cette immunité. Par conséquent, conformément au principe établi selon lequel les tribunaux ne peuvent exercer leur juridiction en ordonnant la saisie et la détention de biens quand ces mesures sont susceptibles de gêner les autorités investies du pouvoir exécutif dans la conduite des relations extérieures, la doctrine acceptée est que, dans des cas semblables, les autorités investies du pouvoir judiciaire respectent la décision prise par les autorités politiques et ne doivent pas risquer de les mettre en difficulté par une jurisprudence contraire.

A supposer même, continuait la Cour, que le juge défendeur ait eu quelque raison de suspecter un abus d'immunité diplomatique, il aurait dû déférer à la demande d'annulation du mandat de perquisition et communiquer les éléments qu'il détenait au Département des affaires étrangères pour lui permettre de régler cette question conformément à l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées à laquelle le Gouvernement philippin est partie.

Enfin, la Cour a noté avec inquiétude le manque de coordination apparent entre les différents départements impliqués. Elle a rappelé à ce propos le *Republic Act 75* du 21 octobre 1946 qui déclare nuls et non avenus la signification d'actes et l'engagement de procédures visant entre autres la personne d'un ambassadeur ou celle d'un représentant public et menant à son arrestation ou à son emprisonnement ou à la saisie de ses biens et effets, et qui qualifie d'infraction pénale le fait d'obtenir de tels actes ou d'engager de telles procédures pour « toute personne qui obtient ces actes ou engage ces procédures soit en qualité de partie, soit en qualité d'auxiliaire de la justice, et pour tout fonctionnaire impliqué dans leur exécution ».

---

pas à un résultat satisfaisant pour l'Etat et l'institution spécialisée intéressée, la question de savoir s'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité sera portée devant la Cour internationale de Justice, conformément à la section 32. Si la Cour internationale de Justice constate qu'un tel abus s'est produit, l'Etat partie à la présente Convention et affecté par ledit abus aura le droit, après notification à l'institution spécialisée intéressée, de cesser d'accorder, dans ses rapports avec cette institution, le bénéfice du privilège ou de l'immunité dont il aurait été fait abus. »