

Document:-  
**A/CN.4/438 and Corr.1**

**Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations  
internationales (deuxième partie du sujet), par M. Leonardo Díaz González,  
Rapporteur spécial**

sujet:  
**Statut, privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs  
fonctionnaires, experts, etc.**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1991, vol. II(1)**

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

# RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (DEUXIÈME PARTIE DU SUJET)

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/438\*

## Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales (deuxième partie du sujet), par M. Leonardo Díaz González, rapporteur spécial

[Original : espagnol]  
[7 mai 1991]

### TABLE DES MATIÈRES

		<i>Pages</i>
Accords et traités cités dans le présent rapport .....		94
	<i>Paragraphes</i>	
I. INTRODUCTION .....	1-2	96
II. ARCHIVES .....	3-45	96
A. Exposé de la question .....	3-43	96
B. Projet d'article 12 .....	44-45	100
III. FACILITÉS EN MATIÈRE DE PUBLICATIONS ET DE COMMUNICATIONS .....	46-156	101
A. Observations préliminaires .....	46-47	101
B. Publications .....	48-65	101
1. Considérations générales .....	48-49	101
2. La pratique .....	50-65	101
C. Communications .....	66-155	104
1. Définition et textes juridiques .....	66-93	104
2. Les moyens de communication .....	94-155	107
a) Généralités .....	94-102	107
b) Codes .....	103-106	108
c) La valise diplomatique .....	107-120	108
d) Courriers diplomatiques .....	121	110
e) Services postaux .....	122-128	110
f) Télécommunications et services de radiodiffusion .....	129-155	110
D. Projets d'articles 13 à 17 .....	156	113

\* Ce document remplace le rapport partiel distribué, lors de la quarante-deuxième session de la Commission, sous la cote A/CN.4/432.

## Accords et traités cités dans le présent rapport

*Textes législatifs* Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et immunités d'organisations internationales*, 2 vol. (numéro de vente : 60.V.2 et 61.V.3)

### Sources

#### Relations diplomatiques

- |   |  |
|---|--|
| Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques (La Havane, 20 février 1928) | SDN, <i>Recueil des Traités</i> , vol. CLV, p. 259.          |
| Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (Vienne, 18 avril 1961)      | Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 500, p. 95. |
| Convention de Vienne sur les relations consulaires (Vienne, 24 avril 1963)        | Ibid., vol. 596, p. 261.                                     |

#### Privilèges et immunités et accords de siège

##### *Organisation des Nations Unies*

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Londres, 13 février 1946)  | Ibid., vol. 1, p. 15.    |
| ONU-Suisse. — Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies (Berne, 11 juin 1946)   | Ibid., p. 163.           |
| ONU-États-Unis d'Amérique. — Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies (Lake Success, 26 juin 1947)  | Ibid., vol. 11, p. 11.   |
| ONU-Chili. — Convention relative au fonctionnement du siège de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine (Santiago, 16 février 1953)               | Ibid., vol. 314, p. 59.  |
| ONU-Thaïlande. — Accord relatif au siège de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient en Thaïlande (Genève, 26 mai 1954)                                    | Ibid., vol. 260, p. 35.  |
| Nations Unies-Égypte. — Échange de lettres constituant un accord sur le statut de la Force d'urgence des Nations Unies en Égypte (New York, 8 février 1957)                | Ibid., p. 61.            |
| ONU-Éthiopie. — Accord relatif au siège de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (Addis-Abéba, 18 juin 1958)   | Ibid., vol. 317, p. 101. |
| ONU-Congo (Léopoldville). — Accord concernant le statut juridique et les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies au Congo (New York, 27 novembre 1961) | Ibid., vol. 414, p. 229. |
| ONU-Chypre. — Échange de lettres constituant un accord relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (New York, 31 mars 1964)    | Ibid., vol. 492, p. 57.  |

#### INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

- |   |  |
|---|--|
| Statuts du Fonds monétaire international (Washington, 27 décembre 1945)                                       | Texte modifié : FMI, <i>Statuts du Fonds monétaire international</i> , Washington (D.C.), 1978.  |
| Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Washington, 27 décembre 1945) | Texte modifié : BIRD, <i>Statuts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement</i> , Washington (D.C.), 1980. |

## Sources

- Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (New York, 21 novembre 1947) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.
- Suisse-OIT.* — Accord concernant le statut juridique en Suisse de l'Organisation internationale du Travail, et Arrangement d'exécution de l'Accord (Genève, 11 mars 1946) Ibid., vol. 15, p. 377.
- Suisse-OMS.* — Accord concernant le statut juridique de l'Organisation mondiale de la santé, et Arrangement d'exécution de l'Accord (Genève, 17 juillet 1948) Ibid., vol. 26, p. 331.
- Italie-FAO.* — Agreement regarding the Headquarters of the Food and Agriculture Organization of the United Nations [Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture] (Washington [D.C.], 31 octobre 1950) *Textes législatifs*, vol. II, p. 187.
- OACI-Canada.* — Accord relatif au siège de l'Organisation de l'aviation civile internationale (Montréal, 14 avril 1951) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 96, p. 155.
- Argentine-Bureau sanitaire panaméricain.* — Accord relatif à l'établissement d'un bureau de zone à Buenos Aires (Buenos Aires, 21 août 1951) *Textes législatifs*, vol. II, p. 290.
- Égypte-FAO.* — Accord relatif au Bureau régional pour le Proche-Orient de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (17 août 1952) Ibid., p. 212.
- UNESCO-France.* — Accord relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (Paris, 2 juillet 1954) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 3.
- OMM-Suisse.* — Accord pour régler le statut juridique de l'Organisation météorologique mondiale en Suisse (Genève, 10 mars 1955) Ibid., vol. 211, p. 277.
- OACI-Mexique.* — Accord relatif au Bureau régional de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour l'Amérique du Nord et les Caraïbes (Mexico, 20 décembre 1956) *Textes législatif*, vol. II, p. 180.
- Thaïlande-FAO.* — Accord relatif au Bureau régional pour l'Extrême-Orient de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (entré en vigueur le 6 février 1957) Ibid., p. 220.

\*  
\*

- Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique (Vienne, 1<sup>er</sup> juillet 1959) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 374, p. 147.
- AIEA-Autriche.* — Accord relatif au siège de l'Agence internationale de l'énergie atomique (Vienne, 11 décembre 1957) Ibid., vol. 339, p. 111.

## AUTRES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

- Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains (Washington, 15 mai 1949) OEA, Série sur le droit et les traités, n° 11, Washington (D.C.), 1949.
- Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (Paris, 2 septembre 1949) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 250, p. 132.
- Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des États arabes (10 mai 1953) *Textes législatifs*, vol. II, p. 414.
- Accord constitutif de la Banque interaméricaine de développement [Washington (D.C.), 8 avril 1959] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 389, p. 69.

## Accords postaux

Sources

ONU-Suisse. — Arrangement pour la fourniture de timbres de service à l'Office européen des Nations Unies à Genève (14 septembre 1949)	Ibid., vol. 43, p. 327.
ONU-États-Unis d'Amérique. — Accord postal (New York, 28 mars 1951)	Ibid., vol. 108, p. 231.
ONU-Liban. — Échange de lettres constituant un accord relatif aux services postaux de la Force d'urgence des Nations Unies (Gaza, 21 décembre 1957 et 5 février 1958; Beyrouth, 20 janvier 1958)	Ibid., vol. 286, p. 199.
ONU-Suisse. — Accord postal (Genève, 11 décembre 1968)	Ibid., vol. 692, p. 373.

## Télécommunications

ONU-Suisse. — Échange de lettres des 22 octobre et 4 novembre 1946, annexé à l'Arrangement provisoire du 11 juin 1946	Textes législatifs, vol. I, p. 202 à 204.
Convention internationale des télécommunications, Atlantic City, 1947 (2 octobre 1947)	Nations Unies, <i>Recueil des Traités</i> , vol. 193, p. 189.
Convention internationale des télécommunications, Buenos Aires, 1952 (22 décembre 1952)	UIT, <i>Convention internationale des télécommunications, Buenos Aires, 1952</i> , Genève, 1953.
Convention internationale des télécommunications, Genève, 1959 (21 décembre 1959)	UIT, <i>Convention internationale des télécommunications, Genève, 1959</i> , Genève [1960].
Convention internationale des télécommunications, Montreux, 1965 (12 novembre 1965)	UIT, <i>Convention internationale des télécommunications, Montreux, 1965</i> , Genève [1966].

## I. — Introduction

1. À l'exception de la section où figure le texte des projets d'articles 13 à 17 proposés, ce rapport a été soumis à la Commission du droit international à sa quarante-deuxième session en tant que document A/CN.4/432. Faute de temps, le rapport n'a pas pu être présenté par le Rapporteur spécial ni examiné par la Commission<sup>1</sup>. En conséquence, le rapport a été présenté

à nouveau, sous sa forme actuelle, à la quarante-troisième session de la Commission.

2. Le présent rapport comporte deux parties. La première partie concerne les archives des organisations internationales, et contient sur cette question un article qui complète la troisième partie du projet d'articles (Biens, fonds et avoirs). La seconde partie traite des publications et des communications des organisations internationales, suivies de dispositions qui constituent la quatrième partie du projet d'articles (Facilités en matière de publications et de communications).

<sup>1</sup> *Annuaire... 1990*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 87, par. 422.

## II. — Archives

## A. — Exposé de la question

3. À l'égal des États, les organisations internationales communiquent en permanence avec leurs États membres

et entre elles. Elles entretiennent une correspondance suivie avec des institutions publiques et privées, ainsi qu'avec des particuliers. Elles conservent des dossiers qui concernent aussi bien leur personnel que les projets,

études et activités liés aux objectifs en vue desquels elles ont été créées. Enfin, elles détiennent un ensemble de documents qui sont à la base même de leur fonctionnement.

4. Toute cette documentation, qui est conservée et placée sous bonne garde, constitue les archives des organisations internationales. Il est indispensable que les organisations internationales intergouvernementales bénéficient de l'inviolabilité de leurs archives, pour leur permettre d'en préserver, défendre et garantir le caractère confidentiel, ainsi que de garantir non seulement leur propre sécurité et leur droit à l'indépendance et à la propriété privée, mais aussi la sécurité et le caractère privé de la documentation qui leur est adressée ou confiée, notamment par les États membres.

5. Sujets de droit international, les organisations internationales bénéficient, à l'instar des États, de l'inviolabilité de leurs archives.

6. L'inviolabilité des archives des États est étroitement liée à l'inviolabilité des locaux diplomatiques. Le principe en est consacré à l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques :

*Article 24*

Les archives et documents de la mission sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent.

7. De même, l'inviolabilité des archives des organisations internationales est étroitement liée à l'inviolabilité des locaux qu'elles occupent. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>2</sup> énonce, à l'article II, sect. IV, le principe de l'inviolabilité des archives d'une manière un peu plus détaillée :

Les archives de l'Organisation, et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle, sont inviolables, où qu'ils se trouvent.

Il s'agit donc non seulement de tous les documents appartenant à l'Organisation, mais également de ceux détenus par elle, c'est-à-dire confiés à sa garde.

8. La notion d'archives des organisations internationales est précisée dans différents instruments internationaux conclus par des organisations internationales, dont la Convention entre l'ONU et le Chili, relative au siège de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine (CEPAL)<sup>3</sup>. Selon l'article I<sup>er</sup>, sect. 1, al. g, de cette convention,

g) L'expression « les archives de la CEPAL » désigne les dossiers, la correspondance, les documents, les manuscrits, les photographies, les films fixes et cinématographiques et les enregistrements sonores appartenant à la CEPAL ou détenus par elle.

9. On trouve une définition analogue dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires, dont l'article 1<sup>er</sup> dispose, au paragraphe 1, al. k,

k) l'expression « archives consulaires » comprend tous les papiers, documents, correspondances, livres, films, rubans magnétiques et registres du poste consulaire, ainsi que le matériel du chiffre, les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver.

10. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a repris à son compte la définition qui précède<sup>4</sup>. Quant à la Commission des Communautés européennes, l'article 31 de son règlement du 1<sup>er</sup> juillet 1969 relatif au courrier et aux archives précise que les archives comprennent les dossiers et les collections.

11. Il s'agit donc de protéger non seulement le secret, mais également le lieu où il est conservé. Dans le cas des missions diplomatiques et consulaires, l'État hôte a l'obligation non seulement de ne pas essayer de forcer le secret, mais également de le protéger en imposant le respect du lieu où il est conservé et en empêchant les tiers de le violer. Il s'agit du droit au « secret », dont le regretté Paul Reuter écrivait, dans un article célèbre sur la question, qu'il n'y avait pas « de personnalité, ni de liberté sans une certaine intimité, sans une certaine « intériorité », sans un écran protecteur qui cache au public un certain nombre de secrets<sup>5</sup>.

12. L'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (voir *supra* par. 6) traite uniquement de l'inviolabilité des archives, sans aucune référence à l'obligation de l'État hôte de protéger celles-ci contre les tiers. Mais il va de soi que la règle consacrée par la coutume, selon laquelle l'État hôte a l'obligation de protéger les archives d'une mission, demeure en vigueur (art. 14, al. d, de la Convention de La Havane relative aux fonctionnaires diplomatiques). De même, le projet de convention de la Harvard Law School sur les privilèges et immunités diplomatiques<sup>6</sup> prévoit, à l'article 5, que l'État hôte « est tenu de protéger les archives des missions contre toute violation et de garantir leur caractère confidentiel, en quelque lieu que se trouvent ces archives sur son territoire ».

13. Ce devoir de protection ressort clairement du commentaire de la Commission relatif à l'article 22 (Inviolabilité des archives) du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques<sup>7</sup>, qui est à l'origine de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

14. Reuter est allé plus loin et a établi un lien étroit entre l'autonomie, élément indispensable au bon fonctionnement d'une organisation internationale, et le droit à l'intimité, lorsqu'il écrivait dans l'article précité qu'un certain droit à l'intimité sanctionne également l'autonomie du groupe, que sans intimité il n'y a pas de liberté et que sans liberté il n'y a pas d'autonomie<sup>8</sup>.

15. Il n'y a, semble-t-il, aucune raison de ne pas appliquer cette règle aux archives appartenant aux organisations internationales.

16. Cahier s'est demandé s'il était bien nécessaire que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques

<sup>4</sup> Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisations internationales*, résolution 69 (29) adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 26 septembre 1969, et rapport explicatif, Strasbourg, 1970, p. 29, par. 50.

<sup>5</sup> Reuter, « Le droit au secret et les institutions internationales », *Annuaire français de droit international*, 1956, Paris, vol. II, p. 60.

<sup>6</sup> Harvard Law School, *Research in International Law*, I. *Diplomatic Privileges and Immunities*, Cambridge (Mass.), 1932, p. 15 et suiv.

<sup>7</sup> *Annuaire... 1958*, vol. II, p. 99, doc. A/3859.

<sup>8</sup> Reuter, *loc. cit.*, p. 61.

<sup>2</sup> Ci-après dénommée « Convention générale ».

<sup>3</sup> Devenue la CEPALC.

consacrât un article spécial à l'inviolabilité des archives<sup>9</sup>. On pourrait penser, en effet, que l'inviolabilité des locaux entraîne ipso facto l'inviolabilité des archives. Pourtant, aussi bien la CDI que la Conférence des Nations Unies de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques ont estimé nécessaire de prévoir une disposition spéciale pour le cas où, comme cela était déjà arrivé, les archives de la mission ne se trouveraient pas, fût-ce provisoirement, dans les locaux occupés par celle-ci. On se trouve donc, en l'occurrence devant un devoir particulier de vigilance et de protection<sup>10</sup>.

17. S'agissant des missions diplomatiques, cette inviolabilité est absolue et subsiste même en cas de guerre ou de rupture des relations diplomatiques. La doctrine cite quelques cas, considérés comme étant types en la matière. L'un d'eux concerne les archives de l'ancienne légation impériale de Russie à Berne. En raison de l'absence de relations diplomatiques entre le Gouvernement soviétique et le Gouvernement suisse, ce dernier avait placé sous scellés les archives de la légation et avait refusé de les ouvrir pour permettre des recherches en faveur d'intérêts privés<sup>11</sup>.

18. Le principe de l'inviolabilité des archives a été méconnu en quelques rares occasions. Les deux précédents les plus graves sont, l'un, la perquisition effectuée par les autorités françaises dans les archives de la nunciature apostolique à Paris, le 11 décembre 1906, après la rupture des relations diplomatiques entre le Saint-Siège et la France intervenue le 30 juillet 1904; et, l'autre, la violation des archives de l'ambassade britannique à Pétrograd par les autorités soviétiques en 1918<sup>12</sup>.

19. À part ces cas isolés, qui appartiennent à l'histoire, le principe a été universellement respecté. L'ONU, pour sa part, interprète la section 4 de l'article II de la Convention générale comme impliquant nécessairement l'inviolabilité des renseignements contenus dans les archives et documents, ainsi que des archives et documents eux-mêmes<sup>13</sup>.

20. La question de l'inviolabilité des documents de l'ONU s'est posée à plusieurs reprises, à l'occasion de poursuites engagées contre des fonctionnaires de l'Organisation. En mars 1949, la police américaine avait arrêté un fonctionnaire du Secrétariat de l'ONU pour espionnage. Le représentant permanent de l'État Membre dont ce fonctionnaire était ressortissant protesta contre cette mesure en alléguant que l'intéressé avait rang de troisième secrétaire au ministère des affaires étrangères de son pays et que l'immunité diplomatique dont il jouissait à ce titre subsistait même après sa nomination à l'ONU. Il affirma en outre que les agents du Federal Bu-

reau of Investigation (FBI) avaient pu prendre connaissance de renseignements contenus dans les archives de l'Organisation. Le Secrétaire général répondit que seul l'avocat du fonctionnaire avait eu communication de renseignements concernant sa situation.

21. La situation était quelque peu différente dans l'affaire *États-Unis c. Keeney*. La défenderesse était poursuivie pour outrage au Congrès des États-Unis après avoir refusé, lors de sa déposition devant un sous-comité du Sénat, de dire si elle avait bénéficié d'un appui auprès du Département d'État des États-Unis pour obtenir un emploi à l'ONU. Il s'agissait essentiellement de savoir si l'intéressée, en tant qu'ancienne employée de l'Organisation, était dispensée de répondre à cette question. Le tribunal de district considéra qu'il y avait lieu de rejeter l'exception qu'elle avait soulevée à cet effet<sup>14</sup>. Cependant, la Cour d'appel annula ce jugement et ordonna que l'affaire fût rejugée, considérant que, d'après la Charte des Nations Unies et le Règlement du personnel, un fonctionnaire n'était pas tenu de répondre à la question posée par le sous-comité, dans la mesure où la réponse dépendait d'informations contenues dans les dossiers de l'Organisation ou obtenues grâce à ces dossiers, qui, juridiquement, ne pouvaient donc pas être divulgués par un fonctionnaire. L'un des juges de la Cour avait alors déclaré que la question posée était

[...] liée à celle des « renseignements non publiés ». L'Organisation des Nations Unies ne révèle pas les recommandations sur lesquelles elle se fonde pour nommer ses fonctionnaires. D'après le Manuel administratif des Nations Unies, la nomination [...] [d'un fonctionnaire] ou toute autre information confidentielle le concernant entrent également dans la catégorie des renseignements non publiés. Il me paraît clair que les fonctionnaires ne disposeraient pas de renseignements non publiés et confidentiels de ce genre, à moins d'en avoir « eu connaissance du fait de leur situation officielle »<sup>15</sup>.

22. Les derniers mots de cette citation étaient repris de l'article 7 du Règlement du personnel des Nations Unies (actuellement art. 1.5 du Statut du personnel), aux termes duquel les fonctionnaires ne doivent communiquer aucun renseignement qui n'a pas été rendu public « sauf dans l'exercice de leurs fonctions ou avec l'autorisation du Secrétaire général ». La Cour avait également indiqué, en invoquant l'Article 105, par. 2, de la Charte des Nations Unies, que le privilège ainsi accordé aux fonctionnaires — ne pas être tenu de divulguer des renseignements — leur était « nécessaire pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation »<sup>16</sup>.

23. Il y a cependant eu des cas où des renseignements ont été fournis sans qu'il y ait eu à proprement parler accès aux dossiers de l'Organisation. C'est ce qui s'est passé en 1956. Une personne, qui avait été employée par l'ONU en vertu d'un engagement à court terme, avait présenté aux autorités américaines une demande d'allocation d'assurance chômage. La question s'était posée de savoir s'il y avait eu chevauchement entre la période durant laquelle elle avait été employée par

<sup>9</sup> Ph. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Droz, 1962, p. 209 et 210.

<sup>10</sup> Voir Ch. Rousseau, *Droit international public*, t. IV, *Les relations internationales*, Paris, Sirey, 1980, p. 183.

<sup>11</sup> Voir la lettre du Département politique suisse, en date du 10 janvier 1923, *Répertoire suisse de droit international public*, vol. III, Berne, 1975, p. 1501 et suiv.

<sup>12</sup> Voir Rousseau, *op. cit.*, p. 184.

<sup>13</sup> Voir l'étude établie par le Secrétariat en 1967 sur la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisée et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et immunités, *Annuaire... 1967*, vol. II, p. 262, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 132.

<sup>14</sup> Arrêt du 17 mars 1953 du tribunal de district du District de Columbia, *Federal Supplement*, vol. III, 1953, p. 223.

<sup>15</sup> Voir *Keeney c. États-Unis*, arrêt du 26 août 1954 de la Cour d'appel du District de Columbia, *Federal Reporter 2nd Series*, vol. 218, 1955, p. 843 et 844.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 845.

l'ONU et celle sur laquelle portait sa demande. L'ONU a informé le Département du travail des États-Unis qu'elle ne donnerait pas accès à ses dossiers et ne permettrait pas que l'ensemble du dossier de l'intéressé fut consulté, mais qu'elle serait disposée, en l'occurrence, à fournir des renseignements sur la période d'emploi de la personne en question, avec une brève déclaration motivée, à titre explicatif<sup>17</sup>.

24. Plus récemment, si l'on se reporte aux informations fournies par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA, aucune contestation n'a surgi à propos de la reconnaissance de l'inviolabilité de leurs archives et documents respectifs. Le FMI, dont les membres du personnel en mission se déplacent avec un porte-documents marqué du sigle FMI, signale toutefois que, à deux ou trois reprises, des douaniers, quoique informés de l'inviolabilité des archives du Fonds, ont insisté pour fouiller le porte-documents, et que des documents, y compris des codes, ont été examinés. Aucun document n'a cependant été confisqué. Bien entendu, le FMI a protesté contre ces agissements et a reçu l'assurance que de tels incidents ne se reproduiraient pas. Il y a eu, de même, quelques cas où des documents du FMI expédiés par courrier privé ont été examinés<sup>18</sup>.

25. Outre les conventions générales relatives aux privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées, les accords de siège consacrent à l'inviolabilité des archives des dispositions explicites, qui diffèrent peu quant à la forme et qui, sur le fond, sanctionnent ce principe de manière plus ou moins absolue, selon les cas. Ce sont notamment les accords suivants : Accord relatif au FMI (art. IX, sect. 5); Accord entre la Suisse et l'OMS (art. 8); Accord sur les privilèges et immunités de l'OEA (art. 4); Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (art. 5); Convention relative aux privilèges et immunités de la Ligue des États arabes (art. 4); Accord entre l'UNESCO et la France (art. 14, par. 2); Accord entre l'OMM et la Suisse (art. 8); Accord entre l'AIEA et l'Autriche (art. VIII, sect. 21); Accord constitutif de la BID (art. XI, sect. 5).

26. L'inviolabilité des archives d'une organisation internationale comporte deux aspects distincts. En premier lieu, pour des raisons fonctionnelles, les archives doivent être accessibles aux fonctionnaires de l'organisation, qui sont astreints au secret professionnel. Cet aspect interne est réglé par l'organisation elle-même et relève de son droit interne. Les organisations internationales déterminent, selon les voies juridiques appropriées, par qui et comment leurs archives seront utilisées. Il n'appartient pas à la CDI d'examiner cet aspect de la question.

27. Le second aspect de l'inviolabilité des archives des organisations internationales, qui concerne les tiers, est celui que la CDI se doit d'examiner en exécution du mandat qui lui a été confié par l'Assemblée générale. Comme pour les États, on l'a vu, l'inviolabilité des ar-

chives des organisations internationales s'impose aux tiers d'une manière absolue. On peut même dire que, dans leur cas, cette inviolabilité s'impose encore plus strictement, car elle vise à protéger le secret non seulement des organisations elles-mêmes, mais également celui de leurs États membres.

28. Conformément à la doctrine et à la pratique des États, les autorités nationales doivent s'abstenir de toute mesure de coercition administrative ou judiciaire et ont, en outre, le devoir de protéger les archives des organisations internationales contre toute forme d'ingérence.

29. En aucun cas, même si elle renonce à l'immunité de juridiction, on ne peut imposer à une organisation internationale les règles nationales de procédure et, notamment, l'obligation de produire des documents à la demande d'un tribunal. En effet, comme on le sait, le fait de renoncer à l'immunité de juridiction n'emporte pas ipso facto la renonciation à l'immunité d'exécution. Or, l'ordre de produire certains documents constitue indubitablement une contrainte, face à laquelle l'organisation internationale dispose d'un privilège aussi étendu que celui qui est reconnu aux États étrangers<sup>19</sup>.

30. Jenks est formel à cet égard. Selon lui, l'inviolabilité des archives des organisations internationales est plus forte devant le juge anglais que l'inviolabilité des archives administratives, et il affirme avec force que, en aucun cas, on ne peut contraindre une personne morale internationale (*international body corporate*) jouissant de l'inviolabilité des archives à révéler le contenu de documents<sup>20</sup>.

31. Au cours d'une enquête concernant des fonctionnaires de l'ONU de nationalité américaine, le Gouvernement des États-Unis avait exigé d'eux de produire certains documents faisant partie des archives de l'Organisation, lesquelles étaient déclarées inviolables par la loi américaine. Le Secrétaire général de l'ONU s'opposa à cette mesure, arguant qu'elle violait les archives de l'Organisation, et le « Grand Jury » américain, chargé de l'enquête, ne contesta pas sa position. Nonobstant, le Secrétaire général constitua, le 22 octobre 1952, une commission internationale de juristes, et lui demanda de lui donner son avis sur cinq questions, dont la suivante :

iv) Le Secrétaire général devrait-il donner accès aux archives de l'Organisation au cours d'enquêtes menées par des organes du Gouvernement des États-Unis et devra-t-il autoriser les membres du personnel à répondre à des questions de nature confidentielle ayant trait à des actes officiels<sup>21</sup> ?

32. Dans son avis consultatif rendu le 29 novembre 1952, la Commission de juristes apporta la réponse suivante :

<sup>19</sup> Voir J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982, p. 169.

<sup>20</sup> C. W. Jenks, *The Proper Law of International Organisations*, Londres, Stevens, 1962, p. 234 et 235.

<sup>21</sup> Voir le rapport du Secrétaire général du 30 janvier 1953 sur l'administration du personnel (*Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, doc. A/2364), par. 62.

<sup>17</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 262, par. 136.

<sup>18</sup> Voir l'étude complémentaire établie par le Secrétariat en 1985 sur la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et immunités [*Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), *Additif*, p. 201, doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, par. 69].



Tous les actes qui se rapportent à cette question indiquent que les archives des Nations Unies sont « inviolables ». À notre avis, le Secrétaire général ne devrait jamais lever ce privilège. Nous doutons même qu'il en ait le pouvoir.<sup>22</sup> [...].

33. L'ONU interprète au sens strict le principe de l'inviolabilité absolue des archives. Elle rejoint sur ce point la législation américaine, en l'occurrence l'*International Organizations Immunities Act*, qui stipule que « les archives des organisations internationales sont inviolables »<sup>23</sup>.

34. La protection de l'inviolabilité des archives d'une organisation internationale consiste pour les États à empêcher toute ingérence de personnes étrangères à l'organisation qui tenteraient de mettre la main sur les archives ou d'avoir connaissance de leur contenu. L'État a donc un devoir d'abstention et une obligation de protection. Cette règle de droit diplomatique<sup>24</sup> s'applique également au cas des organisations internationales.

35. La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques prévoit expressément, à l'article 45, la protection des archives des missions diplomatiques en cas de crise :

*Article 45*

En cas de rupture des relations diplomatiques entre deux États, ou si une mission est rappelée définitivement ou temporairement :

a) L'État accréditaire est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les locaux de la mission, ainsi que ses biens et ses archives.

[...]

36. L'article 24 de la même Convention ne mentionne pas expressément l'obligation de l'État accréditaire de protéger les archives contre toute ingérence de la part de tiers. On peut estimer comme Cahier que la rédaction de cet article laisse à désirer, car « il est évident que cette inviolabilité ne serait qu'illusion si l'État accréditaire n'avait pas ce devoir de protection »<sup>25</sup>.

37. Toutefois, on a vu (*supra* par. 12) que, malgré cette lacune de la Convention de Vienne, la règle coutumière, selon laquelle tout État est obligé de protéger les archives d'une mission diplomatique, reste applicable, comme cela ressort clairement du commentaire de la CDI relatif à l'article 22 sur l'inviolabilité des archives, adopté en 1958<sup>26</sup>.

38. Cette inviolabilité absolue des archives a été reconnue en pratique, à l'occasion de la fermeture en 1945 de la légation d'Allemagne à Berne : les immeubles ont été placés sous la protection du Département politique de la Confédération helvétique et les archives ont été mises sous scellés<sup>27</sup>.

39. La règle coutumière a joué également dans le cas de la légation de Roumanie à Berne. Celle-ci fut prise d'assaut par un groupe d'individus qui occupèrent les locaux pendant trente-huit heures, les 15 et 16 février

1951, et qui, après avoir pris connaissance du contenu d'une série de documents faisant partie des archives de la légation, les détruisirent. Le Gouvernement suisse fut critiqué pour n'avoir pas pris les mesures requises pour sauvegarder immédiatement l'inviolabilité des archives de la mission. En réalité, les autorités avaient préféré négocier avec les agresseurs pour éviter de mettre en péril des vies humaines à la suite de l'assaut des locaux de la légation<sup>28</sup>. Néanmoins, elles avaient l'obligation non seulement de protéger les locaux de la mission, mais aussi d'éviter que l'on viole le secret des archives.

40. Dans un autre cas, en revanche, la Suisse s'acquitta parfaitement de ses obligations. En 1958, deux réfugiés hongrois armés s'étaient introduits dans la légation de Hongrie à Berne avec l'intention de s'emparer de certains documents. Prévenue par le chef de la mission et autorisée par lui à cet effet, la police pénétra dans les locaux et y arrêta les malfaiteurs<sup>29</sup>.

41. Il ne fait pas de doute que ce principe vaut également pour les organisations internationales. Bien entendu, lorsque les archives se trouvent dans des locaux occupés par une organisation internationale, elles bénéficient de la même inviolabilité que ceux-ci. Mais lorsque les archives sont transportées en dehors des locaux, l'État hôte devra, le cas échéant, assurer la protection nécessaire à la préservation du secret de leur contenu ou permettre à l'organisation de prendre elle-même les dispositions requises à cet effet.

42. Les États membres d'une organisation internationale doivent donc s'abstenir de toute mesure de contrainte administrative à l'égard des personnes ou des moyens utilisés pour transporter des archives. Ils ne doivent pas non plus invoquer les prérogatives des autorités judiciaires pour tenter de pénétrer le secret des archives. Ils sont tenus, en outre, de protéger les archives des organisations internationales contre l'ingérence de tiers.

43. En conclusion, tous les instruments internationaux, aussi bien les conventions, accords de siège, déclarations ou législations internes (par exemple l'*International Organizations Immunities Act* des États-Unis), que la doctrine et la pratique des États, consacrent amplement le principe de l'inviolabilité des archives des organisations internationales. Le droit à la vie privée, à l'intimité, en un mot au secret, est considéré comme essentiel à la liberté d'action et à l'efficacité des organisations internationales. Le respect de l'intimité, la préservation du secret conditionnent l'indépendance sans laquelle les organisations internationales ne peuvent pleinement réaliser les objectifs en vue desquels elles ont été créées.

## B. — Projet d'article 12

44. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose l'article suivant :

<sup>22</sup> Ibid., annexe III, sect. VII.

<sup>23</sup> *United States Code 1988 Edition*, vol. 9, titre 22, par. 288 a, al. c.

<sup>24</sup> Voir Cahier, *op. cit.*, p. 216 et suiv.

<sup>25</sup> Ibid., p. 210.

<sup>26</sup> Voir *supra* note 7.

<sup>27</sup> Cahier, *op. cit.*, p. 210.

<sup>28</sup> Ibid., p. 217 et 218.

<sup>29</sup> Ibid., p. 218, note 76.

### Article 12

1. Les archives des organisations internationales et, d'une manière générale, tous les documents qui leur appartiennent ou qu'elles détiennent sont inviolables, où qu'ils se trouvent.

2. On entend par archives des organisations internationales tous les papiers, documents, correspondances, livres, films, rubans magnétiques, dossiers et re-

gistres, ainsi que le matériel du chiffre, les fichiers et les meubles destinés à les protéger et à les conserver.

45. Le paragraphe 2 de cet article pourrait éventuellement figurer dans la section consacrée aux définitions des expressions employées, au début du projet d'articles. Le Rapporteur spécial n'a pas de préférence à cet égard, mais pense qu'il pourrait être bon, par souci de clarté, de faire figurer la définition des archives dans le corps même du projet d'articles, sans renvoi à un autre article.

## III. — Facilités en matière de publications et de communications

### A. — Observations préliminaires

46. S'agissant des organisations internationales, le principe de la liberté des communications est indissociable de celui de la liberté des publications. L'efficacité de toute organisation internationale dépend en grande partie des moyens d'expression et de communication à sa disposition, de l'échange et de la circulation des idées, autrement dit de la possibilité de s'exprimer en toute liberté. Les facilités de communication sont essentielles au bon fonctionnement des organisations internationales. Elles doivent leur permettre de communiquer sans entrave avec les États membres ou avec d'autres organisations, de diffuser leurs idées et de faire connaître les résultats des tâches qui leur ont été confiées. En bref, les organisations internationales doivent jouir de la liberté de publication et de communication, garante de la liberté d'expression. Comme Duffar le fait observer, citant l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, « la libre communication de la pensée et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme »<sup>30</sup>. Ce droit est également consacré par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>31</sup>, par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>32</sup> et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>33</sup>.

47. Pareille liberté, si elle a été reconnue aux personnes physiques, doit l'être *a fortiori* aux organisations internationales qui, pour les besoins de l'action et de l'information, doivent communiquer à un niveau beaucoup plus élevé. Ceci vaut notamment pour les organisations internationales de caractère fonctionnel, dont les activités sont étroitement subordonnées à la liberté de communication et d'information.

### B. — Publications

#### 1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

48. Les publications constituent la forme d'expression principale, voire essentielle, des organisations internatio-

nales. C'est pourquoi le terme « publications », tel qu'il est employé par ces organisations aussi bien dans les textes que dans la pratique, a un contenu beaucoup plus vaste que celui qui est généralement le sien en droit interne. Ce contenu varie selon les textes. Une des définitions les plus larges se rencontre par exemple dans l'Accord entre l'AIEA et l'Autriche, stipulant à l'article VI, sect. 15, al. a, que :

a) Toutes les communications officielles adressées à l'AIEA ou à l'un quelconque de ses fonctionnaires au district du siège et toutes les communications officielles émanant de l'AIEA, par quelque moyen ou sous quelque forme que ce soit, sont exemptes de toute censure et de toute autre forme d'interception ou de violation de leur secret. Cette immunité s'étend, sans que cette énumération soit limitative, aux publications, photographies, films cinématographiques, pellicules et enregistrements sonores.

Cette disposition établit clairement que la protection du secret s'applique sans discrimination à tous les véhicules de la pensée : correspondance, films cinématographiques, enregistrements sonores, etc.<sup>34</sup>.

49. Dans d'autres instruments internationaux, la notion de publication est présentée d'une manière analogue, mais moins détaillée. Par exemple, dans l'Accord entre le Mexique et l'OACI, sont exonérés de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation les « publications, photographies, films et enregistrements sonores » de l'Organisation (art. III, sect. 6, al. c). Dans l'Accord entre l'UNESCO et la France, les articles exonérés sont « les publications, films cinématographiques, vues fixes et documents photographiques que l'Organisation importe ou édite dans le cadre de ses activités officielles » (art. 15, par. 2, al. b). Des dispositions semblables figurent notamment dans l'Accord entre l'Italie et la FAO (art. VI, sect. 13), dans l'Accord entre l'Égypte et la FAO (art. V, sect. 13, al. b), dans l'Accord entre la Thaïlande et la FAO (art. VIII, sect. 15, al. c) et dans l'Accord sur les privilèges et immunités de l'OEA (art. 5, al. c).

#### 2. LA PRATIQUE

50. Selon la Convention générale, l'Organisation est exonérée « de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à

<sup>30</sup> Duffar, *op. cit.*, p. 196.

<sup>31</sup> Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

<sup>32</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171.

<sup>33</sup> Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (*ibid.*, vol. 213, p. 221).

<sup>34</sup> Duffar, *op. cit.*, p. 199.

l'égard de ses publications » (art. II, sect. 7, al. c). Des dispositions analogues figurent dans d'autres accords, par exemple dans l'Arrangement provisoire entre l'ONU et la Suisse (art. II, sect. 5, al. e), dans l'Accord entre l'ONU et le Chili relatif à la CEPAL (art. IV, sect. 10, al. c) et dans l'Accord entre l'ONU et la Thaïlande relatif à la CEAEAO (art. IV, sect. 8, al. c).

51. En ce qui concerne les institutions spécialisées, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées prévoit l'exonération des droits de douane et l'exemption de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard de leurs publications (art. III, sect. 9, al. c).

52. On a interprété largement le terme « publications » comme comprenant non seulement les documents imprimés, mais également les films, disques, enregistrements d'émissions radiophoniques, bandes magnétiques, ainsi que les périodiques et autres documents imprimés publiés par l'organisation en question. Il convient de noter que, dans une déclaration faite à la Cinquième Commission lors de la dix-septième session de l'Assemblée générale, le Conseiller juridique de l'Organisation se référant au problème qui s'était posé au sujet de l'interprétation de l'expression « à usage officiel », avait déclaré ce qui suit :

Lorsque l'Organisation expédie un film ou un enregistrement réalisé par elle dans le cadre de ses activités d'information à un agent chargé de le distribuer dans un État Membre, peut-on considérer le film ou l'enregistrement qui est ainsi importé sur le territoire de cet État Membre comme ayant été importé pour l'« usage officiel » de l'ONU ? À cette question, le Secrétariat a répondu par l'affirmative et l'État Membre intéressé a bien voulu, je suis heureux de le signaler, accepter cette interprétation<sup>35</sup>.

53. En outre, dans un mémorandum interne rédigé en 1952, le Service juridique de l'ONU a déclaré, à propos de la Convention générale, ce qui suit :

[...] l'expression « usage officiel » utilisée à la section 7 b doit être interprétée comme englobant la distribution des films de l'Organisation des Nations Unies dans les États Membres, qu'elle soit effectuée par l'Organisation elle-même ou par les diverses entreprises de distribution qui concluent avec l'Organisation des contrats de location de films, dans la mesure où l'Organisation remplit une fonction officielle en procédant à la distribution<sup>36</sup>.

54. Les interprétations diverses données au terme « publications » par les différentes organisations internationales montrent donc que ce terme recouvre une gamme assez large de moyens d'information et de diffusion. Il s'agit non seulement des publications proprement dites, mais de toute une série de moyens d'information, y compris les films cinématographiques. Jusque là, l'ONU et les institutions spécialisées ont revendiqué un régime de liberté totale avec certaines réserves précises, bien entendu, pour tout ce qui touche les publications des organisations internationales.

55. Entre les autres modalités permettant aux États d'exercer un contrôle plus direct, il convient de mentionner la censure ou l'octroi d'autorisation par les gouvernements. En 1962, les États-Unis d'Amérique ont voulu obliger l'ONU à obtenir une licence pour l'exportation

de documents d'information vers certains États. Après un échange de correspondance, les États-Unis ont reconnu que l'Organisation était exempte de cette obligation, une telle restriction risquant de paralyser ses activités en matière d'information dans les États visés. L'ONU a fondé sa protestation sur les dispositions de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et sur l'article II, sect. 7, al. b, de la Convention générale<sup>37</sup>.

56. Un État Membre avait demandé au Centre d'information des Nations Unies situé sur son territoire de suspendre la projection de films de l'Organisation jusqu'à ce qu'il donnât l'autorisation nécessaire. Le Secrétariat adressa en 1966 à la mission permanente de l'État concerné une lettre, exposant comme suit les fondements de la demande d'exemption de cette obligation :

L'Organisation des Nations Unies n'est pas en mesure de soumettre ses films à la censure car cela serait contraire à la Charte et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle votre pays est partie. La position de l'Organisation à cet égard découle, en termes généraux, de l'Article 105 de la Charte, et plus précisément des sections 3, 4 et 7 c de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>38</sup>.

57. Il convient de noter que l'Accord entre l'ONU et le Chili relatif au siège de la CEPAL prévoit expressément que l'exemption de la censure dont bénéficie la correspondance et les autres communications de cette organisation s'applique « sans que cette énumération soit limitative, aux publications, photographies, films fixes et cinématographiques et aux enregistrements sonores » (art. III, sect. 6). L'Accord entre l'Éthiopie et l'ONU relatif au siège de la CEA (art. III, sect. 6, al. a) et l'Accord entre l'ONU et la Thaïlande relatif au siège de la CEAEAO (art. V, sect. 13, al. a) contiennent des dispositions similaires.

58. Les renseignements communiqués par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA au sujet de leur pratique suivie depuis 1966 en ce qui concerne leur statut juridique et leurs privilèges et immunités<sup>39</sup> montrent que la reconnaissance de la liberté de ces organisations en matière de publications n'a pas posé, en fait, de problèmes majeurs. L'ONU a cependant signalé deux cas touchant l'interprétation du terme « publications » et certains problèmes de distribution.

59. Conformément à sa nouvelle loi sur la presse, un État Membre avait exigé que toutes les publications périodiques indiquent le nom du rédacteur. Dans un mémorandum adressé le 16 janvier 1970 au Service de l'information, le Service juridique de l'ONU déclarait ce qui suit :

Le but de la disposition susmentionnée de la loi en question sur la presse est évidemment d'identifier l'auteur de toute publication périodique afin de lui en faire assumer la responsabilité devant la loi de l'État Membre intéressé. En diffusant les publications de l'Organisation des Nations Unies dans ledit État, le Directeur du Centre d'information des Nations Unies s'acquitte d'une fonction de l'Organisation des Nations Unies en qualité de fonctionnaire de l'Organisation. Il ne peut pas être responsable devant le gouvernement en question, non plus que devant aucune autre autorité extérieure à l'Organisation des Nations Unies, en vertu de l'Article 105 de la Charte et de la section 18 a de la Convention sur les privilèges et im-

<sup>35</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 275, par. 182.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 276, par. 193.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 275, par. 184.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 278, par. 199.

<sup>39</sup> Voir doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3 (*supra* note 18).

munités des Nations Unies. La disposition susmentionnée de la loi en question ne s'applique manifestement pas aux publications de l'Organisation des Nations Unies, y compris celles qui sont publiées par le Centre d'information.

En conséquence, le Directeur du Centre devrait prendre les mesures nécessaires pour que soit reconnue l'exemption de l'application de la loi en question<sup>40</sup>.

60. L'autre cas concerne la censure de films de l'ONU exigée par la législation d'un État Membre relative à la censure. Le Service juridique avait abordé cette question dans un mémorandum adressé le 7 janvier 1970 au Service de l'information<sup>41</sup> déclarant notamment :

L'Organisation des Nations Unies n'est pas en mesure de soumettre ses films à la censure, étant donné que cela serait contraire à la Charte des Nations Unies et à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle l'État Membre en question a adhéré sans formuler de réserves. La position de l'Organisation à cet égard est fondée, d'une façon générale, sur l'Article 105 de la Charte et, plus précisément, sur les sections 3, 4 et 7 c de la Convention [sur les privilèges et immunités des Nations Unies] [...].

61. Les dispositions juridiques invoquées par le Service juridique se réfèrent à l'inviolabilité des locaux de l'Organisation, à l'immunité dont jouissent ses biens et ses avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, à l'égard de toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative, à l'inviolabilité des documents qui appartiennent à l'ONU ou sont détenus par elle et, enfin, à l'exemption de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard des publications accordée à l'Organisation.

62. Le Service juridique de l'ONU estimait que la Convention générale ne permettait pas de faire la distinction entre les films destinés à être « projetés dans des salles commerciales » et les films « faisant l'objet de projections en groupe, que celles-ci soient ouvertes au public ou de caractère privé ». Avec l'accord du Service juridique, la création d'un centre d'information sur le territoire d'un État Membre s'effectuait conformément aux résolutions de l'Assemblée générale, notamment les résolutions 13 (I), 595 (VI) et 1405 (XIV), aux termes desquelles aussi bien les États Membres que le Secrétaire général devaient favoriser l'action de l'ONU dans le domaine de l'information.

63. Conformément au paragraphe 8 des « Principes de base applicables à l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'information »<sup>42</sup>, approuvés par l'Assemblée générale dans sa résolution 595 (VI), le Département de l'information de l'ONU devait

favoriser, au besoin par une participation directe, la production et la distribution de films et documentaires, de bandes pour projections fixes, d'affiches et autres documents graphiques exposant l'œuvre de l'Organisation des Nations Unies.

En ce qui concerne le mode de distribution, le paragraphe 10 des Principes de base dispose ce qui suit :

10. La distribution gratuite de documentation est nécessaire à l'activité de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine de l'information. Le département devrait, cependant, au fur et à mesure que la demande augmente et chaque fois que cela paraît souhaitable et possible, encourager activement la vente de sa documentation. Il devrait également, dans les cas appropriés, chercher à financer sa production en faisant paraître des publications qui lui procureront des recettes ou couvriront leurs frais.

Le Service juridique indiquait en conclusion à son mémorandum du 7 janvier 1970 ce qui suit :

C'est donc un principe bien établi; les moyens d'information de l'ONU peuvent être diffusés par des voies commerciales. Il s'ensuit que l'on n'est pas fondé à faire une distinction entre les différentes formes de distribution tant que les activités en question demeurent dans le cadre des résolutions susmentionnées de l'Assemblée générale.

64. Dans la pratique, le terme « publications » a donc été interprété comme englobant les films, photographies, disques et enregistrements magnétiques (préparés aux fins du programme d'information d'une organisation internationale et exportés ou importés pour être exposés ou diffusés), ainsi que les livres, publications périodiques et autres documents imprimés. S'il n'y a pas eu de controverses au sujet de la portée du terme « publications », plusieurs institutions spécialisées, notamment la FAO, la BIRD et l'IDA, ont rencontré des difficultés concernant l'application des dispositions pertinentes et de celles de l'Accord de 1949 sur la libre circulation de matériel éducatif<sup>43</sup>. Certains pays imposent par exemple des droits d'importation sur les publications et documents des organisations internationales et, dans certains cas, des difficultés se sont produites dans la distribution de livres, films et microfiches en raison de restrictions ou de retards importants à la douane.

65. Le Sous-Comité du Comité européen de coopération juridique en matière de privilèges et immunités des organisations internationales, pour sa part, a noté dans son rapport que les accords généraux sur les privilèges et immunités des organisations internationales ne contiennent généralement pas de dispositions expresses sur la diffusion des publications après l'importation. Il a relevé, par ailleurs, que l'article 10 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux contient une disposition stipulant que la circulation des publications ne sera soumise à aucune restriction. Tout en considérant que la distribution des publications d'une organisation devait être facilitée par les États membres, le Comité a été d'avis que ces derniers devaient se réserver le droit de prendre les mesures nécessaires pour la protection de l'ordre public<sup>44</sup>.

<sup>40</sup> Ibid., p. 175, par. 39.

<sup>41</sup> Ibid., par. 40.

<sup>42</sup> Voir l'annexe du rapport de la Sous-Commission 8 de la Cinquième Commission chargée des questions d'information (*Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Annexes*, point 41 de l'ordre du jour, doc. A/C.5/L.172).

<sup>43</sup> Accord visant à faciliter la circulation internationale du matériel visuel et auditif de caractère éducatif, scientifique et culturel (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 197, p. 3).

<sup>44</sup> Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités...*, rapport explicatif (voir *supra* note 4), par. 73.

## C. — Communications

### 1. DÉFINITION ET TEXTES JURIDIQUES

66. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées stipule à l'article IV, sect. 11 :

Chacune des institutions spécialisées jouira, pour ses communications officielles, sur le territoire de tout État partie à la présente Convention en ce qui concerne cette institution, d'un traitement non moins favorable que le traitement accordé par le gouvernement de cet État à tout autre gouvernement, y compris à sa mission diplomatique, en matière de priorités, tarifs et taxes sur le courrier, les câblogrammes, télégrammes, radiotélégrammes, téléphotos, communications téléphoniques et autres communications, ainsi qu'en matière de tarifs de presse pour les informations à la presse et à la radio.

67. Cette disposition est analogue à celle qui figure dans la Convention générale, qui dispose à l'article III, sect. 9 :

L'Organisation des Nations Unies bénéficiera, sur le territoire de chaque Membre, pour ses communications officielles, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé par lui à tout autre gouvernement, y compris sa mission diplomatique, en ce qui concerne les priorités, tarifs et taxes sur le courrier, les câblogrammes, télégrammes, radiotélégrammes, téléphotos, communications téléphoniques et autres communications, ainsi que sur les tarifs de presse pour les informations à la presse et la radio. La correspondance officielle et les autres communications officielles de l'Organisation ne pourront être censurées.

68. On retrouve des dispositions semblables dans d'autres accords internationaux, notamment à l'article III de l'Accord entre l'ONU et le Chili relatif à la CEPAL, à l'article V, sect. 11 et 13, de l'Accord entre l'ONU et la Thaïlande relatif à la CESAP, à l'article III, sect. 5 et 6, de l'Accord entre l'ONU et l'Éthiopie relatif à la CEA et à l'article III, sect. 7, de l'Accord conclu entre l'ONU et la Suisse. Dans ce dernier cas, on a ajouté à la fin de la première phrase les mots « en conformité avec la Convention internationale des télécommunications ».

69. Sous une forme plus concise, l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe stipule, à l'article 8, ce qui suit :

#### Article 8

Le Comité des Ministres et le Secrétaire général bénéficient sur le territoire de chaque Membre, pour leurs communications officielles, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé par ce Membre à la mission diplomatique de tout autre gouvernement.

La correspondance officielle et les autres communications officielles du Comité des Ministres et du Secrétariat ne pourront être censurées.

Cette disposition fait expressément référence au régime diplomatique dans le but évident de préserver la liberté effective des communications et d'éviter qu'un État ne tente d'empêcher ou d'entraver l'exécution de la mission confiée à l'organisation, parce qu'il la considère contraire à ses intérêts particuliers. Cette référence peut se justifier par l'analogie des situations. En effet, les missions diplomatiques, comme les organisations internationales, exercent leurs activités sur un territoire qui n'est pas le leur. De plus, le caractère international de leurs fonctions exige, comme on l'a vu, le respect du secret<sup>45</sup>.

70. Il semble donc que l'inviolabilité des communications des organisations internationales soit définie par référence au droit des missions diplomatiques. On ne saurait concevoir un régime plus favorable que celui que les États s'accordent réciproquement. Ce régime est établi par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui dispose au paragraphe 1 de l'article 27 :

1. L'État accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles [...].

71. On peut également constater que, en droit interne, la plupart des pays occidentaux consacrent l'inviolabilité des communications entre les personnes. On pourrait dire, par extension, que le droit international reconnaît que la garantie de cette inviolabilité est garantie aux organisations internationales.

72. Le terme « communications » englobe l'ensemble des véhicules de la pensée : correspondance, télégraphe, téléphone, radio. L'inviolabilité des communications est garantie dans la majorité des systèmes juridiques. Ainsi, l'article 63 de la Constitution vénézuélienne dispose que « la correspondance sous toutes ses formes est inviolable. Les lettres, télégrammes, papiers privés et tous autres modes de correspondance ne pourront être saisis que par l'autorité judiciaire. » Cette dernière restriction n'est évidemment pas opposable aux organisations internationales. On trouve des dispositions semblables à l'article 25 de la Constitution mexicaine, aux articles 10, 18 et 44 de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, modifiée, de la République fédérale d'Allemagne, et à l'article 36, par. 4, de la Constitution suisse.

73. Même si le principe est formulé de façon absolue, tous les pays admettent, tant en droit qu'en fait, des dérogations comme celle qui est signalée plus haut dans la Constitution vénézuélienne, mais il semble que ces dérogations ne s'appliquent pas aux organisations internationales.

74. L'inviolabilité des communications des missions diplomatiques impose à l'État accréditaire certaines abstentions et certaines obligations positives, notamment celle de protéger la liberté des communications, et il en est de même des communications des organisations internationales. L'État doit même s'abstenir d'utiliser à l'encontre de ces dernières les moyens que le droit interne met à sa disposition. S'il ne protège pas les communications des organisations internationales, sa responsabilité pourrait être engagée.

75. La protection peut être assurée par l'État de façon directe ou indirecte, selon les modalités convenues<sup>46</sup>. La protection est directe quand l'État exploite lui-même les moyens de communication. Il semble que, dans ce cas, l'obligation de l'État consiste à faire tout son possible pour tenir ses engagements, et il ne s'agirait donc pas d'une obligation de résultat. Afin d'éviter toute controverse, divers accords de siège se bornent à exiger de l'État une obligation du type indiqué plus haut et non une obligation de résultat. Ainsi, l'Accord relatif au Siège de l'ONU conclu avec les États-Unis d'Amérique stipule à l'article VII, sect. 17, al. a :

<sup>45</sup> Voir Duffar, *op. cit.*, p. 197.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 210.

[...] Dans le cas d'une interruption ou d'une menace d'interruption de l'un quelconque de ces services, les autorités américaines compétentes considéreront les besoins de l'Organisation des Nations Unies comme étant d'une importance égale à ceux de même nature des administrations essentielles du Gouvernement des États-Unis. En conséquence, elles prendront les mesures appropriées pour éviter que les travaux de l'Organisation des Nations Unies ne soient entravés.

76. L'obligation de garantir l'inviolabilité absolue est indirecte quand l'État n'assure pas lui-même les communications par ses propres services. Il doit alors veiller à ce que les organismes non gouvernementaux respectent les règles internationales. Au regard du droit international, le fait qu'il s'agit d'un service de communications de caractère privé ne diminue en rien la responsabilité de l'État hôte. Dans la pratique, on semble considérer que les obligations de l'État sont remplies lorsque celui-ci fournit la preuve qu'il a fait tout ce qu'on pouvait raisonnablement attendre de lui pour protéger les communications de l'organisation.

77. D'après l'étude de 1967 et celle de 1985, établies par le Secrétariat sur la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique et leurs privilèges et immunités<sup>47</sup>, on constate que les dispositions de la section 9 de la Convention générale ont été respectées dans une large mesure. Dans trois pays d'Amérique latine, la Bolivie, El Salvador et le Mexique, l'ONU a été admise à bénéficier de la franchise postale et de tarifs spéciaux pour la correspondance officielle postée dans ces pays. En Bolivie, le Centre d'information des Nations Unies bénéficie de la franchise postale à l'intérieur du pays. Au Mexique, la question a fait l'objet d'un décret officiel, publié dans le *Journal officiel* n° 19 du 24 septembre 1963, aux termes duquel le Gouvernement mexicain a accordé la franchise postale et télégraphique aux organisations participant au programme du Bureau de l'assistance technique, pour la durée de l'Accord de base relatif à l'assistance technique conclu entre le Mexique et l'ONU le 23 juillet 1963. Le Gouvernement salvadorien a accordé en 1961 une franchise analogue, conformément à la Convention de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne, aux termes de laquelle les membres du corps diplomatique des pays de l'Union ont droit à ce privilège en El Salvador<sup>48</sup>.

78. À la suite de l'adoption en 1966 d'une convention entre les États d'Amérique latine, le Canada et l'Espagne — qui prévoyait une franchise postale spéciale pour la correspondance des missions diplomatiques des membres de l'Union postale des Amériques et d'Espagne —, le Secrétaire général, dans une lettre adressée le 24 août 1971 aux représentants permanents de ces pays auprès de l'ONU, a revendiqué les mêmes privilèges pour l'Organisation en application de l'article III, sect. 9, de la Convention générale<sup>49</sup>.

79. Les mots « en conformité avec la Convention internationale des télécommunications » qui figurent à la fin de la première phrase de l'article III, sect. 7, de l'Arrangement provisoire entre l'ONU et la Suisse ont

leur raison d'être. En effet, selon cette convention, les télégrammes et les appels et communications téléphoniques émanant de l'ONU doivent être traités comme s'ils émanaient de gouvernements. L'assimilation aux télégrammes et aux appels et communications téléphoniques d'État était faite dans les termes suivants :

*Article 36. — Priorité des télégrammes d'État, des appels et des conversations téléphoniques d'État*

Sous réserve des dispositions de l'article 45, les télégrammes d'État jouissent d'un droit de priorité sur les autres télégrammes lorsque l'expéditeur en fait la demande. Les appels et les conversations téléphoniques d'État peuvent également, sur demande expresse et dans la mesure du possible, bénéficier d'un droit de priorité sur les autres appels et conversations téléphoniques.

80. L'article 45 susmentionné accorde la « priorité absolue » aux « appels et messages de détresse ». L'annexe 2 de la Convention, relative à la définition des termes utilisés, contient notamment la disposition suivante :

*Télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'État* : ce sont les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant de l'une des autorités ci-après :

[...]

f) Secrétaire général des Nations Unies et chefs des organes subsidiaires des Nations Unies;

[...]

81. En 1949, le Conseil d'administration de l'UIT a adopté la résolution n° 142<sup>50</sup>, dans laquelle il invitait le Secrétaire général de l'UIT, notamment,

1. [...] à tenir à jour la liste des organes subsidiaires des Nations Unies, à en envoyer une copie aux Membres et Membres associés de l'Union et à les aviser de toute modification apportée à cette liste;

[...]

82. Toutefois, la question de savoir quels étaient les organes subsidiaires des Nations Unies a suscité des difficultés. À la suite du refus d'accorder le traitement réservé aux gouvernements à un centre d'information des Nations Unies, l'ONU avait adressé, en 1951, une lettre à l'UIT en faisant observer que les centres d'information faisaient partie du Secrétariat et n'étaient pas des organes subsidiaires; en conséquence, les télégrammes, appels et conversations téléphoniques qui en émanaient avaient droit, sans être spécialement mentionnés, au traitement accordé aux gouvernements étant donné qu'ils étaient faits au nom du Secrétaire général. Dans la Convention internationale des télécommunications de Buenos Aires, la définition précitée (par. 80) a été modifiée de sorte que la rubrique correspondante figurant à l'annexe 3 de la Convention se lisait comme suit :

*Télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'État* : ce sont les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant de l'une des autorités ci-après :

[...]

Secrétaire général des Nations Unies, chefs des organes principaux et chefs des organes subsidiaires des Nations Unies;

[...]

83. Dans l'annexe 3 de la Convention internationale des télécommunications de Genève, cette définition a été

<sup>47</sup> Voir *supra* notes 13 et 18.

<sup>48</sup> Doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 285 et 286, par. 217 à 219.

<sup>49</sup> Voir doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3 (*supra* note 18), p. 178, par. 46.

<sup>50</sup> Résolution relative à l'application de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [« Résolutions du Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications, 4<sup>e</sup> session, Genève, août-septembre 1949 » (reproduit)].

de nouveau modifiée de façon à mentionner les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant du « Secrétaire général des Nations Unies [et des] chefs des organes principaux des Nations Unies ».

84. Hormis ce problème de définition, on peut constater que les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant de l'ONU (contrairement à ceux émanant des institutions spécialisées) bénéficient actuellement d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé aux télégrammes et aux appels et conversations téléphoniques d'État<sup>51</sup>.

85. En ce qui concerne la priorité (seul point expressément mentionné dans la Convention internationale des télécommunications), il y a lieu de noter que, en vertu des dispositions de l'article 62, par. 7, du chapitre XVII du Règlement télégraphique, révisé à Genève en 1958<sup>52</sup>, une priorité spéciale, plus élevée que celle qui est accordée aux télégrammes d'État, est accordée, en cas de situation grave, aux télégrammes expédiés par le Président du Conseil de sécurité, le Président de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, et certains autres hauts fonctionnaires en liaison avec l'application des dispositions contenues aux Chapitres VI, VII et VIII de la Charte des Nations Unies. Outre qu'elle bénéficie pour ses télécommunications d'une priorité à des conditions au moins aussi favorables que les conditions accordées aux gouvernements, l'ONU bénéficie également des mêmes tarifs que les gouvernements en ce qui concerne leurs échanges de communications.

86. Il n'a pas été signalé de cas dans lesquels les autorités nationales auraient censuré la correspondance et autres communications officielles de l'ONU.

87. Il ressort des deux études du Secrétariat relatives à la pratique suivie par les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique et leurs privilèges et immunités<sup>53</sup> que le traitement qui leur est accordé en vertu de l'article IV, sect. 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées a été dûment appliqué, à une exception près, mais qui est importante. Cette exception concerne les privilèges en matière de télécommunications, les différentes Conventions internationales des télécommunications n'ayant pas accordé à toutes les institutions spécialisées des priorités, tarifs et taxes au moins aussi favorables que ceux accordés aux gouvernements.

88. La Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City, adoptée en même temps que l'Assemblée générale adoptait la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, prévoyait que la priorité serait accordée aux télégrammes et communications téléphoniques de l'ONU, mais ne contenait pas de disposition analogue en ce qui concerne les institutions spécialisées. La Convention d'Atlantic City n'accordant pas aux institutions spécialisées, en matière

de communications, le même traitement qu'aux gouvernements, le Conseil d'administration de l'UIT, à sa troisième session, en 1948, avait adopté une résolution invitant le Secrétaire général et les gouvernements membres de l'UIT à interpréter l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées en conformité des dispositions de la Convention d'Atlantic City<sup>54</sup>. Cette résolution avait été suivie d'un échange de correspondance entre le Secrétaire général de l'UIT et l'ONU. Dans une lettre datée du 30 août 1948, le Secrétaire général de l'ONU faisait connaître au Secrétaire général de l'UIT que la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées était devenue applicable à l'OACI et à l'OMS et exprimait l'opinion que les États parties à la Convention auraient le devoir d'appliquer à ces institutions spécialisées les dispositions de l'article IV, sect. 11<sup>55</sup>.

89. En dépit d'un échange intensif de correspondance entre les parties intéressées et des négociations et débats tenus dans le cadre de l'UIT, celle-ci a systématiquement refusé d'inclure les institutions spécialisées parmi les entités habilitées à expédier des télégrammes d'État ou à demander des communications téléphoniques d'État. Elle a même insisté pour que l'ONU apporte la modification nécessaire à l'article IV, sect. 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées pour régler définitivement la question. Au 1<sup>er</sup> juin 1985, huit gouvernements s'étaient déclarés dans l'incapacité de se conformer pleinement aux dispositions de l'article IV, sect. 11, tant que tous les autres gouvernements n'auraient pas décidé de coopérer en accordant ce traitement aux institutions spécialisées<sup>56</sup>. Ainsi, abstraction faite de certains cas exceptionnels (par exemple, les télégrammes épidémiologiques d'urgence exceptionnelle de l'OMS, couverts par l'article 61 du Règlement télégraphique<sup>57</sup> de l'UIT ou les cas dans lesquels la procédure envisagée dans la résolution n° 27 de la Conférence de plénipotentiaires de Buenos Aires<sup>58</sup> pouvait être appliquée en raison de grèves empêchant l'expédition de télégrammes ordinaires), les institutions spécialisées n'ont pas bénéficié de la priorité pour leurs télécommunications ni du tarif réservé aux gouvernements.

90. Les facilités à accorder aux organismes internationaux de caractère financier, notamment la BIRD, l'IDA, la SFI et le FMI, sont stipulées dans des termes presque identiques dans les actes constitutifs de ces organismes. L'article VII, sect. 7, des statuts de la BIRD dispose, notamment, que « les États membres appliqueront aux communications officielles de la Banque le même traitement qu'aux communications officielles des autres États membres ».

<sup>54</sup> Résolution n° 36 relative aux privilèges et immunités des institutions spécialisées [« Résolutions du Conseil d'administration de l'Union internationale des télécommunications, 3<sup>e</sup> session, Genève, septembre-octobre 1948 » (reprographié)].

<sup>55</sup> Voir A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 342, par. 77.

<sup>56</sup> Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général. — État au 31 décembre 1990* (numéro de vente : F.91.V.8), chap. III.2.

<sup>57</sup> UIT, *Règlement télégraphique...*, *op. cit.*, p. 86.

<sup>58</sup> Voir UIT, *Convention internationale des télécommunications, Buenos Aires, 1952*, p. 156.

<sup>51</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 286, par. 222.

<sup>52</sup> UIT, *Règlement télégraphique (révision de Genève, 1958), annexé à la Convention internationale des télécommunications (Buenos Aires, 1952)*, Genève, 1959, p. 88.

<sup>53</sup> Voir *supra* notes 13 et 18.

91. Hormis un différend survenu en 1949 entre, d'une part, les États-Unis d'Amérique et, d'autre part, la BIRD et le FMI, sur un problème d'interprétation qui a été résolu en faveur des deux organismes financiers, le droit des organisations financières mentionnées dans le paragraphe précédent — dont les actes constitutifs contiennent la même disposition — de bénéficier du même traitement que les gouvernements en matière de télécommunications n'a pas été contesté<sup>59</sup>.

92. Enfin, on peut noter que, aux termes de l'article VI, sect. 13, de l'Accord entre l'AIEA et l'Autriche, ainsi que de l'article IV, sect. 10, de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA, l'AIEA ne jouit, pour ses communications officielles sur le territoire de tout État partie à l'Accord, d'un traitement aussi favorable que le traitement accordé aux gouvernements que dans la mesure « compatible avec les conventions, règlements et accords internationaux » auxquels l'État intéressé est partie. Une disposition analogue figure à l'article 10 de l'Accord entre l'UNESCO et la France<sup>60</sup>.

93. Les obligations contractées par les États-Unis à l'égard de l'ONU sont d'une portée moins précise. En effet, l'article VII, sect. 17, al. a, de l'Accord de siège, prévoit « la fourniture au district administratif, à des conditions équitables, des services publics nécessaires, y compris [...] les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, [...] ».

## 2. LES MOYENS DE COMMUNICATION

### a) Généralités

94. Les moyens de communication qui peuvent être mis à la disposition des organisations internationales sont, bien entendu, les mêmes que ceux qu'utilisent les États ou les missions diplomatiques. Les organisations internationales peuvent donc, une fois encore, être assimilées ou comparées aux missions diplomatiques et devraient bénéficier des mêmes moyens de communication que ces dernières.

95. Le sous-comité du Comité européen de coopération juridique a estimé à ce sujet que

[...] La nécessité de faire usage de courriers et de disposer de facilités spéciales pour l'emploi de valises scellées, de codes et de chiffres ne se fait pas sentir pour toutes les organisations internationales. Dans le cas de nombreuses organisations, le recours aux services ordinaires de courrier et de télécommunications devrait être suffisant [...]<sup>61</sup>.

96. De l'avis du Rapporteur spécial, il n'y a pas lieu de se préoccuper outre mesure du fait que les organisations internationales n'ont pas toutes besoin d'utiliser tous les moyens exceptionnels de communication. Le principe doit être reconnu — comme il l'est en général — et il doit être appliqué dans les cas pertinents. Dans les cas où l'application du principe n'est pas une nécessité découlant des activités d'une organisation, il faut laisser à celle-ci la faculté d'y renoncer.

<sup>59</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 346, par. 95 et 96.

<sup>60</sup> *Ibid.*, par. 97.

<sup>61</sup> Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités...*, rapport explicatif (*supra* note 4), par. 81.

97. De toute façon, vu les moyens toujours plus perfectionnés qui résultent des progrès techniques en matière de communications radiotéléphoniques et radiotélégraphiques (télex, télécopie, et autres), la question perd chaque jour de son importance. À l'avenir, comme c'est en grande partie le cas aujourd'hui même, le problème ne portera plus que sur la priorité à accorder aux demandes d'installation des appareils nécessaires, l'octroi de tarifs préférentiels et les impôts et taxes applicables aux services.

98. Du point de vue conventionnel, l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques stipule ce qui suit :

#### Article 27

1. L'État accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres missions et consulats de l'État accréditant, où qu'ils se trouvent, la mission peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris les courriers diplomatiques et les messages en code ou en chiffre. Toutefois, la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État accréditaire.

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

3. La valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue.

[...]

99. Il ressort de l'article ci-dessus que les moyens de communication relèvent de quatre grandes catégories : les codes, la valise diplomatique, les courriers et les télécommunications. Devant l'impossibilité d'établir une liste exhaustive, la CDI<sup>62</sup>, puis la Conférence des Nations Unies de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques ont jugé préférable d'adopter une formule de caractère général.

100. Par ailleurs, l'article III, sect. 10, de la Convention générale stipule que l'ONU aura le droit « d'employer des codes ainsi que d'expédier et de recevoir sa correspondance par des courriers ou valises qui jouiront des mêmes privilèges et immunités que les courriers et valises diplomatiques », et la disposition correspondante de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, à savoir l'article IV, sect. 12, dispose ce qui suit :

La correspondance officielle et les autres communications officielles des institutions spécialisées ne pourront être censurées.

Les institutions spécialisées auront le droit d'employer des codes ainsi que d'expédier et de recevoir leur correspondance par des courriers ou valises scellées qui jouiront des mêmes privilèges et immunités que les courriers et valises diplomatiques.

La présente section ne pourra en aucune manière être interprétée comme interdisant l'adoption de mesures de sécurité appropriées à déterminer suivant accord entre l'État partie à la présente Convention et une institution spécialisée.

Il convient de noter que l'article III, sect. 10, de la Convention générale ne contient aucune allusion aux mesures de sécurité, et que l'interdiction de la censure figure séparément, à l'article III, sect. 9.

<sup>62</sup> Voir les débats de la Commission, à ses neuvième et dixième sessions, au sujet de l'article 16 du projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques (*Annuaire... 1957*, vol. I, p. 78 et suiv., 398<sup>e</sup> séance, par. 27 à 100; et *Annuaire... 1958*, vol. I, p. 123 et suiv., 455<sup>e</sup> séance, par. 55 à 78).



101. Il ressort des textes cités que les privilèges et immunités des organisations internationales sont établis par rapport à ceux des missions diplomatiques, comme ceux qui sont spécifiés à l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

102. Cette assimilation du traitement accordé aux organisations internationales au traitement accordé aux missions diplomatiques se trouve également consacrée, outre les dispositions susmentionnées des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, dans de nombreux autres instruments internationaux, notamment dans l'Arrangement provisoire entre l'ONU et la Suisse (art. III, sect. 7 et 8), dans l'Accord entre la Suisse et l'OIT (art. 12 et 13) et dans l'Arrangement d'exécution de cet accord (art. 5 et 6), dans l'Accord entre la Suisse et l'OMS (art. 12 et 13), dans l'Accord entre l'Italie et la FAO (art. VI, sect. 11 à 13), dans l'Accord entre l'OACI et le Canada (art. II, sect. 9 et 10), dans l'Accord entre l'UNESCO et la France (art. 10 et 11) et dans l'Accord entre la Suisse et l'OMM (art. 12 et 13).

#### b) Codes

103. Attendu que les organisations internationales sont admises à bénéficier du régime diplomatique, elles sont autorisées de plein droit à utiliser la correspondance chiffrée, sans qu'il soit nécessaire de le mentionner expressément. L'ONU bénéficie de ce droit en vertu des dispositions de l'article III, sect. 10, de la Convention générale. L'Organisation a, bien entendu, employé des codes lorsqu'elle l'a jugé nécessaire et aucun problème d'ordre juridique ne semble s'être posé à cet égard<sup>63</sup>.

104. En ce qui concerne les institutions spécialisées, on a vu qu'elles sont autorisées à utiliser des codes en vertu de l'article IV, sect. 12, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Toutefois, la plupart de ces institutions n'utilisent pas de codes pour leur correspondance<sup>64</sup>. D'une façon générale, les droits et les privilèges et immunités correspondants, stipulés dans le deuxième alinéa de l'article IV, sect. 12, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, notamment « le droit d'employer des codes », ont toujours été reconnus.

105. Le projet de convention de la Harvard Law School sur les privilèges et immunités diplomatiques indique expressément à l'article 14 (Liberté de communications) que les organisations internationales ont le droit d'employer des codes et des chiffres :

1. L'État de réception garantit la liberté et la protection des communications officielles quels que soient les moyens utilisés, notamment les messagers munis de passeports spéciaux et l'utilisation de codes et de chiffres :

[...]

e) entre une mission de l'État d'envoi et les agents des organisations internationales, telles que [...] <sup>65</sup>.

<sup>63</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 287, par. 224.

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 346, par. 99.

<sup>65</sup> Harvard Law School, *op. cit.*, p. 21 et 22.

106. Il semble donc que nul ne conteste l'application de ce droit ni l'octroi aux organisations internationales des privilèges et immunités qui s'y attachent.

#### c) La valise diplomatique

107. On a vu que la Convention générale et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées reconnaissent à l'ONU et aux organismes du système des Nations Unies le droit d'utiliser la valise diplomatique pour leur correspondance.

108. Afin de combler la lacune que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne sur les relations consulaires comportent à cet égard, la CDI a pour sa part défini l'expression « valise diplomatique » à l'article 3, par. 2, du projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, ainsi qu'à l'article II, al. b, du projet de protocole facultatif II se rapportant à ce projet<sup>66</sup>. La définition donnée à l'article 3 se lit comme suit :

2) L'expression « valise diplomatique » s'entend des colis contenant de la correspondance officielle, ainsi que des documents ou objets destinés exclusivement à un usage officiel, qu'ils soient ou non accompagnés par un courrier diplomatique, qui sont utilisés pour les communications officielles visées à l'article premier et qui portent des marques extérieures visibles de leur caractère de :

a) valise diplomatique au sens de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961;

b) valise consulaire au sens de la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963; ou

c) valise d'une mission permanente, d'une mission permanente d'observation, d'une délégation ou d'une délégation d'observation au sens de la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel du 14 mars 1975.

109. On relèvera qu'il n'est pas fait mention, à l'article 3, de la valise diplomatique des organisations internationales, mais que l'article 2, qui traite des courriers et valises diplomatiques non visés par le projet d'articles, dispose ce qui suit :

#### Article 2. — Courriers et valises n'entrant pas dans le champ d'application des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux courriers et valises utilisés pour les communications officielles des missions spéciales ou des organisations internationales ne porte pas atteinte :

a) au statut juridique de ces courriers et valises;

b) à l'application à ces courriers et valises de toutes règles énoncées dans les présents articles qui leur seraient applicables en vertu du droit international indépendamment des présents articles.

110. La CDI explique dans le commentaire de l'article 2 les raisons pour lesquelles elle a écarté la possibilité d'inclure expressément les organisations internationales dans le champ d'application du projet d'articles, tel qu'il est défini à l'article 1<sup>er</sup>. Elle précise toutefois que :

[...] le fait que ces articles ne visent que les courriers et valises d'États n'exclut pas la possibilité de similitudes de fond entre le régime juridique applicable à ces courriers et valises et le régime juridique des courriers et valises des organisations internationales, et en particulier des organisations qui ont un caractère universel ou un très large caractère régional [...] <sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Voir *Annuaire... 1989*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 18 et 53.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 17, par. 1 du commentaire.

111. Au cours des débats de la CDI<sup>68</sup> et de la Sixième Commission<sup>69</sup>, les opinions étaient divisées. Certains commentaires et observations présentés par écrit préconisaient de limiter le champ d'application du projet d'articles aux courriers et aux valises des États. Mais un grand nombre de commentaires et d'observations étaient favorables à l'extension de ce champ d'application aux courriers et valises des organisations internationales

112. Après avoir formulé une série d'observations et conformément à l'approche globale et uniforme sur laquelle se fonde le projet d'articles, le Rapporteur spécial, M. Yankov avait proposé, dans son huitième rapport, d'insérer dans l'article 1<sup>er</sup> un nouveau paragraphe 2 libellé comme suit :

*Article premier. — Champ d'application des présents articles*

[...]

2. Les présents articles s'appliquent au courrier diplomatique et à la valise diplomatique employés pour les communications officielles d'une organisation internationale avec un État ou avec d'autres organisations internationales<sup>70</sup>.

113. À l'issue d'un long débat, la CDI a décidé de ne pas inclure le nouveau paragraphe proposé. Des arguments contraires ont été avancés. Dans ce cas particulier, ainsi que certains membres de la Commission l'ont fait observer, l'insistance de certains sur la nécessité de différencier les États et les organisations internationales est inopportune. Les organisations internationales sont créées par les États et on a vu qu'elles emploient des courriers et des valises diplomatiques sans soulever de sérieuses difficultés. La Convention générale et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ainsi que de nombreux autres instruments internationaux (accords de siège, accords d'assistance technique et autre) contiennent également des dispositions expresses relatives à cette question<sup>71</sup>.

114. Il semble qu'il y ait une légère contradiction entre la position de la CDI, approuvée par la Sixième Commission, tendant à adopter le principe d'un régime global et uniforme comme base du projet d'articles (unification du droit diplomatique établi par les diverses conventions de Vienne) et le fait d'exclure les organisations internationales, qui jouissent de ce droit en vertu d'instruments juridiques en vigueur, de l'application de la réglementation en question.

115. Néanmoins, compte tenu des divergences de vues, la CDI, bien qu'elle ait choisi de limiter le champ d'application du projet d'articles aux courriers et valises employés par les États « afin de ne pas compromettre l'acceptabilité du projet », a estimé utile de permettre aux États d'étendre, s'ils le souhaitent, l'application du

projet d'articles au moins aux courriers et valises des organisations internationales de caractère universel. À cette fin, elle a élaboré et adopté le projet de protocole facultatif II relatif au statut du courrier et de la valise des organisations internationales de caractère universel, qui stipule à l'article I<sup>er</sup> :

*Article premier*

Les articles s'appliquent également à un courrier et à une valise employés pour les communications officielles d'une organisation internationale de caractère universel :

a) avec ses missions et ses bureaux, où qu'ils se trouvent, et pour les communications officielles de ces missions et bureaux les uns avec les autres;

b) avec d'autres organisations internationales de caractère universel<sup>72</sup>.

116. D'après les deux études du Secrétariat relatives à la pratique suivie par l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique et leurs privilèges et immunités<sup>73</sup>, les organisations du système des Nations Unies ont parfois utilisé les courriers mais l'envoi des communications par la valise a été beaucoup plus fréquent. Dans les deux cas, les privilèges et immunités des Nations Unies ont été respectés. Néanmoins, quelques incidents se sont produits à l'occasion de l'ouverture de valises des Nations Unies par des fonctionnaires d'État, en général, de rang subalterne, agissant par erreur ou méconnaissance des règles internationales.

117. Dans une lettre adressée au conseiller juridique d'un organe subsidiaire de l'ONU au sujet d'un incident causé par l'ouverture à la douane d'une valise scellée, qui était transportée dans un véhicule de l'ONU, le Conseiller juridique de l'ONU a résumé la situation juridique comme suit :

En règle générale, la valise diplomatique est inviolable; elle ne peut être soumise à l'inspection de la douane ni à aucune autre forme d'ingérence. Si l'État de réception, soupçonnant qu'une valise diplomatique contient des objets autres que ceux qui sont admis, l'ouvre pour l'inspecter et que ses soupçons se révèlent dénués de fondement, l'État d'envoi aura le droit d'alléguer une violation du droit international. En revanche, si de tels objets sont trouvés dans la valise, c'est l'État d'envoi qui est coupable d'abus de privilèges et il ne peut alléguer de violation. Ainsi peut être résumée, me semble-t-il, la règle générale telle qu'elle est pratiquée par les États<sup>74</sup>.

118. En 1962, le gouvernement d'un État Membre avait autorisé l'établissement d'un service de valises diplomatiques entre sa capitale et le Siège de l'ONU à condition qu'en cas de doute il puisse ouvrir la valise en présence d'un fonctionnaire de l'ONU, faisant valoir à cet égard qu'il n'avait pas signé la Convention générale. L'Organisation a jugé cette condition inacceptable et a souligné que l'État Membre en question avait, en vertu d'un accord d'assistance technique conclu antérieurement, accepté d'appliquer la Convention en ce qui concerne les opérations d'assistance technique pour lesquelles le service de valises diplomatiques était nécessaire. Le gouvernement a retiré la restriction qu'il avait imposée et a accordé à l'ONU le droit d'utiliser la valise diplomatique sans condition d'aucune sorte<sup>75</sup>.

<sup>68</sup> Voir *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 127, doc. A/CN.4/409 et Add.1 à 5; et *Annuaire... 1989*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 81, doc. A/CN.4/420.

<sup>69</sup> Voir « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la quarante-troisième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.431), par. 324 à 326.

<sup>70</sup> Voir *Annuaire... 1988*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 174, doc. A/CN.4/417, par. 60.

<sup>71</sup> Voir le résumé du débat que la CDI a consacré à cette question, à sa quarantième session, dans *Annuaire... 1988*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 81 et 82.

<sup>72</sup> Voir le texte de ce protocole et le commentaire y relatif dans *Annuaire... 1989*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 53 et 54.

<sup>73</sup> Voir *supra* notes 13 et 18.

<sup>74</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 287, par. 225.

<sup>75</sup> *Ibid.*, par. 226.

119. Dans le cas des commissions régionales de l'ONU, certains des accords pertinents — Accord entre l'ONU et le Chili relatif à la CEPAL (art. III, sect. 6), Accord entre l'ONU et la Thaïlande relatif à la CEAE (art. V, sect. 13, al. b) et Accord entre l'ONU et l'Éthiopie relatif à la CEA (art. III, sect. 6) — stipulent expressément que la correspondance qui peut être expédiée par courrier ou par valises diplomatiques (scellées) comprend « des publications, des documents, des photographies, des films fixes et cinématographiques et des enregistrements sonores ».

120. Toujours d'après les informations communiquées par les institutions spécialisées, la plupart d'entre elles n'utilisent pas de code et n'expédient pas de correspondance par courrier ou par valise. Celles qui le font ont déclaré qu'elles n'avaient pas éprouvé de difficulté à faire dûment reconnaître leurs droits à cet égard<sup>76</sup>.

#### d) *Courriers diplomatiques*

121. Comme on l'a indiqué, ni l'ONU ni les institutions spécialisées n'utilisent fréquemment ce moyen de communication. Il convient toutefois de rappeler que le projet d'articles élaboré par la CDI sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique a pour objectif de combler les lacunes qui existent dans les conventions de droit diplomatique élaborées sous les auspices des Nations Unies en ce qui concerne les définitions du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, ainsi que le statut du courrier diplomatique et, en particulier, les privilèges et immunités de celui-ci. On a vu (*supra* par. 115) que les organisations internationales demeurent exclues de cette réglementation qui ne pourra leur être appliquée, à titre facultatif, que s'il y a adhésion au protocole facultatif II du projet d'articles.

#### e) *Services postaux*

122. On a estimé que les organisations internationales pouvaient devenir plus indépendantes — et telle est, en fait, la tendance actuelle — en ce qui concerne les services postaux, et exploiter leurs propres services postaux indépendamment du pays hôte. Jusqu'ici, les États, pour des raisons évidentes, se sont montrés réticents à consentir à un tel arrangement, notamment pour des motifs de sécurité. À l'heure actuelle, seule l'ONU, à son Siège à New York, exploite sa propre administration postale indépendamment de celle des États-Unis d'Amérique. Aucune institution spécialisée ni l'AIEA ne disposent d'un tel service.

123. L'Administration postale de l'ONU a été créée par décision de l'Assemblée générale le 1<sup>er</sup> janvier 1951, en application de la résolution 232 (III). L'ONU a conclu avec les États-Unis et avec la Suisse des accords spéciaux concernant l'exploitation de services postaux installés dans les locaux de l'Organisation qui se trouvent dans ces pays. L'exécution de ces accords n'a pas présenté de difficultés.

124. Après la conclusion de l'Accord postal avec les États-Unis, il s'est révélé nécessaire d'examiner la répartition exacte des attributions entre le Département des postes des États-Unis d'Amérique et l'Administration postale de l'ONU, pour ce qui est en particulier de la vente et de l'oblitération des timbres destinés aux philatélistes. À l'issue d'entretiens avec le Département des postes des États-Unis d'Amérique, une disposition de l'Accord a été modifiée<sup>77</sup>.

125. Aux termes de l'Arrangement conclu avec la Suisse, l'ONU devait employer exclusivement des timbres-poste suisses pour l'affranchissement réglementaire des envois postaux expédiés par l'Office européen à Genève. Ces timbres étaient revêtus d'une surcharge les caractérisant comme timbres de service dudit office. L'Arrangement de 1949 a été abrogé par l'Accord postal du 11 décembre 1968, qui s'inspire de l'Accord postal signé avec les États-Unis en 1951. L'Accord de 1968 porte création d'un office postal au Palais des Nations, à Genève, dont l'exploitation est assurée par les PTT suisses. L'ONU est autorisée à émettre, à ses frais, toutes les valeurs postales (timbres poste, cartes postales et aérogrammes) nécessaires à l'exécution du service, et qui sont les seules pouvant être vendues par le service postal. L'ONU est également autorisée à établir un service spécialement destiné à des fins philatéliques.

126. Par ailleurs, des accords postaux spéciaux ont été conclus en ce qui concerne le courrier adressé aux forces de l'ONU chargées du maintien de la paix ou expédié par elle. L'échange de lettres du 8 février 1957 constituant un accord entre l'ONU et l'Égypte sur le statut de la FUNU en Égypte contient une disposition expresse à cet égard (par. 31). L'accord conclu avec le Liban par un échange de lettres et relatif aux services postaux de la FUNU concerne la création d'un bureau de poste à la base de la FUNU à Beyrouth.

127. On trouve des dispositions analogues dans l'Accord concernant le statut juridique et les privilèges de l'ONU au Congo (par. 35), et dans l'échange de lettres entre l'ONU et Chypre constituant un accord relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (par. 31).

128. Comme on l'a vu, aucune institution spécialisée ni l'AIEA n'exploitent de services postaux analogues à ceux de l'ONU. Toutefois, les accords conclus entre la Suisse et l'OIT et entre la Suisse et l'OMS prévoient l'émission par l'Administration postale suisse de timbres spéciaux (timbres de service) pour ces organisations, dans les limites autorisées par les conventions de l'UPU, ainsi que de timbres à l'intention des autres institutions spécialisées ayant leur siège en Suisse.

#### f) *Télécommunications et services de radiodiffusion*

129. L'utilisation de la radiocommunication par les organisations internationales se heurte aux mêmes problèmes que lorsqu'il s'agit des missions diplomatiques, à savoir, d'une part, la réticence des États mus principale-

<sup>76</sup> Ibid., p. 346, par. 99; et doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3 (*supra* note 18), p. 208, par. 116 et 117.

<sup>77</sup> La modification porte sur la suppression, à la fin de la première phrase de l'alinéa ii de la section 3, des mots « en exécution des commandes reçues par correspondance » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 149, p. 415).

ment par des motifs de sécurité et, d'autre part, la répartition initiale des fréquences en application de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City. C'est pourquoi la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques établit une restriction en stipulant, à l'article 27, par. 1, que « la mission ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État accréditaire ».

130. Puisque les organisations internationales sont assimilées aux missions diplomatiques en cette matière, cette restriction leur est également applicable. Le problème s'était déjà posé à l'époque de la SDN, à propos de la création de « Radio-Nations », et fut réglé avec la conclusion de l'Accord du 21 mai 1930 entre le Gouvernement suisse et la SDN concernant l'établissement et l'exploitation d'une station radioélectrique près de Genève<sup>78</sup>.

131. Ni la Convention générale, à l'article III, sect. 9, ni la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, à l'article IV, sect. 11 et 12, ne traitent expressément de cette matière. L'Accord relatif au Siège de l'ONU, conclu avec les États-Unis, contient à l'article II, sect. 4, des dispositions précises à cet effet. Aux termes de ces dispositions, l'ONU peut établir et exploiter dans le district administratif (c'est-à-dire le Siège) :

1) ses propres installations de radiodiffusion par ondes courtes (stations émettrices et réceptrices) — y compris une installation de liaison à employer en cas de nécessité exceptionnelle — qui pourront être utilisées sur les mêmes fréquences dans les limites de tolérance prévues par les règlements applicables aux États-Unis en matière de radiodiffusion pour des services de radiotélégraphie, radiotéléphonie, radiotéléphotographie, et autres services de même nature.

La même section renferme une série de dispositions concernant des questions techniques et des services correspondants.

132. Des dispositions analogues figurent dans d'autres accords conclus par l'ONU tels que l'Arrangement provisoire avec la Suisse, l'Accord avec la Thaïlande, relatif à la CEAEO, qui prévoit également l'exploitation de circuits de télécommunications et d'installations de radiodiffusion, et l'Accord avec l'Éthiopie, relatif à la CEA.

133. Outre les dispositions contenues dans les accords généraux passés avec les pays hôtes, l'ONU a conclu des accords, généralement sur la base d'un échange de lettres, en vue d'exploiter ses propres stations de radio dans un certain nombre de pays<sup>79</sup>. En 1955, le Service juridique avait rédigé un aide-mémoire exposant les points de droit essentiels qu'il fallait examiner avant d'exploiter un service de télécommunications ou d'engager des négociations à cet effet dans n'importe quel pays<sup>80</sup>.

134. L'aide-mémoire en question se réfère à l'article 26 de la Convention internationale des télécommunica-

tions de Buenos Aires, à l'article XVI de l'Accord entre l'ONU et l'UIT annexé à la Convention (annexe 6), et aux résolutions 240 (III) et 460 (V) par lesquelles l'Assemblée générale approuvait la création et l'exploitation du réseau de télécommunications de l'ONU. Il contient notamment une disposition type à insérer dans les accords relatifs aux centres administratifs de l'ONU, qui a été reprise depuis dans divers instruments de cette nature<sup>81</sup>.

135. Comme on l'a vu, l'UIT s'opposait formellement à la création d'un réseau de télécommunications propre aux institutions spécialisées. L'ONU avait demandé que son réseau fut ouvert au trafic des institutions spécialisées. À Buenos Aires (1952), la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT avait déclaré dans la résolution n° 26 que, dans les circonstances normales, le réseau de télécommunications entre points fixes des Nations Unies ne devait pas être ouvert au trafic des institutions spécialisées et « mis en concurrence avec les réseaux commerciaux existants de télécommunications »<sup>82</sup>. L'UIT a confirmé cette position dans sa résolution n° 25 adoptée à la Conférence de Montreux de 1965<sup>83</sup>.

136. Toutefois, certaines communications des institutions spécialisées portant sur des questions qui intéressent l'ONU sont considérées comme communications de l'Organisation et, en tant que telles, empruntent son réseau. C'est ainsi qu'en 1971 les communications des institutions spécialisées, en provenance de Genève et concernant des questions qui intéressent l'ONU, représentaient, en nombre de mots, plus du double du trafic de l'ONU proprement dit<sup>84</sup>.

137. La tendance restrictive évoquée plus haut est moins sensible encore depuis la signature, le 3 août 1972, d'un contrat relatif à l'établissement d'une liaison par télex entre New York et Genève. Cette liaison, qui est desservie par des câbles sous-marins et des circuits terrestres, remplace le système qui existait entre les deux villes. Elle peut être utilisée par les institutions spécialisées selon les conditions prévues par la résolution n° 26 de l'UIT.

138. Le souci d'acquiescer une plus grande indépendance dans le domaine des communications manifesté par les organisations internationales se heurte à celui des États de sauvegarder leur sécurité. Les deux parties défendent leur point de vue. D'une part, le développement interne des organisations internationales amène celles-ci à vouloir affirmer de plus en plus leur caractère international, leur personnalité propre et distincte de celle de leurs États membres et, par suite, à vouloir s'affranchir du contrôle et des services de ces derniers. D'autre part, les États ne peuvent rester insensibles à l'idée de voir les organisations internationales se substituer à eux dans l'exercice de fonctions qui relèvent traditionnellement de leur compétence exclusive. Aussi, la doctrine de même que la pratique actuelle cherchent-elles à établir un équi-

<sup>78</sup> Voir M. O. Hudson, *International Legislation*, vol. V (1929-1931), Washington (D.C.), 1936, p. 494 et suiv., n°s 257 et 257a.

<sup>79</sup> Voir « Réseau de télécommunications de l'Organisation des Nations Unies » dans *L'ONU pour tous*, 8<sup>e</sup> éd. (numéro de vente : F.67.I.5), p. 571 et 572.

<sup>80</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* note 13), p. 289, par. 234.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 289 à 291, par. 234 à 238.

<sup>82</sup> UIT, *Convention... Buenos Aires, 1952* (voir *supra* note 58), p. 155 et 156.

<sup>83</sup> Voir UIT, *Convention internationale des télécommunications, Montreux, 1965*, p. 204 et 205.

<sup>84</sup> Voir Duffar, *op. cit.*, p. 224.

libre qui concilie les intérêts fondamentaux des deux parties en présence.

139. Il semblerait, à première vue, que les organisations internationales jouissent d'un avantage sur les États dans le domaine des communications officielles. L'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui, comme on l'a dit, s'applique également aux organisations internationales, stipule, au paragraphe 1, que « l'État accréditaire permet et protège la libre communication de la mission pour toutes fins officielles ». Il suffit donc que l'État soit informé du caractère officiel des communications pour que celles-ci soient protégées. Cela, bien entendu, ne pose pas de problème majeur puisqu'il ne s'agit que de simples signes extérieurs d'identification. La difficulté avait été de savoir ce qu'il fallait entendre par « fins officielles ». L'incertitude sur cette question a été levée à la suite de l'adoption de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques qui, en définissant l'expression « correspondance officielle », met à nouveau en évidence le critère fonctionnel. En effet, l'article 27 dispose au paragraphe 2 :

2. La correspondance officielle de la mission est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions.

140. Cette disposition applicable aux missions diplomatiques l'est à plus forte raison aux organisations internationales. Le seul critère fonctionnel permet de définir le caractère officiel de la correspondance. Toutes les communications des organisations internationales sont considérées comme officielles dans la mesure où ce caractère leur est conféré par lesdites organisations.

141. Jusqu'ici, seule l'ONU a ressenti la nécessité de se doter de moyens de communication propres en raison de la nature de ses fonctions, et vu l'importance de ses responsabilités mondiales et leur extrême délicatesse. Il est évident que, en cas de crise grave, l'ONU devrait être à l'abri de toute coupure des réseaux publics de communications. Or, si une telle précaution paraît souhaitable dans le cas de l'ONU, elle ne s'impose pas avec autant de force pour toutes les organisations internationales.

142. Ayant été admises à bénéficier du régime diplomatique qui garantit l'inviolabilité de toutes leurs communications — lesquelles sont toutes considérées comme officielles et donc inviolables sans aucune distinction, à l'exemple de celles des missions diplomatiques —, il paraîtrait logique que les organisations internationales cherchent à se doter de leur propre réseau de communications et de télécommunications pour s'affranchir de tout contrôle de la part des États et de toute dépendance à leur égard.

143. Une telle situation ne peut que susciter l'inquiétude des États hôtes d'une organisation internationale, qui craignent qu'échappant à leur contrôle et à leur surveillance les moyens de communication de cette organisation ne soient mis au service d'intérêts contraires aux leurs. C'est apparemment pour cette raison que les États chercheraient à sauvegarder leur sécurité.

144. À cet égard, le régime institué par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne répond pas

tout à fait aux exigences des États en matière de sécurité et n'est donc pas considéré comme réellement satisfaisant. Or, ce régime s'applique également aux organisations internationales. Certains États, appliquant ce qu'ils considèrent comme une règle coutumière, font ouvrir les valises diplomatiques en violation du principe de l'inviolabilité, lorsqu'ils estiment que leur aspect extérieur justifie des soupçons quant à leur contenu<sup>85</sup>. La Convention de Vienne sur les relations consulaires consacre cette règle, mais seulement en ce qui concerne les valises consulaires. L'article 35 de cette convention dispose au paragraphe 3 :

3. [...] si les autorités compétentes de l'État de résidence ont de sérieux motifs de croire que la valise contient d'autres objets que la correspondance, les documents et les objets visés au paragraphe 4 du présent article, elles peuvent demander que la valise soit ouverte en leur présence par un représentant autorisé de l'État d'envoi. Si les autorités dudit État opposent un refus à la demande, la valise est renvoyée à son lieu d'origine.

145. En revanche, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques consacre le principe de l'inviolabilité absolue des communications et ne prévoit aucune dérogation à ce principe. L'État de réception est tenu non seulement de protéger la liberté des communications diplomatiques, mais également, et en toutes circonstances, de s'abstenir de les ouvrir, de les intercepter ou d'essayer de les décoder<sup>86</sup>.

146. Dans le projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, dont elle a adopté le texte définitif à sa quarante et unième session, en 1989<sup>87</sup>, la CDI n'a pas jugé opportun de combler les lacunes de la Convention de Vienne en cette matière. À l'issue de longs débats, elle a décidé d'insérer, dans l'article 28 du projet, une clause de dérogation au principe, mais pour la seule valise consulaire. L'article 28, que la CDI considère comme étant la disposition clef du projet, reproduit textuellement, au paragraphe 2, le paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention sur les relations consulaires.

147. La Commission précise sa position dans le commentaire de l'article 28, en déclarant que

[...] si le principe de la protection de la valise diplomatique est fondamental pour le fonctionnement normal des communications officielles entre États, sa mise en œuvre ne doit pas donner lieu à des abus léssant les intérêts légitimes de l'État de réception ou de l'État de transit<sup>88</sup>.

Elle ajoute, à propos de la non-discrimination et de la réciprocité, que

[...] rien n'empêchait les États d'instaurer d'un commun accord d'autres pratiques concernant la valise diplomatique dans leurs relations mutuelles. En particulier, les États pourraient s'entendre pour soumettre la valise consulaire au régime de la valise diplomatique, ou inversement<sup>89</sup>.

148. C'est cette dernière solution qui a été retenue en ce qui concerne les organisations internationales. Une série d'instruments prévoient que la sécurité de l'État sera garantie soit conventionnellement par un accord

<sup>85</sup> Voir Cahier, *op. cit.*, p. 214.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 213.

<sup>87</sup> Voir *Annuaire... 1989*, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 16 et suiv.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 47, par. 8 du commentaire.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 48, par. 10 du commentaire.

spécifique en matière de communications, soit par un accord portant sur la sécurité en général.

149. Comme exemple d'accords relatifs aux communications, on peut citer la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées qui dispose à l'article IV, troisième alinéa de la section 12, que

La présente section ne pourra en aucune manière être interprétée comme interdisant l'adoption de mesures de sécurité appropriées à déterminer suivant accord entre l'État partie à la présente Convention et une institution spécialisée.

Il est intéressant de noter que la disposition correspondante de la Convention générale, à savoir l'article III, sect. 10, ne parle nullement de l'adoption éventuelle de mesures de sécurité.

150. La plupart des institutions spécialisées et l'AIEA n'ont cependant pas adopté formellement de mesures de sécurité, telles que celles envisagées à l'article IV, sect. 12, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Conformément au règlement de sécurité en vigueur dans les aéroports, les valises de la FAO en provenance de certains lieux sont passées aux rayons X.

151. Plusieurs accords conclus par l'OMS sont toutefois soumis à la condition de ne pas porter atteinte au droit du gouvernement hôte de prendre les précautions requises pour protéger la sécurité de l'État, et à celle de ne pas restreindre ce droit. Les autorités des États sont néanmoins tenues, chaque fois qu'elles jugent nécessaire d'adopter des mesures pour la protection de la sécurité de l'État, de se mettre en rapport avec l'OMS, aussi rapidement que les circonstances le permettent, afin de décider d'un commun accord des mesures qu'exige cette sécurité. De même, l'OMS est tenue de collaborer avec les autorités des pays hôtes en vue d'éviter que ses activités ne portent préjudice à la sécurité de l'État<sup>90</sup>.

152. L'Accord relatif au siège de l'OACI conclu avec le Canada stipule, à l'article IX, par. 40, qu'aucune disposition de l'Accord

ne sera interprétée de manière à diminuer, restreindre ou affaiblir de quelque façon que ce soit le droit qu'ont les autorités canadiennes d'assurer la sécurité du Canada, à condition que l'Organisation soit immédiatement informée au cas où le Gouvernement du Canada jugerait nécessaire de prendre des mesures contre l'une ou l'autre des personnes mentionnées dans le présent Accord.

153. Parmi les instruments qui visent à garantir la sécurité en général, et pas uniquement celle de telle ou telle communication, on peut citer, par exemple, l'Accord entre la Suisse et l'OIT dont l'article 25 dispose ce qui suit :

*Article 25. — Sécurité de la Suisse*

1. Rien dans le présent accord n'affecte le droit du Conseil fédéral suisse de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de la sécurité de la Suisse.

2. Au cas où il estimerait nécessaire d'appliquer le premier paragraphe du présent article, le Conseil fédéral suisse se mettra, aussi rapidement que les circonstances le permettront, en rapport avec l'Organisation internationale du Travail, en vue d'arrêter, d'un commun accord, les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'Organisation.

3. L'Organisation internationale du Travail collaborera avec les autorités suisses en vue d'éviter tout préjudice à la sécurité de la Suisse du fait de son activité.

154. Des dispositions analogues figurent dans l'Accord entre la Suisse et l'OMS (art. 25), l'Accord entre l'OMM et la Suisse (art. 24), l'Accord entre l'AIEA et l'Autriche (art. XVIII, sect. 47), l'Accord entre l'Argentine et le Bureau sanitaire panaméricain (art. 14).

155. On constate récemment un changement dans le mécanisme d'adoption des mesures restrictives. On tend à substituer au principe conventionnel de l'accord mutuel entre les organisations et les États l'octroi à chaque État membre de la faculté de prendre toutes précautions dans l'intérêt de sa sécurité, c'est-à-dire de prendre des mesures unilatérales.

#### D. — Projets d'articles 13 à 17

156. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial propose pour la quatrième partie du projet d'articles, relative aux facilités accordées aux organisations internationales en matière de publications et de communications, les articles suivants :

#### QUATRIÈME PARTIE

#### FACILITÉS EN MATIÈRE DE PUBLICATIONS ET DE COMMUNICATIONS

##### *Article 13*

**Les organisations internationales jouiront sur le territoire de chaque État partie [à la présente Convention\*] du droit de faire circuler et distribuer librement leurs publications et le matériel d'information nécessaire à leurs activités, y compris les films, les photographies, les imprimés et les enregistrements préparés dans le cadre du programme d'information d'une organisation et exportés ou importés pour être exposés ou diffusés, ainsi que les livres, publications périodiques et autres documents imprimés.**

##### *Article 14*

**Les organisations internationales jouiront, pour leurs communications officielles, sur le territoire de tout État partie [à la présente Convention\*], en ce qui concerne ces organisations, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé par le Gouvernement de cet État à tout autre gouvernement, y compris ses missions diplomatiques, en matière de priorités, tarifs ou taxes sur le courrier, les câblogrammes, télégrammes, radiotélégrammes, téléphotos, communications téléphoniques, télécopies**

<sup>90</sup> Voir A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3 (*supra* note 18), p. 208, par. 118 et 119.

\* Les mots « à la présente Convention » ont été mis entre crochets afin de ne pas préjuger de la forme définitive qui sera donnée au projet d'articles.

et autres communications, ainsi qu'en matière de tarifs de presse pour les informations à la presse, au cinéma, à la radio et à la télévision. Toutefois, l'organisation internationale ne pourra installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État hôte.

*Article 15*

1. La correspondance officielle et les autres communications officielles d'une organisation internationale sont inviolables.

2. On entend par correspondance officielle et communications officielles toute correspondance et toute communication concernant une organisation et ses fonctions.

*Article 16*

Les organisations internationales ont le droit d'utiliser des codes ainsi que d'expédier et de recevoir leurs communications officielles par des courriers ou par valises scellées, qui jouiront des mêmes immunités et des mêmes privilèges que ceux accordés aux courriers et valises diplomatiques conformément aux dispositions contenues dans les conventions multilatérales en vigueur où sont réglées les questions relatives au courrier diplomatique et à la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

*Article 17*

Aucune des dispositions susmentionnées n'affecte le droit de tout État partie [à la présente Convention\*] de prendre les précautions utiles et les mesures appropriées pour assurer sa sécurité.