A/CN.4/SER.A/1967/Add.1

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1967

Volume II

Documents de la dix-neuvième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1967

Volume II

Documents de la dix-neuvième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES
New York, 1969

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La mention d'une cote ainsi composée dans un texte signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

A/CN.4/SER.A/1967/Add.1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente: F.68. V. 2

Prix: 5/- dollars des Etats-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

MISSIONS SPÉCIALES (point 1 de l'ordre du jour)

Documents A/CN.4/194 et Add.1 à 5: Quatrième rapport sur les missions spéciales, par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial 1

RELATIONS ENTRE LES ETATS ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES (point 2 de l'ordre du jour)

Documents A/CN.4/195 et Add.1: Deuxième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial 145

Documents A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2: Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités: étude préparée par le Secrétariat 168

RESPONSABILITÉ DES ETATS (point 3 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/196: La responsabilité des Etats: note par M. Roberto Ago, rapporteur spécial 361

COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES (point 5 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/197: Rapport sur les travaux de la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, par M. Mustafa Kamil Yasseen, observateur de la Commission 365

Document A/CN.4/198: Rapport sur les travaux de la septième réunion du Comité européen de coopération juridique, par M. Mustafa Kamil Yasseen, observateur de la Commission 371

ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS (point 6 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/L.119: Document de travail préparé par le Secrétariat..... 373

RAPPORT DE LA COMMISSION À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Documents A/6709/Rev.1 et Rev.1/Corr.1: Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session, 8 mai - 14 juillet 1967 379

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS MENTIONNÉS DANS LE PRÉSENT VOLUME 445

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA DIX-NEUVIÈME SESSION NON REPRODUITS DANS LE PRÉSENT VOLUME 447

MISSIONS SPÉCIALES

[Point 1 de l'ordre du jour]

DOCUMENTS A/CN.4/194 ET ADD.1 À 5

Quatrième rapport sur les missions spéciales, par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial

[Texte original: français]
[5 avril, 18 avril, 21 avril, 9 mai, 10 mai et 17 mai 1967]

TABLE DES MATIÈRES *

	Pages
NOTE PRÉLIMINAIRE	3
CHAPITRE I. — HISTORIQUE DE L'IDÉE DE L'ÉLABORATION DE RÈGLES AYANT TRAIT AUX MISSIONS SPÉCIALES	3
CHAPITRE II. — INTRODUCTION	6
1. Objet du présent rapport et importance pratique de la question	6
2. Question préliminaire: Faut-il ou non englober la réglementation de la condition juridique des délégations et des délégués aux conférences et congrès internationaux dans les règles sur les missions spéciales ?	9
3. Question préliminaire: Faut-il ou non élaborer sur les missions spéciales un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou un projet spécial lié par la clause du renvoi à cette Convention ?	10
4. Rapport avec les autres accords internationaux	14
5. Organisme compétent pour l'adoption des instruments sur les missions spéciales	15
6. Est-il possible de chercher ici la continuité historique avec les règles sur les missions spéciales qui existaient jadis (explication de la méthode à utiliser dans la recherche des sources) ?	15
7. Existe-t-il ou non des règles normatives de droit international public positif sur les missions spéciales ?	16
8. Valeur juridique des articles concernant les missions spéciales	22
9. Controverses sur la notion des missions spéciales	23
10. Certains aspects spéciaux des missions spéciales	29
A. Les missions spéciales dans les fonctions de cérémonie et protocolaires	29
B. Diplomatie *ad hoc* aux attributions spéciales	30
C. Le diplomate *ad hoc* en tant que messager	31
D. Les émissaires secrets	32
E. Les observateurs en tant que diplomates *ad hoc*	33
F. Ambassadeurs *at large*	34
G. La suite du chef de l'Etat en tant que mission *ad hoc*	34
H. Les agents politiques n'ayant pas le caractère diplomatique	35
I. Les agents privés	35
11. Compétence des missions spéciales	36
12. Catégorie du personnel des missions spéciales	37
13. Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé	39
14. Introduction d'une disposition sur l'interdiction de la discrimination et la réciprocité dans l'application	40
15. Article introductif	40
16. Question du préambule du futur instrument sur les missions spéciales	42
17. Situation juridique des missions spéciales envers les Etats tiers	43

* La table des matières des documents A/CN.4/194/Add.3 et A/CN.4/194/Add.4 figure page 120 et celle du document A/CN.4/194/Add.5 page 138.

Pages

CHAPITRE III. — PROJET DE CONVENTION SUR LES MISSIONS SPÉCIALES 43

Première partie. — Règles générales 43

Article premier: Envoi de missions spéciales 43
Article 2: La tâche d'une mission spéciale 48
Article 3: Nomination du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel 50
Article 4: Personne déclarée *non grata* ou non acceptable 52
Article 5: Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats 54
Article 5 *bis*: Envoi de la même mission spéciale par deux ou plusieurs Etats 55
Article 6: Composition de la mission spéciale 56
Article 7: Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale 58
Article 8: Notification 60
Article 9: Règles générales sur la préséance 63
Article 10: Préséance entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires 66
Article 11: Commencement des fonctions d'une mission spéciale 68
Article 12: Fin des fonctions d'une mission spéciale 70
Article 13: Siège de la mission spéciale 72
Article 14: Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel 74
Article 15: Droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi 75
Article 16: Activité des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers 76

Deuxième partie. — Facilités, privilèges et immunités 78

Considérations générales 78

Article 17: Facilités en général 82
Article 17 *bis*: Dérogation aux dispositions de la deuxième partie par accord mutuel 83
Article 17 *ter*: Différence entre les catégories de missions spéciales 83
Article 17 *quater*: Condition du chef d'Etat 84
Article 18: Logement de la mission spéciale et de ses membres 84
Article 19: Inviolabilité des locaux 85
Article 20: Inviolabilité des archives et des documents 88
Article 21: Liberté de mouvement 88
Article 22: Liberté de communication 89
Article 23: Exemptions fiscales de la mission 91
Article 24: Inviolabilité de la personne 93
Article 25: Inviolabilité du logement privé 94
Article 26: Immunité de juridiction 95
Article 27: Renonciation à l'immunité 97
Article 28: Exemption de la législation sur la sécurité sociale 97
Article 29: Exemption des impôts et taxes 98
Article 30: Exemption des prestations personnelles 100
Article 31: Exemption douanière 100
Article 32: Personnel administratif et technique 102
Article 33: Membres du personnel de service 103
Article 34: Personnes au service privé 104
Article 35: Membres de la famille 105
Article 36: Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception 107
Article 43: Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception 108
Article 37: Durée des privilèges et immunités 109
Article 38: Cas de décès 109
Article 39: Transit par le territoire d'un Etat tiers 110
Article 40 *bis*: Non-discrimination 112

		Pages
Troisième partie. — Clauses diverses		112
Article 40:	Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception	112
Article 42:	Activité professionnelle	113
Article 41:	Organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles	114
Article 44:	Cessation des fonctions de la mission spéciale	115
Article 0:	Expressions employées	116
Article « X »:	Valeur juridique des dispositions	117
Article « Y »:	Rapport entre les présents articles et les autres accords internationaux	118
Préambule		119
Disposition générale des articles		119

Note préliminaire

1. Etant donné le changement intervenu dans la composition de la Commission du droit international à la suite des élections de 1966 et le fait que les matériaux sur les missions spéciales se trouvent dispersés, le Rapporteur spécial a jugé nécessaire, dans ce quatrième rapport, de résumer tous les rapports antérieurs et de les présenter comme un ensemble. Le but d'une telle présentation est de fournir aux membres de la Commission des renseignements suffisants et de leur permettre de s'orienter en la matière à la dix-neuvième session afin de faciliter la décision définitive sur le projet d'articles relatifs aux missions spéciales. Le présent rapport combine donc dans une ordonnance systématique la substance des premier, deuxième et troisième rapports (A/CN.4/166, A/CN.4/179 et A/CN.4/189 et Add.1 et 2).

2. Le Rapporteur spécial croit de son devoir de relever que, à sa dix-huitième session, la Commission n'a pas eu le temps d'étudier à fond la matière exposée dans son troisième rapport sur les missions spéciales, et qu'elle s'est bornée à l'étude des questions générales traitées dans ce rapport, notamment au chapitre II (A/CN.4/189). Pour cette raison, le Rapporteur spécial estime que la Commission devra prêter une attention particulière aux suggestions détaillées concernant chacun des articles, car ce sera la première fois qu'un tel examen sera entrepris.

3. A la suite de la décision prise par la Commission du droit international à sa dix-huitième session et conformément à la résolution 2167 (XXI) adoptée par l'Assemblée générale le 5 décembre 1966, un nouveau délai avait été accordé aux Etats Membres pour présenter leurs observations sur le projet de convention. A l'expiration de ce délai, le 1er mars 1967, le Rapporteur spécial avait reçu les observations des Gouvernements du Pakistan et des Pays-Bas, ainsi que la réponse du Gouvernement du Koweït, indiquant qu'il n'avait pas de remarques à formuler. Le Rapporteur spécial a également étudié les observations présentées devant la Sixième Commission à la vingt et unième session de l'Assemblée générale et il sera nécessaire que la Commission, lors de sa dix-neuvième session, accorde aussi une attention particulière à ces observations conformément aux instructions données à cet égard par l'Assemblée générale au paragraphe 6 de sa résolution 2167 (XXI).

4. A la vingt et unième session de l'Assemblée générale, le représentant de la République socialiste soviétique de Biélorussie devant la Sixième Commission a déclaré qu'à son avis les articles premier, 7, 13 et 18 gagneraient à être remaniés jusqu'à un certain point. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire de demander une nouvelle fois aux gouvernements des Etats Membres de donner leur avis sur la présente Convention; en effet, cette demande se trouvait implicitement incluse dans l'invitation générale adressée par la Commission et l'Assemblée générale aux gouvernements de tous les Etats Membres, leur demandant de faire parvenir, avant le 1er mars 1967, leurs opinions, suggestions et propositions sur toutes les questions et, par conséquent, sur celle-là également. D'un autre côté, au paragraphe 4, alinéa *a* de sa résolution 2167 (XXI), l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international de terminer à sa dix-neuvième session son travail d'élaboration du projet relatif aux missions spéciales. Il n'y a donc plus moyen pour la Commission d'inviter ultérieurement les gouvernements à lui communiquer leurs observations sur des points précis, mais il leur sera encore loisible de présenter leurs vues devant l'organisme où les représentants des Etats se prononceront définitivement sur l'adoption du texte du présent projet.

CHAPITRE PREMIER

Historique de l'idée de l'élaboration de règles ayant trait aux missions spéciales

5. A sa dixième session, en 1958, la Commission du droit international a adopté un projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. La Commission précisait toutefois que ce projet ne traitait que

des missions diplomatiques permanentes. Les relations diplomatiques entre Etats revêtent aussi d'autres formes qu'on pourrait désigner par l'expression « diplomatie *ad hoc* », qui vise les envoyés itinérants, les conférences diplomatiques et les missions spéciales envoyées à un Etat à des fins limitées. La Commission considérait qu'il faudrait également étudier ces formes de diplomatie pour dégager les règles de droit qui les régissent et elle demandait au Rapporteur spécial de faire cette étude et de lui soumettre son rapport à une session ultérieure [1]. La Commission a décidé, lors de sa onzième session (1959), d'inscrire à son programme de la douzième session (1960), la question de la diplomatie *ad hoc* en tant que sujet spécial.

6. M. A. E. F. Sandström, nommé rapporteur spécial, a présenté un rapport [2] à la douzième session et, sur cette base, la Commission a alors pris des décisions et formulé des recommandations concernant les règles relatives aux missions spéciales [3]. Ce projet de la Commission était très sommaire. Il se fondait sur l'idée qu'il faut appliquer aux missions spéciales, d'une manière générale et par analogie, les règles que la Commission a élaborées au sujet des relations et immunités diplomatiques en général. La Commission a exprimé l'opinion que ce projet sommaire devait être adressé à la Conférence sur les relations diplomatiques convoquée à Vienne au printemps de l'année 1961. Mais la Commission a souligné qu'elle n'avait pu soumettre ce projet à l'étude approfondie qu'elle aurait dû normalement lui consacrer. C'est la raison pour laquelle la Commission a considéré son projet comme préliminaire, afin de pouvoir exposer certaines idées et suggestions dont il faudrait tenir compte à la Conférence de Vienne [4].

7. L'Assemblée générale a, sur la proposition de la Sixième Commission, décidé à sa 943e séance plénière, le 12 décembre 1960, de soumettre ce projet à la Conférence de Vienne en recommandant que la Conférence l'examine en même temps que le projet de Convention relatif aux relations et aux immunités diplomatiques [5]. La Conférence de Vienne a inscrit cette question à son ordre du jour et nommé une sous-commission spéciale pour l'étudier [6].

8. La Sous-Commission a constaté que le projet se bornait pratiquement à indiquer quelles sont les dispositions relatives aux missions permanentes qui sont applicables aux missions spéciales et celles qui ne le sont pas. Elle a considéré que le projet ne pourrait être inséré dans la convention définitive avant d'avoir fait l'objet d'une longue et minutieuse étude qui ne pourrait être effectuée qu'une fois définitivement adopté un ensemble de dispositions relatives aux missions permanentes. Pour cette raison, la Sous-Commission a recommandé que la Conférence renvoie cette question à l'Assemblée générale de manière que l'Assemblée puisse recommander à la Commission du droit international de l'examiner à nouveau, c'est-à-dire de continuer à l'étudier en tenant compte du texte de la future convention de Vienne sur les relations diplomatiques. A sa quatrième séance plénière, le 10 avril 1961, la Conférence a adopté cette recommandation de la Sous-Commission [7].

9. La question a été de nouveau soumise à l'Assemblée générale. Sur proposition de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1687 (XVI) du 18 décembre 1961, par laquelle elle priait la Commission du droit international de reprendre l'étude de la question et de présenter à l'Assemblée générale un rapport à ce sujet.

10. En application de cette résolution, la question a été renvoyée à la Commission du droit international, qui a décidé, à sa 669e séance, le 27 juin 1962, de l'inscrire à l'ordre du jour de sa quinzième session. La Commission a en outre prié le Secrétariat de préparer un document de travail sur cette question.

11. Lors de sa quinzième session, à sa 712e séance, la Commission a nommé M. Milan Bartoš rapporteur spécial pour la question des missions spéciales.

12. A cette occasion, la Commission a pris la décision suivante:

> Quant à la manière d'aborder la codification de la question, la Commission a décidé que le Rapporteur spécial rédigerait un projet d'articles. Ces articles doivent prendre comme base les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, mais sans oublier que les missions spéciales sont, tant par leurs fonctions que par leur nature, une institution distincte des missions permanentes. En outre, la Commission a estimé que la question de savoir si le projet d'articles sur les missions spéciales devrait revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1961 ou faire l'objet d'une convention séparée, ou revêtir toute autre forme, était encore prématurée et qu'il fallait attendre les recommandations du Rapporteur spécial à ce propos [8].

13. La Commission est, en outre, revenue sur la question de savoir si le problème des missions spéciales devait englober également la condition des représentants d'Etats aux congrès et conférences. A cet égard, lors de sa quinzième session, la Commission a inséré dans son rapport annuel à l'Assemblée générale, le paragraphe suivant:

> Pour ce qui est de l'étendue du sujet, les membres de la Commission ont été d'avis que la question des missions spéciales devrait englober aussi les envoyés itinérants, conformément à la décision prise par la Commission à sa session de 1960 [9]. A cette même session, la Commission avait aussi décidé [10] de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou confé-

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92, par. 51.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, p. 103, document A/CN.4/129.

[3] *Ibid.*, p. 173 à 175.

[4] *Ibid.*, p. 173, par. 37.

[5] Résolution 1504 (XV).

[6] La Sous-Commission était composée des représentants de l'Equateur, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Irak, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, du Sénégal, de l'URSS et de la Yougoslavie.

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, document A/CN.4/155, par. 44 et 45.

[8] *Annuaire de la Commission du droit international 1963*, vol. II, p. 235, par. 64.

[9] *Annuaire de la Commission du droit international 1960*, vol. I, p. 280, par. 26.

[10] *Ibid.*, par. 25.

rences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celles des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session, la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. Toutefois, la plupart des membres ont estimé que pour le moment le mandat du Rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences [11].

14. Le Rapporteur spécial a présenté son rapport [12], qui a été inscrit à l'ordre du jour de la seizième session de la Commission.

15. La Commission a examiné le rapport à deux reprises. Elle a d'abord procédé à une discussion générale au cours des 723e, 724e et 725e séances, et donné des instructions générales au Rapporteur spécial pour compléter son étude et présenter la suite de son rapport à la session suivante. D'autre part, au cours de ses 757e, 758e, 760e à 763e et 768e à 770e séances, la Commission a examiné une série d'articles et en a adopté 16 sous réserve de les compléter éventuellement à sa dix-septième session. Ces articles ont été soumis à l'Assemblée générale et aux gouvernements des Etats Membres pour information.

16. Etant donné la situation à l'Assemblée générale lors de la session ordinaire de 1964, le rapport en question n'a pas été discuté; par conséquent, l'Assemblée n'a pas pu faire connaître son avis à la Commission. C'est pourquoi la Commission a dû continuer ses travaux sur le sujet, en les reprenant là où elle s'était arrêtée à sa seizième session en 1964. Le Rapporteur spécial a exprimé l'espoir que les rapports soumis aux sessions de 1964 et de 1965 sur cette question seraient réunis en un rapport unique.

17. A la dix-septième session de la Commission, la question des missions spéciales était inscrite à l'ordre du jour et le Rapporteur spécial a présenté son deuxième rapport sur la question [13]. La Commission a examiné ce rapport à ses 804e à 809e, 817e, 819e et 820e séances.

18. La Commission a examiné tous les articles proposés dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial. Elle a adopté 28 articles du projet qui font suite aux 16 articles adoptés à la seizième session. La Commission a prié l'Assemblée générale de considérer tous les articles adoptés au cours des seizième et dix-septième sessions comme un projet unique.

19. En élaborant le projet de Convention, la Commission s'est attachée à codifier les règles modernes du droit international en matière de missions spéciales et les articles formulés par la Commission contiennent à la fois des éléments de développement progressif et des éléments de codification du droit.

20. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer aux gouvernements, par l'entremise du Secrétaire général, son projet d'articles sur les missions spéciales, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Les gouvernements ont été priés de présenter celles-ci avant le 1er mai 1966. Ce délai abrégé a été jugé indispensable pour que la Commission dans sa composition actuelle soit en mesure d'achever l'élaboration du projet définitif sur les missions spéciales.

21. La Commission a décidé de soumettre à l'Assemblée générale et aux gouvernements des Etats Membres, outre le projet d'articles inclus dans la section B du chapitre III de son rapport, certaines autres décisions, suggestions et remarques qui figurent dans la section C et sur lesquelles la Commission a sollicité toutes observations de nature à faciliter ses travaux ultérieurs.

22. A sa vingtième session, l'Assemblée générale a discuté le projet de Convention, qui a été communiqué aux gouvernements des Etats Membres pour observations. Cependant, jusqu'à l'ouverture de la dix-huitième session de la Commission, seulement un nombre restreint d'Etats avaient fait parvenir leurs observations.

23. A sa dix-huitième session, la Commission du droit international n'a examiné que les questions générales se rapportant aux missions spéciales qui se trouvaient soulevées dans les observations et suggestions des gouvernements des Etats Membres ou mises en relief par les délégations des Etats Membres à la Sixième Commission lors de la vingtième session de l'Assemblée générale, et elle a pris des décisions de principe relatives à ces questions. Ces questions sont: la nature des dispositions sur les missions spéciales; la différence entre les diverses catégories de missions spéciales; l'introduction d'une disposition sur l'interdiction de la discrimination; la réciprocité dans l'application des règles sur les missions spéciales; le rapport de ces règles avec les autres conventions internationales; la forme de l'instrument relatif aux missions spéciales; l'organisme qui doit adopter cet instrument et la formulation du préambule de cet instrument. Quant aux remarques se rapportant aux articles mêmes du projet, la Commission n'a pas eu le temps de s'en occuper puisqu'elle a concentré tous ses efforts, au cours de cette session, sur la préparation du projet de convention relatif au droit des traités.

24. Dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa dix-huitième session, la Commission du droit international a informé l'Assemblée des décisions qu'elle avait prises au sujet des questions de principe, des instructions qu'elle avait données au Rapporteur spécial et du fait qu'un petit nombre d'Etats seulement avaient communiqué leurs observations et commentaires sur le projet élaboré. Elle a prié le Secrétaire général d'inviter de nouveau les gouvernements des Etats Membres à présenter leurs observations avant le 1er mars 1967, vu que la Commission n'avait pas encore pu examiner les remarques particulières.

25. Au cours de la vingt et unième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné ce rapport et certains délégués se sont prononcés à son sujet. Par sa résolution 2167 (XXI) du 5 décembre 1966, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit

[11] *Annuaire de la Commission du droit international 1963*, vol. II, p. 235, par. 63.

[12] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 69, document A/CN.4/166.

[13] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 115, document A/CN.4/179.

international à poursuivre ses travaux de codification et de développement progressif du droit international relatif aux missions spéciales et à présenter un projet définitif sur cette question dans son rapport sur les travaux de sa dix-neuvième session, en tenant compte des vues exprimées par les représentants des Etats Membres à la vingt et unième session de l'Assemblée générale et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements.

26. A sa dix-huitième session, la Commission du droit international a prié le Rapporteur spécial, M. Milan Bartoš, nonobstant le fait que son mandat de membre de la Commission devait expirer le 31 décembre 1966, de poursuivre ses travaux sur les règles relatives aux missions spéciales dans le cas où il serait réélu membre de la Commission. Comme il fut effectivement réélu par l'Assemblée générale, le 10 novembre 1966, le Rapporteur spécial a continué sa mission.

CHAPITRE II

Introduction

1. — OBJET DU PRÉSENT RAPPORT ET IMPORTANCE PRATIQUE DE LA QUESTION

27. Le problème de la diplomatie *ad hoc* gagne sans cesse de l'importance en droit international et dans les rapports internationaux et y apparaît sous une nouvelle forme, tandis que, dans la théorie, il est resté pour ainsi dire inexistant; ou plutôt, les auteurs de droit international n'en font pas un objet de recherche et ne le mentionnent encore qu'en passant, à côté de la notion générale de la diplomatie.

28. De nombreux auteurs sont encore sous l'emprise de la conception soi-disant classique de cette notion. Ils parlent historiquement de la diplomatie *ad hoc* comme d'une chose tombée en désuétude, refoulée par la diplomatie sédentaire, permanente. Il y a, même de nos jours, des auteurs qui ne voient dans la diplomatie *ad hoc* que des missions protocolaires ou bien de cérémonie, les seules qui, pendant un certain temps, aient encore donné lieu à l'envoi d'ambassadeurs spéciaux, tandis que toutes les autres affaires diplomatiques passaient aux missions permanentes. D'autres auteurs, aux vues plus réalistes, admettent que la diplomatie *ad hoc*, sous forme de délégations et de délégués spéciaux, consiste également dans la délégation d'envoyés et de missions spéciales des Etats souverains aux conférences et aux congrès internationaux qui deviennent de plus en plus fréquents; ils y voient, certes à bon droit, la véritable renaissance de l'institution de la diplomatie *ad hoc*. Pourtant, ce n'est point tout. L'influence de plus en plus puissante du contrôle politique, la démocratisation du régime politique des Etats en général, la participation de plus en plus active des hommes politiques et surtout des chefs de gouvernement et des ministres des affaires étrangères aux relations internationales, le contact plus intime et plus direct « au sommet et à niveau élevé » ont fait passer une bonne part des affaires de la diplomatie sédentaire à la diplomatie *ad hoc*. La mobilité des hommes d'Etat, les communications rapides, la bureaucratisation de l'appareil diplomatique, la nécessité de trouver des solutions rapides aux problèmes de la politique internationale ont prêté de nouvelles formes et un nouveau contenu à la diplomatie *ad hoc*. L'importance réelle de la « diplomatie volante » s'accroît chaque jour. Les voyages des hauts représentants des Etats, leurs contacts, les discussions rapides d'une série de questions, les négociations entre les Etats « à niveau élevé » n'ont jamais été si fréquents qu'ils le sont à notre époque. Nous pouvons affirmer, à juste titre, qu'un des devoirs réguliers des ministres des affaires étrangères consiste à se rendre par avion dans d'autres Etats afin de négocier ou de préparer les négociations avec leurs collègues et à recevoir ceux-ci, à leur tour, dans les pays de leur propre résidence. Dans les grandes capitales, d'après l'un des chroniqueurs de notre époque, il se forme une « queue » dans laquelle les ministres des pays étrangers « attendent leur tour », car la diplomatie *ad hoc* n'a pas encore réussi à s'affranchir de certaines règles protocolaires qui ne permettent pas la réception simultanée de plusieurs hauts fonctionnaires étrangers s'ils ne prennent pas part à des négociations communes. L'auteur en question prévoit que cette règle protocolaire devra être bientôt rejetée afin que la « diplomatie volante » puisse se ranger en plusieurs colonnes dans le calendrier de l'hôte où l'on inscrit le programme de telles visites. Cela suffit déjà à démontrer combien la diplomatie *ad hoc* est devenue une nécessité réelle dans des relations internationales développées et en vue d'affranchir ces relations du monopole de la diplomatie sédentaire comme unique instrument des négociations internationales, en dehors des congrès et des conférences de caractère international.

29. D'un autre côté, les rapports internationaux ne sont plus uniquement politiques et consulaires. Il n'existe aujourd'hui aucun domaine de la vie sociale où il n'y ait de contacts directs entre les Etats. Il serait erroné de supposer que les contacts techniques entre les Etats souverains soient concentrés uniquement dans les organisations internationales du type des institutions spécialisées. Bien au contraire, en règle générale, les agences spécialisées, malgré leur désir de devenir les centres de la vie internationale dans des domaines techniques déterminés, stimulent et encouragent les contacts bilatéraux directs entre leurs propres membres, en créant souvent même une obligation pour ceux-ci d'être en rapport permanent ou périodique pour des négociations, la conclusion d'accords, l'information réciproque et la solution des affaires courantes. Il suffit pour s'en convaincre de jeter un simple coup d'œil sur les activités de cet ordre de l'Organisation de l'aviation civile internationale. La mise en œuvre pratique de ses instruments en tant que traités multilatéraux exige des contacts permanents entre les pays membres de l'organisation, tandis qu'elle se contente d'enregistrer et d'examiner les résultats de ces contacts et d'intervenir afin d'aplanir les difficultés résultant d'une pareille action. La liste des contrats enregistrés, bilatéraux, multilatéraux, restreints et régionaux, publiés par cette organisation montre nettement combien de

contacts de caractère international il a fallu effectuer afin d'arriver à un résultat. En examinant les documents de ce genre, nous avons dû constater que la plupart de ceux-ci ont été réalisés grâce à l'action de la diplomatie *ad hoc*, tandis que les arrangements conclus par la voie des négociations et des contacts entre la diplomatie sédentaire et les représentants de l'Etat de résidence où le traité a été conclu sont très rares. Inutile de souligner que cet exemple se rapporte à tous les domaines.

30. Désireux d'exposer la matière de la diplomatie *ad hoc*, il incombe au Rapporteur spécial de faire remarquer qu'il existe une conception selon laquelle cette diplomatie se limite uniquement aux missions de caractère strictement politique et que la notion de diplomatie *ad hoc* ne comprend pas également les missions dites de caractère technique. Le Rapporteur spécial est d'avis que cette conception est au fond erronée et qu'elle ne correspond pas à la notion de la diplomatie en général. Le propre de la diplomatie est de représenter l'Etat dans ses rapports avec un autre sujet, ou bien avec les autres sujets, de droit international. L'objet de ces rapports est toute situation où se manifeste le rapport de souveraineté. Toute action de cette catégorie est de caractère international et, par conséquent, aussi de caractère politique, car toutes ces questions sont complexes, c'est-à-dire que, dans toutes, l'aspect technique et l'aspect politique sont l'un et l'autre présents, bien que ce dernier ne se manifeste pas au même degré dans chacune de ces matières. Il apparaît plus nettement dans certaines situations, moins dans certaines autres, mais il est tout de même partout présent et tout rapport international est un rapport entre les souverainetés. Toutes les fois qu'un contact international a lieu, c'est le devoir de la diplomatie de représenter l'Etat dans les relations de ce genre; c'est pourquoi les missions spéciales et les délégués spéciaux chargés de traiter ces problèmes sont des diplomates *ad hoc*. Il est possible que pour ceux-ci, outre les règles générales, certaines règles spéciales soient également valables, vu le caractère spécifique de leurs attributions, mais leur situation doit être en substance celle des diplomates *ad hoc*; par conséquent, tout ce qui a généralement trait à la situation des diplomates *ad hoc*, se rapporte nécessairement aussi à eux.

31. Si l'on tient compte de la multiplicité des missions spéciales et des délégués spéciaux aux attributions techniques ainsi que du fait que la coopération internationale se développe de plus en plus dans ces domaines et que ces attributions sont de caractère récent, il devient clair que la notion de diplomatie *ad hoc* est en train de gagner une nouvelle et plus grande importance et qu'elle exige qu'on lui prête une attention particulière. Cette attention doit lui être prêtée non seulement en ce qui concerne l'étude de ce phénomène international, mais aussi au point de vue de la nécessité de fixer des règles adéquates de droit positif formulant avec précision les droits et les obligations de la diplomatie *ad hoc* et, par conséquent, réglant les rapports mutuels des Etats qui envoient et reçoivent des représentants de ce genre.

32. L'absence d'une réglementation spéciale en cette matière dans le droit international public positif est due à l'idée traditionnelle que le temps de la diplomatie *ad hoc* est passé, qu'elle est réduite aux exceptions, c'est-à-dire aux missions de cérémonie et aux réunions internationales, que ses manifestations sont limitées aux visites officielles des chefs d'Etat et de gouvernement, pour lesquelles il existe, d'ailleurs, des règles spéciales, et que les manifestations sporadiques de la diplomatie *ad hoc* peuvent être réglées en appliquant par analogie les règles du droit international public relatives à la diplomatie sédentaire. Il a fallu du courage pour poser, d'abord à la Commission du droit international et ensuite à l'Assemblée générale des Nations Unies, le problème de la diplomatie *ad hoc* comme objet spécial d'études et de réglementation. Cette initiative a été en principe favorablement accueillie, mais elle n'a pas porté fruit. Il est bien difficile de briser ce qui est pétrifié. Pour pouvoir le faire, on a besoin de recourir à de nouvelles conceptions et, en premier lieu, de faire face aux nouveaux phénomènes en les analysant. L'on ne saurait affirmer que l'idée de réglementer cette matière sur de nouvelles bases ait été complètement rejetée. Pourtant, le seul résultat de cette initiative au sein de la Commission a été la sanction de l'ancienne règle concernant l'application par analogie des normes valables pour la diplomatie sédentaire. Cela est dû, d'un côté, au manque de temps nécessaire à l'étude détaillée d'un nouveau phénomène, insuffisamment approfondi dans la doctrine malgré l'abondance de la pratique, et, d'un autre côté, à l'erreur dans le choix de la méthode par laquelle il a fallu aborder la solution du problème. Selon l'Article 13 de la Charte des Nations Unies et le statut de la Commission du droit international il existe, indubitablement, deux méthodes d'élaboration des règles du droit international, à savoir: la codification et le développement progressif. Bien que la Commission admette en principe la nécessité d'une interpénétration de ces deux méthodes, le Rapporteur spécial doit tout de même avouer, en qualité de membre de la susdite Commission, qui depuis 10 ans déjà participe à l'activité de celle-ci, que la préférence est encore donnée à la méthode de la codification pure. Dans ce cas-ci, la Commission a aussi cherché un appui dans le droit international positif existant. C'est son habitude de faire des interpolations dans le système existant et de le corriger, en l'adaptant aux acquisitions nouvelles [14]. Pourtant, elle n'a montré jusqu'ici ni assez de bonne volonté ni assez de courage pour faire face aux phénomènes qui se sont récemment produits dans la vie internationale et pour rétablir de nouvelles règles adéquates, en abandonnant les règles qui étaient en vigueur jusqu'alors et qui sont déjà dépassées dans la pratique. C'est pourquoi son projet de convention sur la diplomatie *ad hoc* de 1960 échoua à la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques (1961). Le

[14] L'on doit avouer que la Commission s'était écartée, de propos délibéré, de cette méthode et qu'elle poursuivait la recherche de nouvelles solutions, en témoignant une préférence pour le développement progressif du droit international dans son projet d'où est résulté, à la première Conférence sur le droit de la mer (Genève, 1958), la troisième Convention (sur les ressources biologiques de la mer), mais il faut en chercher la raison dans les résolutions correspondantes de la FAO et de l'Assemblée générale de l'ONU.

renvoi sommaire à l'application par analogie des règles sur les missions permanentes avait paru anémique et insuffisant aux Etats participant à cette Conférence. Ils cherchaient des solutions plus sûres et plus complètes, correspondant mieux à l'apparition de plus en plus fréquente de la diplomatie *ad hoc*. Cette Conférence, d'ailleurs, avait pris comme point de départ et idée fondamentale une combinaison de la théorie fonctionnelle et de la théorie représentative pour les missions diplomatiques permanentes. Dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, tout fut pesé selon la situation effective des missions permanentes et selon leur fonctionnement. Proposer l'idée abstraite que le fonctionnement de la diplomatie *ad hoc* est identique à celui des missions permanentes équivaudrait à s'écarter de la réalité. Pourtant, afin de découvrir cette réalité et de lui donner les règles juridiques qui lui conviendraient, il est nécessaire de faire une analyse détaillée de la vie internationale réelle. C'est pourquoi ce problème est de nouveau à l'ordre du jour de la Commission du droit international. La communauté internationale actuelle attend que cette question soit résolue le plus tôt possible et que, dans le code du droit diplomatique moderne, dont les deux premiers chapitres sont déjà mis au point [15], soit insérée, comme chapitre 3, la Convention sur la diplomatie *ad hoc*, tandis qu'on a déjà décidé d'élaborer aussi le chapitre 4 relatif aux rapports entre les Etats et les organisations intergouvernementales; celui-ci, selon l'idée de la Commission du droit international, comprendra en partie aussi certaines matières sur la diplomatie *ad hoc*, à savoir la question de la situation des délégations des Etats aux réunions internationales [16]. La pratique des Etats attend avec impatience cette partie du code diplomatique. L'on peut dire sans crainte de se tromper que c'est une nécessité absolue du droit international moderne. Cependant, pour satisfaire aux exigences, cette partie doit être non seulement le fruit d'une analyse approfondie et correspondre à la théorie fonctionnelle de la situation des organes dont elle doit régler le statut, mais aussi ses règles doivent tenir compte des conditions contemporaines de la communauté internationale, du progrès et de la transformation du droit international, en d'autres termes, elles doivent être une contribution à l'évolution progressive ultérieure de celui-ci, en premier lieu à l'adaptation de ces règles aux principes servant au développement ultérieur des rapports amicaux et pacifiques entre les peuples, en se posant comme instrument de la coexistence pacifique.

33. Le Rapporteur spécial se propose d'exposer ici, du point de vue juridique, la condition de la diplomatie *ad hoc*, les voies et les perspectives pouvant conduire à des solutions et à sa réglementation en droit international public, en se limitant exclusivement à la diplomatie *ad hoc* dans la mesure où elle devra former un sujet à part selon la conception de la Commission du droit international. Il éliminera donc de son exposé certains phénomènes qui autrement, à son avis, formeraient partie intégrante de la notion de diplomatie *ad hoc*. Ainsi, dans le présent rapport, l'on n'envisagera pas ce qui se rattache:

a) Aux visites des chefs d'Etat et de gouvernement ainsi que des ministres des affaires étrangères, lorsqu'il s'agit d'une visite d'Etat ou officielle à un autre Etat, bien qu'à cette occasion certaines actions diplomatiques puissent être entreprises et que, par conséquent, selon un critère substantiel, elles représentent l'accomplissement d'une mission de la diplomatie *ad hoc*. Cela est justifié par le fait que la condition des participants à ces actions et celle de leurs collaborateurs et des personnes de leur suite sont réglées par des normes spéciales et consacrées par l'usage qui distinguent ce groupe d'actions de la notion de diplomatie *ad hoc*;

b) Aux missions permanentes spécialisées qui existent parallèlement aux missions diplomatiques régulières ou bien les remplacent, car ce sont des missions permanentes irrégulières et non pas de la diplomatie *ad hoc* par leurs éléments constitutifs et elles ne se rattachent pas à la notion de diplomatie *ad hoc*. Pour ces missions-là, il n'existe pas, pour le moment de règles générales du droit international; leur situation est généralement réglée

[15] Il s'agit de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, c'est-à-dire sur les relations juridiques ayant trait aux missions diplomatiques permanentes et de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

[16] Le Rapporteur spécial est persuadé que la Commission se fondait sur des raisons trop pragmatiques et pratiques en isolant la situation juridique des délégations des Etats aux réunions internationales du domaine de la diplomatie *ad hoc* et en la transposant dans le système des règles sur les organisations internationales. La décision de la Commission était fondée sur deux raisons spéciales: *a*) la plupart des réunions internationales à l'heure actuelle se développent sous les auspices des organisations internationales et celles-ci ont des règles standardisées concernant la condition des délégations participant à ces réunions, de sorte que la Commission ne fait pas en pratique une distinction entre ces réunions et les réunions des organes principaux et subsidiaires des organisations internationales, ce qui, à notre avis, n'est pas correct; *b*) il faut s'attendre que les règles juridiques concernant les réunions tenues sous les auspices des organisations internationales se cristallisent et qu'elles soient appliquées aussi aux autres réunions internationales qui ne sont pas convoquées par les organisations internationales et qui ne se rattachent point à celles-ci. Ce serait une besogne double que de chercher et de codifier pour ce deuxième groupe des règles juridiques spéciales. Cette tâche sera facilitée lorsqu'on aura établi les règles à appliquer aux réunions ayant lieu dans le cadre des organisations internationales. Nous faisons remarquer que, pour l'un et l'autre de ces groupes, il existe une abondance de sources de droit positif non seulement dans les dispositions standardisées des organisations internationales (bien que celles-ci se distinguent par leurs spécificités — par exemple le système des curies à l'Organisation internationale du Travail), mais aussi au point de vue des règles coutumières et des règlements d'une série de conférences et de congrès internationaux. Dans les deux cas, la Commission pourra beaucoup plus se servir de la méthode de la codification, en utilisant à cette fin aussi la littérature abondante qui traite de la pratique, des coutumes et des règles se rapportant aux réunions internationales. Cette littérature s'est surtout développée dans les commentaires et études sur le fonctionnement de la Société des Nations, de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de leurs organes. Au cours de ses travaux sur les missions spéciales, la Commission a témoigné d'une certaine élasticité sur le point de savoir si le statut des délégations aux conférences internationales devait être définitivement séparé des principes et règles sur les missions spéciales. Pour cette raison, la Commission a décidé que les Rapporteurs spéciaux sur les questions relatives aux rapports entre les Etats et les organismes internationaux et sur les missions spéciales devraient étudier en commun cette question et présenter un rapport à la Commission en vue d'une décision définitive.

par voie conventionnelle entre l'Etat d'envoi et l'Etat de résidence;

c) A l'activité des délégués des Etats, bien qu'éventuellement périodique, dans les commissions institutionnelles formées par des accords internationaux et dont l'état est réglé d'avance. Ce sont des organes permanents dans lesquels interviennent des diplomates *ad hoc*, mais leur état est l'objet de dispositions spéciales;

d) Aux délégués et aux délégations auprès des organisations internationales de caractère permanent. C'est une nouvelle forme de diplomatie sédentaire qui n'a aucun rapport avec la diplomatie *ad hoc*.

34. Par contre, il faut entendre, même lorsqu'on ne le dit pas explicitement, que le rapport embrasse la notion de diplomatie *ad hoc* au sens plus restreint, y compris non seulement les missions et délégués périodiques aux fonctions purement politiques, mais aussi ceux dont les tâches sont considérées comme étant de caractère technique. Pour le Rapporteur spécial, ils sont tous des diplomates *ad hoc*. Les rapports internationaux actuels ne peuvent plus en rester à la conception conservatrice que la diplomatie *ad hoc* est formée de missions spéciales de caractère protocolaire ou, éventuellement, de personnes qui accomplissent certaines missions politiques ou bien ont un grade diplomatique déterminé. Même les fonctions de la diplomatie sédentaire ne sont plus, à l'heure actuelle, uniquement diplomatiques et politiques. On lui attribue, chaque jour davantage, de nouvelles activités de caractère technique vu le développement des relations internationales à l'époque actuelle. C'est pourquoi on rencontre aujourd'hui, dans les missions permanentes, un nombre de plus en plus grand d'experts dits attachés spécialisés et d'adjoints de rang diplomatique ou, du moins, de statut diplomatique. Tant qu'ils exercent leurs fonctions en représentant leur Etat souverain et en maintenant les relations internationales, personne ne songe à leur contester le caractère diplomatique. S'il en est ainsi pour les membres des missions permanentes, il doit en être ainsi, à plus forte raison, pour les membres des missions spéciales et pour les délégués spéciaux. Il faut, et même on doit, les compter dans les rangs de la diplomatie *ad hoc*.

35. En conséquence, ce rapport traite d'un phénomène international déterminé auquel, le Rapporteur spécial en est persuadé, les relations internationales modernes attribuent une importance particulière.

36. Bien que l'expression « diplomatie *ad hoc* » soit certainement correcte du point de vue théorique, le Rapporteur spécial, se conformant à l'avis de la majorité de la Commission, l'a remplacée dans son projet de règles par l'expression « mission spéciale ». L'expression « diplomatie *ad hoc* » a suscité la désapprobation et l'opposition des diplomates de carrière, qui considèrent qu'elle pourrait donner lieu à la confusion des notions de diplomatie sédentaire et de diplomatie *ad hoc* et cela d'autant plus que ces termes seraient employés pour désigner des personnes agissant au titre de la diplomatie sous l'une et l'autre forme. Cependant, l'adoption d'une autre expression ne change rien à l'essence de l'exposé ci-dessus.

2. — Question préliminaire: faut-il ou non englober la réglementation de la condition juridique des délégations et des délégués aux conférences et congrès internationaux dans les règles sur les missions spéciales ?

37. La Commission du droit international n'a pas pris, lors de sa quinzième session, une attitude définitive sur la question ci-dessus énoncée. Elle s'est réservée de prendre une décision finale après avoir recueilli les avis des Rapporteurs spéciaux sur la question des missions spéciales et sur celle des relations entre les Etats et les organisations internationales.

38. Le Rapporteur spécial chargé d'étudier cette question a acquis la conviction que la condition des délégations et des délégués aux conférences et congrès intergouvernementaux internationaux devrait être envisagée sous un double aspect. D'un côté, il faut considérer les congrès et conférences convoqués par les organisations internationales ou bien tenus dans le cadre de ces mêmes organisations. Etant donné la pratique, très répandue et presque universellement adoptée de nos jours, selon laquelle la condition de telles délégations et de tels délégués est déterminée d'avance, soit par les règles de l'organisation d'où émane la convocation, soit par l'acte de convocation et que, dans ce cas, les délégations et les délégués à de telles réunions ont simultanément un rapport juridique avec l'organisation qui convoque et avec les Etats participants, le Rapporteur spécial est d'avis que la situation de ces délégations et délégués pourrait être réglée dans le cadre des règles juridiques sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, bien que ces délégations soient essentiellement identiques à celles qui prennent part aux conférences et congrès tenus en dehors de ces organisations. La situation des délégations et délégués aux conférences et congrès convoqués par les Etats, un ou plusieurs, en dehors des organisations internationales est assimilable, sous tous les aspects, à la condition des missions spéciales, et elle devrait, de l'avis du Rapporteur spécial, être réglée dans le cadre des règles sur les missions spéciales. Il convient de souligner, toutefois, que la distinction entre deux groupes de délégations est purement formelle, selon le critère de l'auteur de la convocation.

39. Le Rapporteur spécial suggère que cette question, en tant que préliminaire, soit discutée avant d'aborder la question principale.

40. Il convient de rappeler ici que l'exemple le plus fréquent de diplomatie *ad hoc* est fourni par les conférences et congrès internationaux. Bien que le Rapporteur spécial n'ait pas l'intention de traiter cette catégorie de la diplomatie qui, de l'avis de la Commission du droit international, doit être examinée dans le cadre des règles relatives aux rapports entre les Etats et les organisations internationales, ce avec quoi il est d'accord seulement en partie, il est quand même obligé d'insister ici sur un seul point qui se rapporte à une telle diplomatie *ad hoc*. Il arrive que dans les missions spéciales de ce genre participent aussi les représentants de l'Etat d'envoi qui sont déjà accrédités en qualité de diplomates per-

manents auprès d'Etats déterminés. Etant donné que d'autres règles existent concernant l'intervention publique des diplomates permanents accrédités, notamment le comportement courtois en public à l'égard de l'Etat auprès duquel ils sont accrédités, et la règle relative à l'entière liberté de représentation de l'Etat aux conférences internationales, même au prix de critiques sévères et d'une attitude éventuellement violente envers cet Etat, et d'interventions en ce sens dans les séances publiques de la conférence, il est incontestable que, dans ce cas, il y a un certain conflit, tout au moins en ce qui concerne l'attitude protocolaire. Cependant, de plus en plus prédomine la conception que, pendant la durée de la conférence et dans l'exercice de la fonction de délégué la qualité de diplomate *ad hoc* surpasse la qualité de diplomate sédentaire [17].

41. Or, pendant qu'un tel représentant est diplomate *ad hoc*, il ne cesse pas d'être aussi agent diplomatique sédentaire. Cela dépend des circonstances dans lesquelles il intervient et de la qualité en laquelle il agit. Il est incontestable que de pareilles situations ne sont pas toujours souhaitables et agréables. C'est la raison pour laquelle on a remarqué que les chefs des missions diplomatiques permanentes, si de telles conférences sont en voie de préparation et s'il est probable que la situation sera déplaisante pendant cette conférence, insistent auprès de leurs gouvernements pour être dispensés de la charge de chef ou de membre de telles délégations et recommandent que ces missions soient confiées à des tierces personnes. Ils invoquent habituellement l'argument que de telles missions peuvent laisser des empreintes indésirables en ce qui concerne l'exercice de leurs fonctions diplomatiques une fois la Conférence terminée [18].

42. Par contre, les Etats d'envoi considèrent qu'il est pratique et moins coûteux de confier ces fonctions aux chefs des missions diplomatiques permanentes à l'endroit où la conférence doit avoir lieu.

43. Il va de soi qu'avec la cessation de qualité de diplomate *ad hoc*, le chef de la mission permanente conserve sa qualité de diplomate sédentaire et perd la dualité de qualités. Il ne peut plus intervenir dans l'Etat de résidence en qualité de diplomate *ad hoc* à l'égard de l'Etat où il est accrédité.

44. Discutant la question de savoir si les règles sur les missions spéciales doivent embrasser également ce qui se rapporte à la condition juridique des délégations des Etats aux conférences internationales, certains membres de la Commission se sont demandé si cette matière devait être incluse dans les règles sur les missions spéciales ou bien représenter une matière distincte. M. Yasseen s'est prononcé là-dessus de la façon suivante: « La Commission pourrait envisager de confier toute la question des conférences à un troisième Rapporteur spécial, mais il n'y a pas de difficulté insurmontable à la confier au Rapporteur chargé des missions spéciales » (SR.723, par. 76). M. Tounkine s'est également déclaré en faveur de ce point de vue en parlant du « droit des conférences » pour lequel il dit qu'il « est en train de se former » comme une branche de droit à part (SR.724, par. 19). Cette idée a été défendue aussi par M. Tabibi (SR.725, par. 17).

45. La Commission n'a pas pris la décision de séparer cette matière et de la confier à un rapporteur spécial particulier pour le « droit des conférences ». Toutefois, à sa dix-septième session, elle est restée favorable à l'idée de charger les deux rapporteurs spéciaux, sur les missions spéciales et sur les rapports entre les Etats et les organisations intergouvernementales, d'étudier cette question et de présenter leurs avis et recommandations.

3. — Question préliminaire: faut-il ou non élaborer sur les missions spéciales un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou un projet spécial lié par la clause du renvoi à cette Convention ?

46. Lors de sa quinzième session, la Commission du droit international a laissé pendante cette question en considérant qu'il était encore prématuré de la résoudre et qu'il fallait attendre à ce propos la recommandation du Rapporteur spécial.

47. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait incorrect de rattacher le projet de Convention sur les missions spéciales comme simple protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car il faut s'en tenir à l'idée fondamentale de la décision prise par la Commission, à savoir: « sans oublier que les missions spéciales sont, tant par leurs fonctions que par leur nature, une institution distincte des missions permanentes ». L'analyse du fonctionnement des missions spéciales a convaincu le Rapporteur spécial qu'un simple rattachement aux règles sur les relations diplomatiques ne suffisait pas pour nombre de missions spéciales en ce qui concerne leur situation.

48. Le Rapporteur spécial a également adopté en partie la thèse, soutenue aux séances de la Commission par M. Rosenne, selon laquelle toutes les missions spéciales, bien qu'elles représentent des Etats souverains dans les relations internationales, ne peuvent pas, par leurs fonctions, être toujours assimilées aux missions diplomatiques, mais doivent, dans certains cas, être assimilées aux missions consulaires [19]. C'est pourquoi il faut s'attendre à ce que, dans les règles sur les missions spéciales, apparaisse aussi le renvoi aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et sur les relations consulaires (1963). Ce renvoi sera parallèle et dépendra de la nature de la mission spéciale et des exigences de chaque cas.

[17] Aux Conférences de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et les relations consulaires (1963), un grand nombre d'Etats avaient placé à la tête de leur délégation les chefs des missions diplomatiques permanentes accrédités en Autriche. Dans certains cas ils étaient obligés de s'en prendre aux conceptions de la délégation autrichienne ou bien du Président de la Conférence, qui était le chef de la délégation autrichienne. Néanmoins, les deux parties devaient comprendre qu'il existait une dualité de qualité.

[18] C'est une des raisons pour laquelle les ambassadeurs des Etats-Unis et du Royaume-Uni n'ont pas fait partie des délégations de leurs Etats aux Conférences de Vienne en 1961 et 1963.

[19] Voir l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. I, 711e séance, par. 77, p. 279.

49. Le Rapporteur spécial a été pourtant d'avis qu'il ne fallait pas chercher à résoudre cette question avant d'aborder l'examen des dispositions finales du projet de Convention.

50. Au moment où le Rapporteur spécial recevait son mandat, on s'est posé au sein de la Commission, la question préalable de savoir si l'instrument que celle-ci allait élaborer devrait être un instrument complémentaire de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou bien une convention indépendante.

51. Pendant qu'on décidait de cette question, une autre question préalable s'est posée, celle de savoir s'il fallait élaborer un instrument qui aurait le caractère conventionnel ou bien un instrument modèle. On peut affirmer que la plupart des membres se sont montrés disposés à adopter la conception selon laquelle on travaillerait à l'élaboration de règles conventionnelles.

52. La question de savoir s'il fallait viser à élaborer un modèle fut examinée particulièrement par M. de Luna. Il a expliqué que l'histoire des relations diplomatiques avait démontré que le procédé qui consiste à établir un modèle de règles à suivre n'avait pas donné de résultats satisfaisants. « En revanche, une convention indépendante, même si sa ratification soulève quelques difficultés, fait déjà autorité et peut fort bien servir de modèle ». Cependant, M. de Luna ne considérait ses remarques que comme des observations préliminaires, ajoutant qu'« à un stade ultérieur de ses travaux, la Commission sera mieux à même de peser les avantages de l'une ou l'autre solution » (SR.725, par. 28). Cette conception de M. de Luna fut virtuellement adoptée par la Commission et tous les raisonnements ultérieurs, sous la réserve exprimée par M. de Luna que la Commission déciderait plus tard de la forme définitive de l'instrument, ont été fondés sur la décision tacite que pour le moment on travaillait à un instrument présumé conventionnel.

53. Sur cette base, on s'est demandé si l'instrument en question devait représenter des règles de *jus cogens* ou bien de *jus dispositivum*. M. Rosenne a soutenu que le projet devait renfermer les unes et les autres de ces règles. Il a donné aux règles de caractère dispositif le nom de « règles supplétives » qui sont « une série de règles mises à la disposition des Etats pour qu'ils puissent les reprendre, s'ils le désirent, dans les accords qu'ils concluent » (SR.725, par. 8, 9 et 10). M. Yasseen s'est prononcé, avec beaucoup plus de précision, sur ces « règles supplétives », en faisant une réserve limitant les droits des Etats. Il considère qu'il « restera possible de déroger à cette convention générale au moyen d'accords bilatéraux dans la mesure où ces dérogations *ne vont pas à l'encontre* de règles de *jus cogens* » (SR.725, par. 21). M. Castrén s'est prononcé dans le même sens. A son avis aussi, « une partie » ne « pourra avoir un caractère dispositif » qu'exceptionnellement (SR.725, par. 23). Cette conception a été également adoptée par M. de Luna qui y introduit encore plus de clarté. Il la formule de la façon suivante: « Les articles élaborés mettent en jeu des règles inviolables de *jus cogens* ou des règles de *jus dispositivum* qui ont la valeur de règles résiduelles quand les Etats n'en ont pas disposé autrement dans des accords bilatéraux » (SR.725, par. 26). D'après M. de Luna, donc, c'est le texte même qui décidera à quelles règles on peut déroger, tandis que Sir Humphrey Waldock pense que « la Commission devrait suivre l'exemple des deux Conférences de Vienne et ne pas chercher à déterminer quelles sont les règles relatives aux missions spéciales qui ont le caractère de *jus cogens* » (SR.725, par. 35). Le Rapporteur spécial considère que la Commission, en élaborant les règles de la partie opérative du projet d'articles a suivi le chemin indiqué par M. de Luna. C'est manifeste, par exemple, dans la formulation de l'article 9.

54. De même, à la seizième session de la Commission, la question s'est posée de savoir si la Commission avait en vue l'élaboration d'un protocole supplémentaire à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) ou l'élaboration d'un instrument indépendant. C'était là aussi une question préliminaire. Sous ce rapport, trois points de vue ont été exprimés au sein de la Commission lors de la discussion générale.

55. Le premier point de vue était qu'il fallait décider en faveur de l'élaboration d'un protocole supplémentaire. M. Tabibi a déclaré que « la Commission est appelée à compléter le droit diplomatique en ajoutant un nouveau chapitre aux deux conventions de Vienne » (SR.725, par. 15).

56. Le deuxième point de vue a été défendu par les membres de la Commission qui soutiennent qu'il s'agit d'une matière indépendante et que, pour cette raison, on a besoin d'un nouvel instrument spécial. C'est surtout l'avis de M. de Luna (SR.725, par. 27).

57. Ce point de vue a été adopté aussi par M. Verdross, qui ajoute que cette Convention devrait former un système avec les deux conventions existantes de Vienne (SR.723, par. 62). Ce fut également l'avis de Sir Humphrey Waldock (SR.723, par. 68), mais il a ultérieurement modifié son opinion (voir plus loin).

58. Beaucoup de membres qui ont soutenu le deuxième point de vue étaient d'avis que cela n'excluait pas la nécessité de s'en tenir, dans l'élaboration de l'instrument indépendant sur les missions spéciales, autant que possible aux idées, à l'architectonique et à la terminologie de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. C'est ce qu'indiquent les déclarations de MM. Ago (SR.724, par. 57), Castrén (SR.725, par. 23, 24 et 25), Elias (SR.723, par. 23; SR.725, par. 30), El Erian (SR.723, par. 44 et 46; SR.725, par. 38 et 39), Jiménez de Aréchaga (SR.723, par. 50), Rosenne et Briggs, particulièrement au Comité de rédaction et également, pour M. Rosenne, dans le débat général (SR.724, par. 35, 63 et 64; SR.725, par. 3, 4, 8 et 46). C'est en partie aussi l'opinion de M. Tounkine (SR.724, par. 50).

59. M. Amado est d'avis qu'il faut travailler indépendamment, sans permettre que la Commission se laisse à tout prix séduire par les conventions existantes, en particulier par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques « en laissant la porte ouverte à des communications sous forme de renvois » (SR.725, par. 42; SR.724, par. 61). D'une façon analogue, M. Yasseen

considère qu'il faut élaborer une convention indépendante, sans exclure la possibilité de renvois ultérieurs (SR.725, par. 21 et 22).

60. La troisième conception était que, pour le moment, il fallait travailler en tenant compte de la substance, et que la Commission, son travail terminé, pourrait décider plus tard, d'après les résultats qui montreraient l'identité ou la dissemblance des règles sur les missions spéciales en comparaison avec les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, si elle adopterait le premier ou bien le deuxième point de vue. Cette opinion a été avancée par M. Tounkine (SR.725, par. 24), appuyé par Sir Humphrey Waldock (SR.725, par. 45) et M. Ago (SR.725, par. 48). M. Tounkine a encore expliqué son attitude dans ses autres interventions (SR.725, par. 33 et 34). Cette conception a été également soutenue par M. Tsuruoka (SR.725, par. 47) et par Sir Humphrey Waldock dans une déclaration spéciale (SR.725, par. 35 et 36).

61. La Commission a adopté, comme solution provisoire, la troisième conception, et les règles sont élaborées d'après la substance en laissant pour plus tard le soin de déterminer le rapport formel entre les règles élaborées et la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

62. Au cours des débats de principe, les membres de la Commission ont mentionné aussi la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) comme source de règles juridiques dont il faut tenir compte pour l'élaboration du projet de convention sur les missions spéciales. Cependant, tous l'ont mentionnée soit comme une partie du futur code de droit diplomatique, soit comme un instrument secondaire, en donnant la préférence à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Dans cet ordre d'idées:

63. M. Amado s'est prononcé contre les tentatives éventuelles de faire des règles ayant trait aux immunités consulaires un modèle pour la solution du problème des immunités des missions spéciales, car le devoir de la Commission consiste justement à tenir compte de l'évolution de la diplomatie moderne, qui montre une tendance de plus en plus marquée à l'utilisation des missions spéciales (SR.724, par. 61). Bien que M. Amado se prononce en faveur de l'élaboration de règles sur les missions spéciales sans se laisser séduire par les conventions existantes, il met en relief parmi celles-ci surtout la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (SR.725, par. 42) et non pas celle sur les relations consulaires.

64. M. Elias ne mentionne qu'indirectement la Convention de Vienne sur les relations consulaires, considérant qu'il serait difficile d'assimiler le statut qu'on applique aux membres des missions spéciales au statut dont jouissent les consuls, car la composition des missions spéciales varie beaucoup selon les cas (SR.724, par. 37).

65. M. Castrén mentionne la Convention de Vienne sur les relations consulaires uniquement en la comparant à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (SR.725, par. 24); il ne recommande pas son utilisation.

66. M. Jiménez de Aréchaga considère que les privilèges et immunités accordés aux membres des missions strictement techniques doivent être limités à ce qui est nécessaire pour l'accomplissement de leurs fonctions et analogues à ceux dont les consuls jouissent en vertu de la Convention de Vienne sur les relations consulaires plutôt qu'à ceux dont jouissent les agents diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (SR.723, par. 50).

67. M. Rosenne souligne que, malgré le fait que certaines missions spéciales exercent des fonctions quasi consulaires, par exemple les missions spéciales chargées de problèmes de migrations, il n'a pas prévu du tout dans son intervention (SR.711, par. 76) que la situation des missions spéciales exerçant les fonctions quasi consulaires devrait être réglée selon des règles différentes; toutefois, il est d'avis qu'il ne faut pas s'inspirer uniquement de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais qu'il faut prendre aussi en considération les dispositions de la Convention sur les relations consulaires (SR.724, par. 63).

68. M. Tabibi considère que les règles sur les missions spéciales doivent compléter le droit diplomatique, y compris les deux Conventions de Vienne (SR.725, par. 16).

69. D'après toutes ces conclusions, et surtout d'après celles de M. Ago (SR.724, par. 57), il serait dangereux pour la Commission de chercher des analogies en déterminant la situation des missions spéciales selon la situation des missions consulaires. Pour cette raison, il faut considérer que la Commission, sans se refuser à utiliser la Convention de Vienne sur les relations consulaires, a mis en relief la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques comme source dont il faut se servir, en tenant compte, même dans ce cas-ci, des caractéristiques spécifiques des missions spéciales.

70. M. Verdross a posé la question de la place que les règles sur les missions spéciales devraient occuper dans le code général du droit diplomatique. Il a exposé que la Commission devrait faire une codification intégrale du droit diplomatique et que, si elle désire réaliser une œuvre utile, « elle ne doit laisser subsister aucune lacune ». Selon M. Verdross, outre la Convention sur les relations diplomatiques et la Convention sur les relations consulaires, il faut englober aussi les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, ainsi que les autres questions sur la diplomatie spéciale dans le sens le plus large possible (SR.723, par. 62). C'est aussi l'avis de MM. Castrén (SR.724, par. 12, SR.725, par. 23), Elias (SR.725, par. 30) et Yasseen (SR.725, par. 21). MM. Tabibi (SR.725, par. 12), Rosenne (SR.725, par. 3 à 11) et El Erian (SR.725, par. 37) considèrent que l'élaboration de toutes ces règles est connexe.

71. Plusieurs membres participant à la discussion ont estimé que l'élaboration des règles sur les missions spéciales devrait être dirigée de façon à accomplir, autant que possible, l'unification des règles sur les missions spéciales. Cependant, cela ne veut pas dire qu'on exige par là de poser des règles absolues à tout prix.

72. Ainsi M. Yasseen, en défendant l'unification, a souligné qu'elle « ne signifie pas qu'on doive adopter un statut unique pour toutes ces missions » (SR.723, par. 18). Il est d'avis qu'on ne saurait s'imaginer ce statut uniforme, vu les différences entre les missions spéciales et qu'il est, par conséquent, nécessaire de « prévoir des règles différentes sur certains points » (SR.724, par. 34).

73. M. Jiménez de Aréchaga soutient le même point de vue que M. Yasseen (SR.723, par. 49 et 50).

74. M. de Luna considère que toutes ces règles doivent s'appliquer également aux missions spéciales que constituent les délégations envoyées pour prendre part aux conférences (SR.723, par. 63).

75. M. Castrén est d'avis que ces règles doivent « embrasser toutes sortes de fonctions de caractère officiel », qui entrent dans le cadre des missions spéciales, mais il ajoute tout de suite que « les règles relatives aux missions spéciales pourront varier selon les fonctions confiées à ces missions » (SR.724, par. 10).

76. M. Cadieux prévoit aussi qu'il n'est pas possible d'envisager un statut uniforme et simple pour toutes les catégories de missions spéciales (SR.724, par. 45).

77. Les interventions citées des membres de la Commission indiquent que l'unité de conception de la Commission se manifeste dans la contradiction dialectique. D'un côté, on désire réaliser un statut uniforme pour toutes les missions spéciales, lequel serait une *lex generalis*, et de l'autre, on considère que, pour les catégories particulières de missions, il faudrait créer des règles particulières, des lois spéciales comme dérogations au système de statut uniforme.

78. Au cours de la discussion, par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, des rapports de la Commission du droit international sur les travaux de ses seizième et dix-septième sessions, plusieurs délégations se sont arrêtées sur cette question. La délégation du Brésil a pris l'attitude suivante:

> Il est donc permis d'espérer qu'une conférence internationale pourrait ajouter aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et les relations consulaires un texte relatif aux missions spéciales [20].

79. Le Rapporteur spécial pense que cette déclaration est en faveur de l'élaboration d'une convention particulière sur les missions spéciales, qui serait organiquement liée aux deux conventions de Vienne.

80. La délégation tchécoslovaque a déclaré que « le projet d'articles devrait être incorporé dans un traité international » [21].

81. La délégation suédoise a relevé qu'« une convention sur les missions spéciales a été jugée nécessaire pour compléter la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques » [22].

82. La délégation grecque a dit que le projet sur les missions spéciales mérite d'être codifié pour compléter les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires [23], donc l'une et l'autre et non pas uniquement celle sur les relations diplomatiques.

83. La délégation roumaine s'est prononcée fermement sur la question:

> La délégation roumaine accepte le point de vue que partagent de nombreuses délégations selon lequel les missions spéciales se distinguent des missions diplomatiques permanentes et elle estime que les règles relatives aux premières doivent faire l'objet d'une convention distincte, unique, élaborée par une conférence spéciale de plénipotentiaires [24].

84. La délégation française a exprimé l'opinion que:

> Le projet de convention sur les missions spéciales sera certainement utile, surtout si, tout en restant indépendant de la Convention de Vienne, il observe avec celle-ci une unité de terminologie [25].

85. La délégation de l'Irak a adopté le point de vue suivant:

> Il serait d'ailleurs préférable qu'au lieu de revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1961, il fasse l'objet d'une convention séparée [26].

La même délégation a estimé que « le projet d'articles paraît déjà digne dans ses grandes lignes de former la base d'une convention ».

86. Seule la délégation des Pays-Bas a plaidé en faveur d'une codification sous forme d'« un recueil de lois unique » [27].

87. Le Gouvernement d'Israël, dans ses observations écrites sur cette question, s'est exprimé de la façon suivante:

> La question de la forme définitive que le projet d'articles devra revêtir exigera sans doute un examen approfondi. On considère en effet que, si l'élaboration d'une convention du genre de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires constituerait une réalisation qui mériterait tous les efforts, il pourrait se révéler difficile, en dernière analyse, de codifier ce sujet au moyen d'une convention élaborée au sein d'une conférence de plénipotentiaires. Il semblerait donc souhaitable que la Commission étudie toutes autres possibilités qui pourraient s'offrir.
>
> Le projet de Convention traitant d'une question qui est étroitement liée à celle qui fait l'objet de la Convention de Vienne de 1961, il est à espérer qu'il sera possible de l'aligner davantage sur ladite Convention (et, le cas échéant, sur la Convention de Vienne de 1963), tant du point de vue de la rédaction que de l'ordonnance des articles.

88. Le Gouvernement yougoslave a aussi exprimé son opinion sur cette question dans ses observations par écrit. Il

considère que les règles sur les missions spéciales devraient constituer une convention internationale séparée à l'instar de la

[20] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 840e séance, par. 14.

[21] *Ibid.*, 843e séance, par. 17.

[22] *Ibid.*, 844e séance, par. 9.

[23] *Ibid.*, 845e séance, par. 45.

[24] *Ibid.*, 848e séance, par. 12.

[25] *Ibid.*, 849e séance, par. 20.

[26] *Ibid.*, par. 34.

[27] *Ibid.*, 847e séance, par. 7.

Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

89. Compte tenu de toutes ces déclarations faites par les Etats Membres, le Rapporteur spécial réitère l'opinion qu'il avait exprimée au paragraphe 28 de son premier Rapport sur les missions spéciales, soumis à la Commission à sa seizième session [28]. Cette opinion, en résumé, est conçue en ces termes:

Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait incorrect de rattacher le projet d'articles sur les missions spéciales comme simple protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car il faut s'en tenir à l'idée fondamentale de la décision prise par la Commission, à savoir: « sans oublier que les missions spéciales sont, tant par leurs fonctions que par leur nature, une institution distincte des missions permanentes ».

90. Le Rapporteur spécial est persuadé plus que jamais que le projet de Convention sur les missions spéciales doit être un instrument diplomatique séparé, mais qu'il doit, par sa teneur, tenir compte de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

91. A ce sujet, la Commission du droit international a également fixé sa position au cours de sa dix-huitième session et l'a consignée de la façon suivante dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de cette session, dont l'Assemblée a pris acte dans sa résolution 2167 (XXI) du 5 décembre 1966:

Lors de la quinzième session, à sa 712e séance, la Commission a estimé qu'il était encore prématuré de se prononcer sur la question de savoir si le projet d'articles sur les missions spéciales devrait revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1961 ou faire l'objet d'une convention séparée, ou revêtir toute autre forme; elle a décidé d'attendre les recommandations du Rapporteur spécial à ce sujet. Lors de la discussion, par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, des rapports de la Commission du droit international sur les travaux de ses seizième et dix-septième sessions, plusieurs délégations ont exprimé leurs opinions sur ce point. Tenant compte de ces opinions, ainsi que des observations écrites des gouvernements, la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de continuer son travail sur le projet d'articles relatifs aux missions spéciales, en considérant que ce projet devrait revêtir la forme d'un instrument séparé, mais en gardant, autant que possible, l'unité organique avec la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [29].

92. Plusieurs membres de la Commission ont fait ressortir qu'outre les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires, il fallait aussi tenir compte de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies en tant que source à utiliser pour l'élaboration des règles sur les missions spéciales. Cette Convention a été citée par MM. Jiménez de Aréchaga (SR.723, par. 50 et 67), Elias (SR.723, par. 65), Rosenne (SR.723, par. 77) et Verdross (SR.724, par. 39). Certains d'entre eux ont souligné que cette Convention faisait preuve d'une plus grande modération au sujet des restrictions imposées à l'Etat territorial.

93. Dans ses travaux, la Commission a également tenu compte des dispositions de cette Convention, tout en donnant la primauté aux conventions de Vienne.

4. — Rapport avec les autres accords internationaux

94. Dans son deuxième rapport sur les missions spéciales, le Rapporteur spécial a proposé l'article 40, comportant une disposition concernant le rapport entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux et qui correspond à la disposition de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963. A sa dix-septième session, en 1965, la Commission a décidé de ne pas adopter pour le moment cette proposition du Rapporteur spécial et elle a consigné cette décision au paragraphe 50 de son rapport sur les travaux de ladite session.

95. Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge s'est prononcé sur cette question dans les termes suivants:

Quant à la question de savoir s'il y a lieu d'inclure dans le présent projet une disposition sur ses rapports avec les autres accords internationaux, il y a lieu de distinguer deux problèmes:

a) Si le statut des missions spéciales auprès des conférences et congrès convoqués tant par les Etats que par les organisations internationales, vient finalement à être englobé dans le présent projet de convention, celle-ci devrait stipuler qu'elle ne porte pas atteinte aux accords relatifs aux organisations internationales dans la mesure où ces derniers règlent des problèmes visés par le présent projet.

b) D'une manière plus générale, le Gouvernement belge n'a pas d'objections à voir figurer dans le présent projet un article similaire à l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

96. Le Gouvernement d'Israël a souligné, dans ses observations, l'importance de cette question et s'est prononcé de la façon suivante:

La question des rapports entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux revêt indubitablement une importance considérable et il est à espérer que la Commission lui consacrera un examen plus approfondi en temps opportun.

97. Dans ses observations écrites, le Gouvernement suédois a exprimé son opinion sur cette question dans les termes suivants:

La question de savoir si le projet doit contenir une disposition concernant le rapport entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux est étroitement liée à celle de savoir si les articles doivent avoir un caractère supplétif et dispositif ou si certains d'entre eux doivent relever du *jus cogens*. Quelle que soit la décision de la Commission sur ce point, il est indispensable de définir nettement dans le projet la nature des articles.

98. Bien que trois gouvernements seulement se soient prononcés sur cette question, le Rapporteur spécial a été d'avis que c'était à la Commission d'y revenir et de prendre à son sujet une décision définitive.

99. La Commission a fixé sa position à cet égard lors de sa dix-huitième session et, dans son rapport à

[28] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 76.

[29] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 65.

l'Assemblée générale, elle a formulé ses conclusions comme suit:

Au paragraphe 50 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session (1965), la Commission a posé la question de savoir s'il fallait introduire, dans le projet d'articles sur les missions spéciales, une disposition concernant le rapport entre ces articles et les autres accords internationaux, disposition correspondant à l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Après avoir examiné les observations des gouvernements et l'opinion du Rapporteur spécial en la matière, la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de présenter un projet de disposition pertinente, tenant compte notamment de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ainsi que de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [30].

5. — Organisme compétent pour l'adoption des instruments sur les missions spéciales

100. Ni le Rapporteur spécial ni la Commission du droit international ne se sont arrêtés, au cours de l'élaboration du projet d'articles relatifs aux missions spéciales, sur la question de savoir quel organisme devrait être compétent pour l'établissement de l'instrument par lequel seraient adoptés les articles relatifs aux missions spéciales en tant que règles de droit international. Le Rapporteur spécial ainsi que la Commission ont considéré que cette question dépendait de la procédure prescrite par le statut de la Commission du droit international et qu'elle ne pourrait se poser que lorsque la procédure de l'élaboration du projet préliminaire par la Commission serait terminée. Cependant, la question a été soulevée au cours de la discussion au sein de la Sixième Commission à la vingtième session de l'Assemblée générale ainsi que dans les observations écrites présentées ultérieurement par les gouvernements des Etats Membres.

101. La délégation d'Israël a déclaré qu'elle n'était pas sûre pour le moment qu'il faille porter le projet sur les missions spéciales devant une conférence diplomatique [31]. Le Gouvernement d'Israël a réitéré cet avis dans ses observations écrites, invitant la Commission à examiner s'il y avait peut-être une autre possibilité de réaliser cette convention.

102. La délégation du Brésil a manifesté son espoir qu'une conférence internationale adopte le texte relatif aux missions spéciales [32].

103. La délégation roumaine a estimé qu'il faudrait une « convocation distincte, unique, élaborée par une conférence spéciale de plénipotentiaires » [33].

104. Le Gouvernement yougoslave s'est prononcé sur cette question dans ses observations. Voici son opinion:

La Convention devrait être adoptée par une réunion particulière de plénipotentiaires des Etats, pouvant concorder avec une session de l'Assemblée générale de l'ONU, de sorte que la convention puisse être adoptée avant ou après la session.

105. Le Rapporteur spécial a considéré qu'il était de son devoir de faire connaître à la Commission les opinions ci-dessus et lui a recommandé d'aborder cette question dans son rapport définitif, suggérant l'adoption de l'instrument par une conférence spéciale de plénipotentiaires des Etats.

106. A sa dix-huitième session, la Commission n'a fait qu'effleurer la question sans prendre à son sujet de décision définitive. Dans son rapport à l'Assemblée générale elle a défini sa position de la façon suivante:

Bien que la Commission n'ait pas posé aux gouvernements la question de savoir par quelle manière le texte de l'instrument sur les missions spéciales devrait, à leur avis, être adopté, plusieurs gouvernements ont, cependant, exprimé leurs opinions à ce sujet, soit à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, soit dans leurs observations écrites. La Commission a décidé de se prononcer sur la question à sa prochaine session seulement [34].

6. — Est-il possible de chercher ici la continuité historique avec les règles sur les missions spéciales qui existaient jadis (explication de la méthode à utiliser dans la recherche des sources) ?

107. L'on ne s'attardera pas sur cette vérité historique notoire que les missions diplomatiques permanentes sont d'origine relativement récente. Toutes les sources prouvent que, dès le début des temps modernes, les chefs d'Etat échangeaient des agents et des émissaires temporaires dont les devoirs étaient déterminés et les missions limitées, en sorte que, dans une cour, pouvaient se trouver simultanément plusieurs envoyés spéciaux d'un même chef d'Etat. Il importe peu, pour notre exposé, de savoir depuis quand les missions diplomatiques permanentes existent, quoique cette question ait suscité des polémiques et des tentatives pour fixer le point de départ de ce revirement historique dans la période qui s'étend des Traités de Westphalie (1648) au Congrès de Vienne (1815).

108. On se contentera de constater qu'après le Congrès de Vienne jusqu'au début de la deuxième guerre mondiale, les missions *ad hoc* n'avaient lieu que sporadiquement et que le recours à leur intervention a faibli au profit des missions diplomatiques permanentes.

109. En examinant la pratique diplomatique qui a pris naissance au cours de la deuxième guerre mondiale, et surtout depuis 1945, on doit constater qu'un nouvel essor des missions *ad hoc* a commencé. Elles sont de plus en plus fréquentes, elles sont d'une plus grande importance quant à leur tâche et de plus en plus diversifiées quant aux matières qu'elles doivent traiter.

110. Le problème se posait de savoir si c'était la réapparition d'un fait qui avait disparu ou tout au moins qui était devenu plus rare; est-ce que le recours réitéré à ces missions représente un fait nouveau, ou bien quelque chose qui vient s'ajouter à ce qui a existé dans le passé ? L'on se trouve en présence de deux points

[30] *Ibid.*, par. 64.

[31] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 840e séance, par. 7.

[32] *Ibid.*, 848e séance, par. 14.

[33] *Ibid.*, 848e séance, par. 12.

[34] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 66.

de vue qui sont en opposition. D'après le premier point de vue, les missions *ad hoc* n'ont jamais cessé d'être pratiquées; leur nombre a diminué, mais l'institution est restée. D'où il résulte que, si l'on a recommencé à s'en servir, il n'y a pas de changement substantiel dans la notion et le fonctionnement de l'institution même; il n'y a qu'augmentation du nombre des cas. Il s'ensuit qu'il faut se remettre à l'étude de l'institution comme telle, car entre ce qui a été dans le passé et ce qui existe actuellement, il y a une continuité historique et, de ce fait, un même phénomène juridique s'impose dans le droit international public, avec toute sa légalité. Ce qui était valable hier, ce qui se maintenait à travers l'application sporadique, est resté aujourd'hui encore la règle de droit et doit être appliqué. A l'opposé de cette interprétation, il y a une autre conception; elle enseigne que, d'une manière générale, les missions spéciales ont changé quant à leur substance et qu'elles ont acquis une nouvelle importance et un nouveau contenu. Il s'ensuit que, quoique la diplomatie *ad hoc* d'hier ressemble à celle d'aujourd'hui d'après un certain critère formel, car nous sommes habitués à faire la classification des institutions selon leurs caractères extérieurs, nous sommes aujourd'hui en présence d'un fait entièrement différent dans sa substance. L'esprit et les besoins des temps nouveaux n'ont peut-être pas supprimé entièrement la forme ancienne de la diplomatie *ad hoc*, en particulier son caractère représentatif, mais ils ont formé à côté d'elle une forme nouvelle qui est généralement de caractère fonctionnel. Les missions spéciales ne sont pas envoyées seulement dans le but de transmettre la volonté du souverain, mais en tout premier lieu pour résoudre les problèmes politiques et techniques qui s'imposent aux Etats. C'est la conséquence naturelle de l'évolution de la vie sociale et des rapports dans la communauté internationale; c'est pourquoi l'institution juridique ancienne quant à sa forme est devenue nouvelle quant à son contenu. De ce fait même s'impose la nécessité d'une réglementation juridique nouvelle de ce phénomène. Les règles anciennes sont devenues insuffisantes et même trop encombrantes, car elles se rattachaient beaucoup plus à l'aspect protocolaire et cérémonial, ce qui résultait logiquement du caractère représentatif des missions *ad hoc*. Ces règles ne peuvent plus servir à la nouvelle diplomatie *ad hoc* et elles ne correspondent pas aux conceptions actuelles de la vie dans la communauté internationale. La tendance à l'affranchissement des formes protocolaires superflues, la rapidité de la vie, la sphère d'action de la nouvelle diplomatie *ad hoc*, exigent de former pour elle de nouvelles règles de droit, qui soient suffisantes pour protéger son fonctionnement. Certains auteurs attirent l'attention sur le fait que le grand nombre de missions *ad hoc* dans les temps présents est un des éléments qui requiert la simplification des règles anciennes au profit de l'Etat de résidence. Celui-ci n'est plus en mesure de recevoir, d'accompagner et d'offrir l'hospitalité aux missions *ad hoc* qui viennent sur son territoire. Il est nécessaire de réduire tout cela à une mesure raisonnable et de ne plus se comporter selon les principes de caractère représentatif d'autrefois, mais de s'adapter aux nécessités imposées par la réalité, en appliquant la théorie fonctionnelle à la diplomatie *ad hoc*.

111. Tout cela met en évidence qu'il est aujourd'hui difficile de raisonner juridiquement sur la diplomatie *ad hoc* de la même manière qu'à l'époque où elle était un fait sporadique et où elle avait un caractère représentatif. Par le changement de son caractère, sa substance a aussi changé; c'est la raison pour laquelle de nouvelles formes sont apparues dans les Etats qui envoient des diplomates *ad hoc*. Il s'ensuit qu'il serait inutile de s'efforcer de discuter sur le terrain juridique d'une certaine continuité entre l'ancienne et la nouvelle diplomatie *ad hoc* et de le faire à tout prix. Cela ne signifie pas que certaines missions *ad hoc* n'aient pas conservé un caractère représentatif et qu'elles ne soient pas traitées selon les règles protocolaires anciennes, mais aujourd'hui elles représentent, sinon un anachronisme, du moins de rares vestiges du passé, qui dépérissent avec la disparition des restes des formes conservatrices des constructions politiques.

112. Cependant, il y a une norme qui permet de savoir pourquoi il est nécessaire de renoncer à la recherche de la continuité historico-juridique entre l'ancienne et la nouvelle diplomatie *ad hoc*; c'est la conception générale du caractère de la diplomatie. Lors de la dernière codification du droit diplomatique qui se rapporte aux missions permanentes (Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961), on a mis en relief que le levier de commande des nouvelles prescriptions doit être non seulement la théorie représentative, mais surtout la théorie fonctionnelle. Du moment qu'il en est ainsi pour les missions permanentes, c'est d'autant plus valable pour la diplomatie *ad hoc* qui cherche dans les nouvelles formes les solutions correspondantes auxquelles les règles anciennes relatives à la diplomatie *ad hoc* ne pouvaient pas donner satisfaction. Il découle de ce qui précède que la continuité à tout prix est impossible. Dans les conditions nouvelles s'imposent une nouvelle analyse de l'institution et de nouvelles règles pour son fonctionnement.

7. — Existe-t-il ou non des règles normatives de droit international public positif sur les missions spéciales ?

113. Toutes les recherches que nous avons faites dans le dessein d'établir l'existence de règles de droit positives de caractère universel en cette matière ont abouti à des résultats très limités. Malgré une pratique abondante qui utilise l'institution des missions spéciales, nous n'avons pas réussi à établir l'existence d'un grand nombre de sources de droit d'origine plus récente, qui pourraient nous servir d'appui solide dans l'élaboration des règles sur les missions spéciales. Nos investigations nous ont amenés aux conclusions suivantes:

114. I) L'envoi de missions spéciales et d'envoyés itinérants, quoiqu'on en fasse usage dans une très large mesure ces temps derniers et que cela représente, à notre avis aussi, la mise à profit des institutions qui sont les plus pratiques pour résoudre les questions qui se posent dans les relations internationales, multilatérales et bilatérales, et qui dépassent les affaires courantes, repose juridiquement sur des positions indéterminées. Tandis que les affaires courantes sont restées de la

compétence exclusive des missions permanentes et tandis que, pour ces organes de relations internationales existent de nombreuses sources juridiques positives internationales, tout un système couronné par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961), les règles de droit relatives à la diplomatie *ad hoc* et les sources dont elles ont été déduites sont une matière très pauvre et peu sûre. Il y a très peu d'études qui se réfèrent à la période antérieure aux Traités de Westphalie (1648) et même à la période antérieure au Congrès de Vienne (1815) où l'on puisse chercher les sources juridiques concernant cette matière. Il est probable que le recours plus intense aux missions permanentes et leur développement et, même, le travail des délégués temporaires en collaboration avec les missions permanentes, ont éclipsé partiellement cette matière juridique. Le Rapporteur spécial est prêt à tenir pour vrai que les dispositions du Règlement de Vienne sur les relations diplomatiques (1815) y ont beaucoup contribué, quoique dans ces dispositions il n'ait été question que des rangs de préséance [35]. Il a été stipulé dans l'article III que « les employés diplomatiques en mission extraordinaire n'ont à ce titre aucune supériorité de rang ».

115. D'après les *matériaux* du Congrès de Vienne, on pouvait déduire que la règle se rapportait seulement aux missions spéciales protocolaires, c'est-à-dire de cérémonie, et que les autres missions n'étaient pas prises en considération. C'est la raison pour laquelle on croit que ces missions se conforment aux missions permanentes en ce qui concerne le rang, que leur chef doit avoir le titre d'ambassadeur [36] pour qu'il ait le caractère représentatif, et que les règles générales du droit diplomatique sont également valables pour ces missions. Il en est résulté, à notre avis, deux conséquences:

a) Premièrement, après le Congrès de Vienne, il n'a été question de la diplomatie *ad hoc* que lorsqu'il s'agissait d'ambassadeurs spéciaux, c'est-à-dire de fonctions protocolaires et de cérémonie;

b) En second lieu, on a abandonné les règles anciennes relatives à la diplomatie *ad hoc* qui concernaient les missions spéciales et les envoyés itinérants utilisés à d'autres fins.

116. II) Une question a préoccupé les juristes, tant en pratique que dans la doctrine: celle de la portée des facilités, des privilèges et des immunités auxquels ces missions ont droit et que les Etats de réception sont obligés de leur garantir. En l'absence d'autres règles, on a recherché des règles dans la *comitas gentium* et des analogies avec les règles du droit diplomatique.

117. Quand on a recommencé à se servir de la diplomatie *ad hoc* sur une plus grande échelle, le temps nécessaire et les possibilités manquaient pour qu'on pût entreprendre la codification de cette matière, quoique ce fût un problème très difficile pour la Société des Nations et qu'elle ait suscité la préoccupation particulière du Comité préparatoire de l'ONU, en sorte que lors de la première session ordinaire de l'Assemblée générale de l'ONU (Londres, 1946), la question s'est posée non seulement au sujet des privilèges et des immunités des fonctionnaires de l'ONU, mais aussi au sujet des représentants des Etats envoyés pour les affaires de l'ONU [37]. Bien que la Commission du droit international considère aujourd'hui que la question du règlement de la condition des diplomates *ad hoc* doive être séparée de la question des rapports entre les Etats et les organisations internationales, ainsi que de celle des délégués envoyés par un Etat aux réunions internationales, dans le cadre des organisations internationales ou en dehors d'elles, les règles de la diplomatie *ad hoc* qui ont été établies à l'ONU sont d'une grande importance pour le développement futur du système normatif dans le droit international public relativement à la diplomatie *ad hoc*. En premier lieu, il n'était pas bien certain qu'on ait maintenu à ce sujet la position selon laquelle les règles régissant leur condition devraient être identiques ou analogues à celles qui sont valables pour la diplomatie sédentaire. En ce qui concerne le règlement nécessaire pour le fonctionnement de l'ONU, la thèse du caractère représentatif a été rejetée et la thèse du caractère fonctionnel a été adoptée [38], ainsi que la thèse selon laquelle les immunités n'appartiennent pas à la personne du diplomate *ad hoc* mais à son Etat, en tant que garanties pour l'exercice normal des fonctions sans aucune ingérence de la part des Etats étrangers.

118. III) Un tel état de choses se reflétait de même dans la doctrine. La majorité des auteurs de droit international public ont abordé la question des missions spéciales et des délégués *ad hoc*, en soulignant l'envoi des missions spéciales à des fins protocolaires en tant que forme spéciale de la diplomatie *ad hoc*, mais sans insister sur les détails quant à la détermination de leur condition [39]. Il s'ensuit que les travaux du plus grand

[35] G. F. de Martens, *Nouveau Recueil de traités*, tome II, p. 449; le texte du Règlement est également cité dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, p. 152, note 6.

[36] Art. II du Règlement de Vienne sur le rang des agents diplomatiques.

[37] Quand les débats ont eu lieu à Church House à Londres sur la future convention relative aux privilèges et immunités de l'ONU, spécialement des représentants des Etats, l'on ne pouvait pas encore avoir une vue bien claire sur la condition des délégations (missions) et des représentants permanents auprès de l'ONU, de sorte qu'à l'époque cette question est restée dans une large mesure sans solution. Tous les soins ont été concentrés sur les représentants *ad hoc*.

[38] La combinaison de ces deux thèses a été adoptée également à la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et elle a été insérée dans le préambule de la Convention sur les relations diplomatiques. La théorie de l'immunité fonctionnelle est devenue dominante et elle a été adoptée en tant que théorie générale; on a effacé la mise en relief du caractère représentatif spécial que l'article II du Protocole de Vienne (1815) avait reconnu seulement aux ambassadeurs. Cela résulte de la tendance à l'égalisation, non encore réalisée, des classes de chefs de missions diplomatiques, vu qu'ils n'ont plus qu'un seul titre, celui d'ambassadeur, et l'utilisation générale du rang d'ambassadeur. Les ambassadeurs ne sont plus seulement les représentants que seules les grandes puissances échangent entre elles.

[39] Nous trouvons une conception analogue dans les œuvres principales qui traitent de la condition ou de l'histoire de la diplomatie. Nous citerons, à titre d'exemple, les œuvres suivantes: Bluntschli, *Le droit international codifié*, Paris, 1870; Krause, *Die Entwicklung der Ständigen Diplomatie*, Leipzig, 1885; Pessôa, *Projecto de Codigo de Direito Internacional Público*, Rio de

(Suite de la note 39 page suivante)

nombre d'auteurs ne pouvaient pas servir de principe directeur pour frayer le chemin aux projets futurs de règles de droit en cette matière dans une voie déterminée. Sans entreprendre de vastes analyses, on réitérait la règle relative au droit de la diplomatie *ad hoc* de tirer profit des règles du droit international positif relatives à la diplomatie permanente. Les auteurs de droit international, ancrés dans cette idée, ont été généralement aveugles en présence des problèmes posés par la diplomatie *ad hoc*.

119. IV) Il y a toute une série de conventions bilatérales dont les effets se rapportent au règlement de la condition des diplomates *ad hoc* dans leurs relations normales, par exemple, la garantie de l'entière immunité diplomatique aux membres des commissions de délimitation de frontières, ou le droit de retour libre des personnes envoyées. Cependant, on dirait plutôt que ce sont les solutions *ad hoc* isolées et très différentes entre elles qui prédominent; elles n'apportent rien de ce qu'on pourrait considérer comme la preuve d'une pratique internationale uniforme et elles ne sauraient servir comme sources du droit international en dehors des rapports des parties contractantes. Dans de telles circonstances, quand il n'y a pas de conventions générales, quand les conventions bilatérales sont sporadiques, quand elles diffèrent non seulement entre les divers Etats mais aussi entre les mêmes Etats à des époques et dans des conditions différentes, il est difficile de parler de sources conventionnelles du droit international en la matière, susceptibles de servir d'appui à des conclusions plus vastes; en effet, il est fort douteux que ces sources méritent d'être citées ici, car elles n'ont pas le caractère de règles de droit universelles.

120. V) Sans coutumes juridiques bien conservées, avec une pratique indécise et les changements de critères généraux, même de ceux qui se rapportent à la diplomatie sédentaire, en l'absence de positions solidement établies dans la doctrine, sans institutions dont on pourrait dire qu'elles sont acceptées par les nations civilisées, c'est-à-dire par les nations qui forment aujourd'hui la communauté internationale, il est intéressant de noter que ceux qui ont voulu créer le droit international *de lege ferenda* n'ont pas réussi à aller plus loin. Tous ces projets ne font que mentionner l'existence de la diplomatie *ad hoc* et reconnaissent ses droits par analogie avec la condition de la diplomatie permanente. Tel était le cas aux sessions de l'Institut de droit international (Cambridge, 1895) et de l'*International Law Association* (Vienne, 1926), ainsi qu'à la Sixième Conférence officielle internationale interaméricaine (La Havane, 1928).

121. Un tel état de pénurie générale de règles juridiques positives dans cette matière éliminait la perspective de la codification selon la méthode consistant à recueillir et à rédiger à nouveau des règles existantes dans le droit international en les intégrant dans un système. De même, la confusion provoquée par ce qui a été dans le passé et ce qui est actuellement créait de nouvelles difficultés lorsqu'on cherchait à appliquer les méthodes cumulées de codification et de développement progressif du droit international. Ces méthodes cumulées en un tout représentent l'évolution des tendances qui existent et ce que l'on veut réaliser, l'unification des règles *de lege lata* et des règles *de lege ferenda* en un système unique sans contradictions. Il est difficile d'appliquer cette méthode en l'absence de règles établies et quand n'apparaît pas clairement ce qu'il faudrait créer.

122. VI) La Commission du droit international se trouvait en présence d'un tel état de choses quand elle a dû prendre une décision sur l'établissement des règles de droit relatives aux missions spéciales. Il était clair pour tous, dans la Commission, qu'il n'y a pas de règles de droit positives sûres qui pourraient servir d'appui à l'élaboration des règles de droit sur la diplomatie *ad hoc*. Le Secrétariat a abouti à la conclusion suivante:

> Bien que les divers instruments et études mentionnés ci-dessus ne prétendent pas exprimer la pratique effective des Etats dans chaque cas, il est probable qu'ils correspondent à la position adoptée par la majorité des Etats à l'égard des missions spéciales. Quatre principes généraux au moins semblent être reconnus habituellement: i) des missions spéciales peuvent être envoyées à condition qu'il y ait consentement; ii) ces missions, composées de représentants d'Etats, ont droit à des privilèges et immunités diplomatiques; iii) elles n'ont *ex proprio vigore* préséance sur les missions permanentes et iv) la mission est terminée lorsque son objectif est atteint [40].

123. Cependant, ces quatre principes dégagés parmi les nombreuses sources sur les missions spéciales n'étaient pas suffisants pour indiquer à la Commission la marche à suivre dans la préparation du nouveau droit positif relatif aux missions spéciales.

124. VII) Le secrétariat de la Commission du droit international avait eu l'impression qu'il n'y avait que trois conceptions différentes sur cette question au sein de la Commission, à savoir:

a) La conception que nous pourrions appeler celle de l'*application restreinte* des règles relatives aux missions permanentes à la diplomatie *ad hoc*. C'était la conception du précédent Rapporteur spécial de la Commission, M. A. E. F. Sandström, qui exprimait d'une manière générale ce qui suit:

> D'une façon générale, il paraît normal de ne pas appliquer les règles dictées par certaines caractéristiques propres des mis-

(Suite de la note 39.)
Janeiro, 1911; Fiore, *International Law Codified*, New York, 1918; K. Strupp, *Réforme et codification du droit international*, Vienne, 1926; Lord Phillimore, *Proposed Codification of the Law Regarding the Representation of States*, Londres, 1926; Wriston, *Executive Agents in American Foreign Relations*, Baltimore, 1929; Feller and Hudson, *Diplomatic and Consular Laws and Regulations*, Washington, 1931; Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, 3 vol., Paris, 1931; Potemkine, *Histoire de la diplomatie*, Paris, 1948; Satow, *Guide to Diplomatic Practice*, Londres, 1957; Waters, « The Ad Hoc Diplomat » (*Wayne Law Review*, 1959-60); Wriston, « The Special Envoy » (*Foreign Affairs*, janvier 1960); Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962; Bliscenko, Durdenevski, *Diplomatičeskoe i konzulskoe pravo*, Moscou, 1962; Waters, *The Ad Hoc Diplomat — A Study in Municipal and International Law*, La Haye, 1963; Sen, *A Diplomat's Handbook of International Law and Practice*, La Haye, 1965.

[40] Cité du Document de travail sur les missions spéciales préparé par le Secrétariat des Nations Unies, document A/CN.4/155, par. 11, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II.

sions permanentes, que ne possèdent pas les missions spéciales, mais d'appliquer en revanche celles qui ont trait à des fonctions analogues par leur nature et par leurs buts [41].

125. Le Rapporteur spécial ne peut pas approuver cette conception et il considère que cette théorie est fausse, quoiqu'elle ait été adoptée par la majorité de la Commission. Non seulement les missions spéciales n'ont pas toutes les caractéristiques des missions diplomatiques permanentes, mais elles ont aussi des caractéristiques spéciales. Elles nous orientent non seulement vers l'application des règles de la diplomatie permanente à la diplomatie *ad hoc* et la question de savoir si toutes ces règles lui sont applicables, mais aussi vers des solutions qui correspondent à ces règles. Il est difficile dans la vie en général, donc aussi dans les relations internationales, de suivre une voie frayée et de tout classer dans les rubriques qui sont déjà ouvertes. La vie entraîne et forme les faits les plus divers. Chacun de ces faits nécessite une réglementation juridique, et quoiqu'on puisse exercer une influence sur les faits sociaux au moyen de normes juridiques, néanmoins le droit doit être le reflet de la réalité sociale. Son but ne saurait être que tout ce qui ne correspond pas au type général doive être considéré comme s'écartant du système juridique. Quoique le Rapporteur spécial n'admette pas la « *case method* » et bien qu'il ne soit pas partisan de la création de variations à tout prix, il n'en est pas moins vrai que ceux qui sont chargés d'élaborer les règles de droit doivent tenir compte que le droit est seulement la superstructure de la base sociale. La communauté internationale en tant que forme sociale est sujette à des transformations constantes, qui se sont tout particulièrement accentuées après la deuxième guerre mondiale. La diplomatie *ad hoc* est au fond un fait nouveau, car il serait difficile et même selon le Rapporteur spécial inexact de dire qu'elle soit la simple revivification de ce qui se passait jadis. De nouvelles formes de la diplomatie *ad hoc* ont apparu, qu'il est nécessaire de régler et qui ne se laissent pas régler uniquement par une tentative générale de rejeter ce qui ne correspond pas à la diplomatie *ad hoc* et qui subsiste pour la diplomatie sédentaire.

126. Tout en étant membre de la Commission du droit international, le Rapporteur spécial considère que la Commission est bien loin d'avoir trouvé une solution satisfaisante à cette question. Le temps limité qui lui a été imposé pour la résoudre ne lui a pas permis de pénétrer au fond du problème. Il est difficile de discuter d'une certaine analogie entre deux institutions qui n'ont ni le même objet, ni les mêmes conséquences. C'est la raison pour laquelle il était nécessaire, à notre avis, de faire, au préalable, une analyse plus approfondie et nous croyons que, si cela était fait, la Commission ne serait pas restée sur les positions de cette théorie.

b) L'opinion divergente exposée à la Commission sur le rapport Sandström par Jiménez de Aréchaga [42], membre de la Commission, est considérée comme étant la deuxième conception.

127. En exposant son opinion devant la Commission, M. Jiménez de Aréchaga s'est placé au point de vue que, d'une part, toutes les dispositions du droit diplomatique concernant les missions permanentes se rapportent aussi aux missions spéciales, avec cette différence qu'il faut y ajouter les dispositions supplémentaires qui découlent du caractère spécial ou des devoirs particuliers des missions spéciales. A ce point de vue, sa théorie pourrait être qualifiée de théorie d'*intégration*. Elle est exprimée par son auteur de la manière suivante:

> ... Toutes les dispositions du projet de 1958 intéressent les missions spéciales et devraient leur être rendues applicables, avec cette réserve que l'article 3 (Fonctions d'une mission diplomatique) doit être interprété comme étant applicable seulement dans les limites de la tâche déterminée qui est confiée à la mission spéciale.
>
> La seule disposition supplémentaire qui paraisse nécessaire dans le cas des missions spéciales concerne la fin de la mission, lorsque la tâche qui lui a été confiée est accomplie [43].

128. Le Rapporteur spécial ne pourrait pas non plus se déclarer entièrement d'accord avec cette théorie d'intégration. Tout d'abord, il n'est pas exact qu'il faille appliquer aux missions spéciales toutes les dispositions du droit international public qui ont trait aux missions permanentes. Parmi ces dispositions, il y en a qui ne correspondent pas à la nature même de la mission *ad hoc*. D'autre part, la règle énoncée par M. de Aréchaga est exacte en ce sens que la nature de la mission *ad hoc* exige aussi des règles spéciales; en d'autres termes, il est nécessaire de les élaborer et de compléter le projet constitué par ces règles.

c) La troisième conception formulée en cette occasion peut être dégagée des suggestions de sir Gerald Fitzmaurice, d'après lesquelles le projet de Convention relatif à la diplomatie permanente doit être appliqué en principe à la diplomatie *ad hoc*, mais seulement *mutatis mutandis* [44]. Il est incontestable, d'après cette théorie, qu'il y a une similitude de situation entre les missions permanentes et les missions *ad hoc* mais qu'il y a aussi des différences. C'est la raison pour laquelle sir Gerald Fitzmaurice a exprimé l'opinion que les règles relatives aux missions permanentes devraient être appliquées à la diplomatie *ad hoc* en principe, mais qu'il faut limiter cette application dans la mesure où elles sont applicables au cas qui se présente. La proposition de sir Gerald était basée de même sur l'idée de l'analogie. D'autre part, dans sa proposition se reflète aussi la conception générale du droit anglo-saxon, c'est-à-dire une grande liberté dans l'application des règles générales en s'appuyant sur la *rule of reason*, en sorte qu'à l'aide de la « *case method* » se forme une jurisprudence uniforme pour les cas qui ne correspondent pas à la règle générale. Si le droit international au stade actuel offrait les garanties nécessaires à la formation d'un système uniforme d'application d'après les principes mentionnés ci-dessus, le Rapporteur spécial pourrait se mettre d'accord avec la proposition de Sir Gerald. Cependant, l'on doit être conscient du fait que les dispositions du droit international doivent

[41] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 103, par. 7 et 104.

[42] *Ibid.*, p. 110 et suivantes.

[43] *Ibid.*, p. 111, par. 18 et 19.

[44] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. I, 565e séance, par. 16.

être universelles dans leur application, qu'elles doivent être appliquées par les organes les plus divers de tous les Etats avec des critères juridiques très disparates et être propres aux analyses concrètes. C'est la raison pour laquelle le droit international exige, dans les circonstances pratiques, des solutions précises. Il cherche des normes qui ne soient pas susceptibles d'être interprétées d'une manière très large, et qui, de ce fait, ne puissent pas être déjouées. Elles doivent écarter et non point provoquer de nouveaux litiges à l'occasion de leur interprétation et de leur application. D'ores et déjà la méthode de l'analogie n'offre pas les garanties nécessaires. Si l'on y ajoute son application *mutatis mutandis*, il devient alors impossible, avec une telle conception, d'arriver au but que l'Assemblée générale de l'ONU s'est proposé d'atteindre, ainsi que d'établir de l'ordre et des bases solides pour l'application du droit international dans ce domaine.

129. VIII) En hésitant entre ces trois conceptions, la Commission du droit international a adopté une attitude de principe tout en prenant comme base de départ, pour l'étude de la détermination de la condition de la diplomatie *ad hoc*, les règles qui sont valables pour les missions permanentes. Cette attitude de principe s'exprime dans la conception selon laquelle, par suite de la similitude des activités des missions permanentes et spéciales, il est tout à fait naturel que les règles par lesquelles est réglée la condition des missions permanentes soient en majeure partie appliquées également aux missions spéciales [45].

130. Néanmoins, la Commission n'a pas pu établir comme règle absolue cette similitude. Elle a été obligée de constater qu'il y a toute une série d'institutions et de dispositions qui se rapportent aux missions permanentes et qui ne peuvent pas être appliquées aux missions spéciales. Ce sont les règles qui ont trait à la constitution, au fonctionnement et à la condition des missions diplomatiques permanentes. En revanche, la nature du fonctionnement des deux missions exige les mêmes garanties. C'est pourquoi la Commission a adopté le point de vue qu'il faut également appliquer à l'égard de la diplomatie *ad hoc*, les prescriptions des sections II, III et IV du projet relatif aux relations diplomatiques de 1958, c'est-à-dire de la Convention de Vienne de 1961 [46].

131. Le Rapporteur spécial est fermement convaincu qu'une conception pareille est fausse dans son essence même. Les règles relatives aux missions diplomatiques permanentes sont établies justement eu égard à la sécurité des fonctions; pourtant ces fonctions ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Le Rapporteur est persuadé qu'il faudrait approfondir l'examen détaillé de chaque question et trouver une solution qui ne serait pas basée sur la règle *mutatis mutandis*, mais sur les besoins qui sont différents.

132. La méthode *mutatis mutandis* est trop abstraite. Elle ne tient pas compte des besoins réels, mais elle se contente de suivre le mouvement par le procédé de la moindre résistance. Le Rapporteur spécial reconnaît qu'il est très difficile de trouver un procédé sûr qui nous permettrait de résoudre toutes ces questions. C'est la raison pour laquelle la Commission du droit international a essayé de se débarrasser de cette question sans l'étudier à fond en se contentant d'une certaine solution qui, de son propre aveu, n'a pas été basée sur une « étude approfondie à laquelle elle aurait voulu normalement procéder [47] ».

133. IX) Quel est ce procédé normal ? Une tentative ayant pour but de mettre en œuvre ce procédé a été proposée par le précédent Rapporteur spécial, M. Sandström. Il a proposé un choix entre deux solutions qui permettraient de résoudre cette question de telle sorte qu'on entreprendrait l'étude de l'application de certaines règles de la diplomatie sédentaire à la diplomatie *ad hoc*. Ces projets avaient des lacunes, ils n'étaient pas étudiés à fond et, pour cette raison, ils étaient exposés à la critique. D'autre part, la Commission avait très peu de temps à sa disposition pour préparer un texte qu'on voulait présenter à la Conférence de Vienne déjà convoquée et qui contiendrait les règles relatives à la diplomatie *ad hoc*. Tout cela a contribué à ce que la Commission se prononce pour un principe. Elle s'est acquittée de cette tâche en s'en remettant dans le fond à la théorie *mutatis mutandis* [48].

134. Cependant cette solution n'a pas été acceptée à la Conférence de Vienne en 1961. Les représentants des Etats ne pouvaient pas se contenter d'un procédé qui consistait tout simplement à poser un principe et ils n'étaient pas convaincus que la question eût été résolue d'une manière satisfaisante. Ils ont voulu qu'on se remette à l'étude de cette question, qu'on détermine des règles précises qui correspondent à la nature de la diplomatie *ad hoc*. La conviction intime de la majorité des membres de la Sous-Commission, dont le Rapporteur spécial avait l'honneur de faire partie en qualité de chef de la délégation yougoslave, a été qu'il eût été préférable de n'avoir aucune nouvelle règle de droit, plutôt que de donner une indication que les différents Etats pourraient interpréter à leur manière. Il a été surtout mis en évidence qu'il fallait prendre comme point de départ les théories fonctionnelles et régler la condition de la diplomatie *ad hoc* selon les besoins et les situations concrètes, et non point d'après certains standards qui ne doivent pas toujours correspondre aux conditions concrètes, mais qui donneraient satisfaction aux exigences de la diplomatie *ad hoc* en lui reconnaissant même ce qui ne lui appartient pas.

135. X) Le Rapporteur spécial croit que l'état actuel des sources positives du droit international public relatives à la diplomatie *ad hoc* se trouve dans une phase plus que critique. Il n'y a même pas de texte *de lege ferenda* qui ferait autorité, car la Conférence de

[45] Cette pensée est exprimée dans le paragraphe 1 du commentaire de la Commission du droit international qui se rapporte à l'article 2 du projet relatif aux missions spéciales. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174.

[46] Voir cette réserve dans les paragraphes 2 à 6 du commentaire de l'article 2 et dans le texte et le commentaire de l'article 3 du projet de la Commission élaboré en 1960, *loc. cit.*

[47] *Ibid.*, p. 173, par. 37.

[48] La Commission a rejeté cependant par un vote formel les propositions de sir Gerald Fitzmaurice.

Vienne sur les relations diplomatiques n'a pas adopté le projet de la Commission du droit international qui a été soumis à son approbation. Au fond, elle l'a rejeté en exposant ses motifs sous une forme courtoise:

> ... Bien que le projet d'articles constituât une base de discussion satisfaisante, il serait impossible d'insérer ces articles dans une convention définitive sans un travail considérable et de longue haleine, lequel ne pourrait être entrepris de façon adéquate qu'après approbation d'un ensemble complet de dispositions sur les missions permanentes. En raison du temps limité dont la Sous-Commission disposait pour entreprendre une telle étude et pour en soumettre les résultats à la Commission plénière et à la Conférence elle-même, la Sous-Commission est arrivée à la conclusion qu'elle devait recommander à la Commission plénière que la Conférence renvoie la question des missions spéciales à l'Assemblée générale; celle-ci pourrait à son tour charger la Commission du droit international de reprendre l'étude du sujet compte tenu du texte de la Convention qui serait établi par la Conférence [49].

136. La situation actuelle exige d'établir sans délai des bases solides et d'élaborer en détail les règles d'un système juridique positif en cette matière. Ce qui est ancien est compromis, le nouveau n'existe pas, et nous nous trouvons chaque jour en présence de situations concrètes demandant des solutions. C'est la réalité qui l'exige.

137. Au cours de la discussion à la seizième session de la Commission, un grand nombre de membres ont insisté sur la question de savoir quelle était la base juridique des règles sur les missions spéciales.

138. En considération de la discussion théorique dans la littérature juridique sur le point de savoir si les règles sur les missions spéciales sont fondées sur le droit ou sur la courtoisie internationale, le Rapporteur spécial a posé à la Commission la question: quel est le fondement juridique des règles que la Commission est en train d'élaborer sur les missions spéciales ? La réponse la plus catégorique à cette question a été donnée par M. Tounkine, membre de la Commission. Il a dit: « La Commission est appelée à codifier ou à élaborer des règles de droit international » et, par conséquent, les règles élaborées par la Commission sur les missions spéciales sont des règles juridiques (SR.725, par. 32). MM. Amado (SR.725, par. 40-43), Yasseen (SR.725, par. 21), Verdross (SR.725, par. 18) et de Luna (SR.724, par. 40) se sont prononcés dans le même sens.

139. On fera ressortir tout particulièrement la façon très claire dont M. de Luna s'est exprimé: « ... sont fondées sur le droit (*exjure*) et non sur la courtoisie internationale (*comitas gentium*) — (SR.724, par. 40) ». Cette opinion, en ce qui concerne la *comitas gentium*, est partagée par M. Verdross (SR.725, par. 18). M. Amado (SR.725, par. 40) s'est également prononcé contre la conception que le fondement juridique de ces règles était la *comitas gentium* et non pas le *jus*.

140. Au cours de la discussion, l'opinion a été exprimée par MM. Briggs (SR.725, par. 48), Castrén (SR.725, par. 23), Elias (SR.725, par. 29), El Erian (SR.725, par. 37), Rosenne (SR.725, par. 8, 11 et 46), Tabibi (SR.725, par. 12, 15 et 16), Tsuruoka (SR.725, par. 47) et sir Humphrey Waldock (SR.725, par. 35), que la situation des missions spéciales devait être réglée par des règles juridiques. Tous ces membres de la Commission ont déclaré que la Commission devait élaborer des règles juridiques, sans se prononcer sur la question de savoir si le domaine entier des missions spéciales a été jusqu'ici réglé par des règles juridiques ou bien si les relations internationales de ce genre s'appuient en partie sur la *comitas gentium*.

141. La Commission, au cours de la discussion, a donc adopté l'idée qu'elle élaborait des règles juridiques sur les missions spéciales et que ces règles n'étaient pas fondées sur la *comitas gentium*. Aucun membre de la Commission ne s'est prononcé contre cette conception.

142. La Commission avait aussi examiné la question du rapport entre les règles sur les missions spéciales et le droit international coutumier. Ni le Rapporteur spécial ni les membres de la Commission n'ont négligé le fait que certaines règles qui s'appliquent à la condition juridique des missions spéciales peuvent être trouvées dans le droit international coutumier. C'est l'avis de M. Ago (SR.723, par. 55). M. de Luna considère aussi que la coutume internationale fournit, dans ce domaine, des règles supplémentaires (SR.724, par. 40). La Commission a donc appliqué cette conception de l'influence du droit international coutumier sur les règles juridiques ayant trait aux missions spéciales quand il s'est agi de poser des règles concrètes sur les institutions juridiques, s'appuyant sur la pratique du droit coutumier là où elle était convaincue de l'existence d'une coutume universelle.

143. Au cours de la seizième session la question s'est posée de savoir si la Commission devait s'arrêter, lors de l'élaboration du projet d'articles relatifs aux missions spéciales, sur la méthode de la codification pure et simple, ou sur l'application de la méthode du développement progressif. La ligne générale, suivie par la Commission, consiste à combiner obligatoirement, lors de l'élaboration de textes d'articles de règles du droit international, la méthode de la codification pure et simple, s'il existe suffisamment de règles coutumières ou écrites du droit international, avec la méthode du développement progressif du droit international, lorsque de telles règles n'existent pas, mais qu'il existe certaines tendances dans les relations internationales ou que la nécessité s'impose de combler les lacunes ou de transformer des règles existantes.

144. Au cours de la discussion générale sur les règles ayant trait aux missions spéciales, on a soulevé la question de l'application de la méthode du développement progressif du droit international. M. de Luna (SR.723, par. 63) a été le premier à indiquer cette méthode, et après lui, M. Castrén (SR.724, par. 10) et M. Amado, ce dernier s'étant déclaré pour un progrès par étapes (SR.724, par. 21). Aucun membre de la Commission n'a exigé que la Commission s'en tînt strictement à la méthode de la codification pure et simple en élaborant ces règles.

---

[49] Mémoire du Secrétariat sur les missions spéciales (A/CN.4/155, par. 44), reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II.

8. — VALEUR JURIDIQUE DES ARTICLES CONCERNANT LES MISSIONS SPÉCIALES

145. Cette question a été examinée à plusieurs reprises par la Commission du droit international. Il s'agit de savoir si les dispositions sur les missions spéciales doivent être considérées comme des règles juridiquse obligatoires ou comme des normes résiduelles. La Commission a été d'avis qu'il y avait, en fait, peu de dispositions en cette matière qui eussent le caractère de *jus cogens* et s'est efforcée d'indiquer, dans la rédaction des articles, qu'elles étaient des normes résiduelles qui seraient applicables, à moins que les parties n'en conviennent autrement.

146. Le Gouvernement suédois a tout particulièrement fait ressortir ce point dans ses observations. Il a exprimé son opinion dans les termes suivants:

Le délégué de la Suède a également abordé ... la question de la mesure dans laquelle les articles du projet doivent énoncer des règles impératives (*jus cogens*).

Il a dit à ce propos:

« L'autre point sur lequel je voudrais insister en ce qui concerne le projet relatif aux missions spéciales a trait, non pas au rapport de la Commission, mais au deuxième rapport du Professeur Bartoš, rapport où il est dit — page 9 — que les Etats seront libres de déroger uniquement à ceux des articles de la Convention qui le permettent expressément. Les autres règles étant impératives, *jus cogens*. Dans le projet d'articles qui nous est soumis, il s'en trouve effectivement quelques-uns qui donnent expressément aux Etats le droit de déroger; c'est le cas, par exemple, de l'article 3. Par contre, l'article 15, où il est stipulé que la mission spéciale a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux, sur la résidence du chef de la mission et sur les moyens de transport de la mission, ne contient aucune disposition autorisant expressément deux Etats à déroger à cette disposition par voie d'accord dans le cas d'une mission déterminée. Pourtant, on voit mal pourquoi il serait interdit à ces Etats de le faire. On pourrait en dire autant au sujet de plusieurs autres articles. A vrai dire, je me demande s'il ne serait pas plus sage de présumer que les Etats ont le droit de déroger aux règles par accord exprès entre eux, à moins que le contraire ne ressorte de la règle elle-même » [50].

Le Gouvernement suédois estime que, puisque l'envoi d'une mission spéciale est subordonné, dans chaque cas particulier, à un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, il serait normal de laisser les deux Etats décider non seulement de l'envoi et de la tâche de la mission, mais encore, en définitive, de son statut. Le statut qui est nécessaire à une mission peut différer selon la tâche qu'elle a à remplir, et, déjà, de ce seul point de vue, il convient de ménager une certaine souplesse. En outre, à supposer que, pour une raison quelconque, l'Etat de réception ne soit disposé à accorder à une mission spéciale qu'un nombre très limité de privilèges, et à supposer aussi que l'Etat d'envoi préfère dans ce cas accepter pour sa mission ces privilèges très limités, plutôt que de ne pas envoyer de mission du tout, pourquoi les Etats ne seraient-ils pas autorisés à déroger au régime institué dans l'instrument qui résultera sans doute un jour du projet actuel ? En d'autres termes, assurer par le moyen de règles impératives un statut aux missions spéciales peut avoir pour résultat d'empêcher l'envoi de toute mission. Il semble que l'on pourrait faire confiance à l'Etat d'envoi et à l'Etat de réception, qui fixeraient, s'ils le désirent, le statut de la mission et ses conditions de travail. Le projet devrait plutôt avoir pour objet de fournir des règles supplétives qui s'appliqueraient toutes les fois que l'Etat d'envoi et l'Etat de réception auraient omis de régler la question par voie d'accord.

147. Le Rapporteur spécial considère que c'est une question fondamentale sur laquelle la Commission doit se prononcer, car de la solution de cette question dépend la forme définitive du projet tout entier. Pour sa part, il ne recommande pas la solution suggérée par le Gouvernement suédois, selon laquelle on arrêterait une disposition générale stipulant que toutes les règles concernant les missions spéciales ont un caractère résiduel. Par contre, il est convaincu qu'il existe, même aujourd'hui, des coutumes obligatoires de droit international en la matière et que c'est à la Commission d'indiquer dans quels cas les dispositions de ces articles seraient considérées comme ayant un caractère résiduel, de manière à pouvoir y déroger si les Etats intéressés n'en conviennent pas autrement.

148. Au sujet de cette question, la Commission a pris au cours de sa dix-huitième session, la décision suivante consignée dans son rapport à l'Assemblée générale:

Après avoir examiné les observations des gouvernements sur cette question, la Commission a décidé d'inviter le Rapporteur spécial à considérer que les dispositions du projet d'articles sur les missions spéciales ne sauraient être en principe des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel. Le Rapporteur spécial est invité à présenter à la Commission un projet d'article exprimant cette idée de la Commission, en indiquant spécifiquement les dispositions éventuelles qui, à son avis, devraient faire exception à ce principe [51].

149. Se conformant à cette décision, le Rapporteur spécial a formulé un article particulier dans les dispositions finales du projet d'articles relatifs aux missions spéciales dans lequel il a indiqué les dispositions qui, à son avis, n'admettent aucune dérogation, même s'il y a accord de volonté entre les Etats intéressés. Afin de faciliter aux membres de la Commission l'orientation en cette matière, le Rapporteur spécial a ajouté pour chaque article, à la fin du commentaire, son opinion sur la nature de cet article à ce point de vue.

150. Après la dix-huitième session de la Commission, le Gouvernement des Pays-Bas a communiqué les observations suivantes:

Portée et valeur juridique de la réglementation

Si l'on peut voir, dans l'octroi aux missions diplomatiques permanentes des importants privilèges et immunités qui ont été codifiés dans la Convention de Vienne de 1961, l'effet d'une tendance à respecter ce que l'histoire a consacré, il n'en va pas de même en ce qui concerne « les missions diplomatiques *ad hoc* ». Cette considération et le fait que l'expression « mission spéciale » * englobe une très grande variété d'activités intergouvernementales sont autant d'arguments en faveur d'une réglementation aussi étroite que possible. Si besoin est, les gouvernements intéressés peuvent toujours, pour certaines missions spéciales, prendre séparément, dans chaque cas, des dispositions complémentaires soit par voie bilatérale, soit sur le plan régional dans les relations entre certains Etats.

La fréquence des missions spéciales constitue un autre argument en faveur d'une réglementation étroite.

[50] Cette déclaration a été faite à la 844e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, dont le compte rendu a été publié sous forme analytique.

* Voir les catégories énumérées aux paragraphes 79 à 117, p. 145 et suivantes du premier rapport de M. Bartoš (A/CN.4/166).

[51] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 300 par. 60.

Le Gouvernement néerlandais tient en outre à souligner le danger inhérent à la création de précédents. Si le présent arrangement est élevé au niveau de celui en vigueur pour les missions diplomatiques permanentes avant que l'on ne soit réellement assuré que chacune des règles est une condition absolument indispensable de l'accomplissement de la tâche en toute indépendance, l'on risque d'être trop porté à faire régir par les mêmes dispositions le statut des représentants de gouvernements aux conférences internationales et celui des fonctionnaires d'organisations internationales.

Enfin, il importe de garder présente à l'esprit la différence existant, en ce qui concerne leur fonction, entre les missions spéciales provenant de pays à économie planifiée et celles provenant de pays à économie de marché. Non seulement le nombre des cas dans lesquels l'étude de débouchés commerciaux ou l'établissement de relations commerciales sont confiés à des représentants de gouvernements est plus élevé dans les pays à économie planifiée que dans les pays à économie de marché, mais la conception des fonctions des missions gouvernementales commerciales qu'ont les pays où le commerce tout entier est une activité de l'Etat est différente de celle que se font les pays où le commerce est essentiellement aux mains d'entreprises privées. Accorder des privilèges et immunités aux missions commerciales qui agissent au nom d'un Etat équivaudrait à favoriser davantage ces Etats que ceux qui laissent généralement aux milieux du commerce et de l'industrie le soin d'envoyer à l'étranger des missions commerciales.

Aux arguments en faveur de la limitation des privilèges et immunités on peut opposer le fait que, dans certaines régions, notamment dans les pays nouvellement indépendants, les privilèges et immunités accordés aux représentants de gouvernements sont beaucoup plus appréciés que dans les pays ayant des traditions diplomatiques de longue date. Certains pays nouvellement indépendants voient dans ces privilèges et immunités, non seulement un moyen permettant aux intéressés de s'acquitter plus aisément de leurs fonctions, mais aussi un symbole de leur indépendance récemment acquise.

En outre, dans les territoires où le gouvernement manque de stabilité les missions pourraient avoir besoin de garanties supplémentaires pour pouvoir accomplir leur tâche sans difficulté et sans interruption.

C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais ne voudrait pas que, pour rétrécir la réglementation, on supprime toute règle qui ne serait pas applicable à toutes les catégories de missions spéciales. Nombre des règles élaborées par la Commission du droit international, bien qu'elles ne soient pas applicables en toutes circonstances, pourraient être d'une grande utilité dans certaines situations et contribueraient au développement progressif du droit international.

Il serait bien préférable de restreindre la réglementation en donnant aux Etats une plus grande latitude pour s'écarter des règles élaborées, chaque fois qu'ils jugent souhaitable de le faire.

Le Rapporteur spécial a pensé (voir par. 26 du deuxième rapport de M. Bartoš, A/CN.4/179) qu'il devrait ressortir du texte même de chacun des articles quelles sont les règles auxquelles les parties peuvent déroger librement. C'est de cette idée que procèdent des expressions telles que « sauf accord contraire » ou expressions analogues, qui figurent au paragraphe 3 de l'article 6, au paragraphe 1 de l'article 9, au paragraphe 1 de l'article 13 et aux articles 21 et 41, ainsi que le libellé de certains articles, où l'on trouve par exemple le mot « normalement » à l'article 7, ou les expressions « en principe » et « l'Etat de réception peut se réserver » à l'article 14; voir également la deuxième phrase de l'article 34.

En conséquence, le Gouvernement néerlandais suggère que, pour les règles applicables à chaque mission spéciale, on adopte des dispositions plus restrictives que celles proposées par la Commission du droit international (*jus cogens*) mais qu'en revanche on donne aux Etats plus de liberté que ne le fait la Commission du droit international dans son projet (*jus dispositivum*) en prévoyant qu'ils peuvent:

Suspendre l'application de certaines règles par consentement mutuel (en disant, par exemple, « sauf accord contraire . . . ») ou

Compléter d'un commun accord les règles par une méthode fort simple qui consisterait à déclarer que d'autres règles déjà élaborées seraient applicables à une mission particulière (on pourrait dire « à la demande de l'Etat d'envoi et à condition que l'Etat de réception ne s'y oppose pas . . . »).

En outre, des accords complémentaires d'une plus vaste portée pourraient bien entendu être conclus, mais il n'est nullement nécessaire de le prévoir expressément dans le présent projet.

C'est dans cet ordre d'idées que le Gouvernement néerlandais formule ses observations sur les différents articles. L'arrangement proposé convient d'ailleurs mieux au développement progressif de ce chapitre du droit international dont le contenu doit encore, pour la plus grande part, être façonné et mis au point conformément aux données de l'expérience pratique acquise par les Etats [52].

151. Le Rapporteur spécial considère que les observations ci-dessus du Gouvernement des Pays-Bas peuvent être très utiles pour déterminer les catégories de dispositions relatives aux missions spéciales qui doivent être généralement obligatoires pour les Etats liés par l'instrument relatif aux missions spéciales et pour ceux qui les considèrent comme *jus dispositivum* modifiable à leur gré, mais il ne saurait recommander à la Commission d'adopter la conception générale que toutes les dispositions relatives aux missions spéciales ont exclusivement un tel caractère, car cela ne servirait ni la sécurité juridique des rapports internationaux, ni le développement du droit international.

9. — Controverses sur la notion des missions spéciales

152. I) Il y a une grande controverse sur la question de savoir ce que comprend la diplomatie *ad hoc* dans les temps modernes. C'est une question devant laquelle s'était trouvée aussi la Commission du droit international lors de l'élaboration des règles sur les missions spéciales. Après nombre de détours on est arrivé à la définition suivante:

L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission officielle de représentants d'Etats, envoyée par un Etat à un autre en vue d'accomplir une tâche spéciale. Elle désigne aussi l'envoyé itinérant qui accomplit, dans les Etats où il se rend, des tâches spéciales [53].

153. On peut dire que c'est un critère de spécification. On est parti du point de vue que la « mission spéciale » est une exception à la règle, qui est la mission diplomatique sédentaire. C'est une conception que nous retrouvons aussi chez Satow, c'est-à-dire qu'à côté du chef de la mission permanente peut être accrédité un autre agent diplomatique pour des buts spéciaux [54].

---

[52] *Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[53] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 173.

[54] Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, 1957, p. 115. Il convient de souligner que Satow, au paragraphe 186 de son livre, ne considère comme diplomate *ad hoc* que celui qui est accrédité pour des raisons de cérémonie et protocolaires.

154. Le Rapporteur spécial estime que cette conception est trop incomplète pour servir de critère en vue d'une définition. Outre la distinction entre mission permanente de caractère général et mission spéciale, un diplomate *ad hoc* ne doit pas être chargé d'une mission spéciale si elle est de caractère durable. C'est que, ces derniers temps, outre les missions diplomatiques régulières de caractère général, on a recours, de plus en plus souvent, à la création de missions diplomatiques spécialisées, mais permanentes. Elles fonctionnent dans des pays étrangers particuliers, en y accomplissant des devoirs spéciaux, parallèlement aux missions diplomatiques régulières de caractère général dans le même Etat et la même localité, mais avec une tâche spéciale. A cette catégorie de missions appartiennent par exemple la délégation de réparations envoyée par un Etat dans un autre, et non pas auprès d'une organisation internationale; ensuite, par exemple les missions diplomatiques permanentes particulières pour la mise en œuvre de la coopération économique et technique entre deux pays, etc. Ce sont des missions permanentes spécialisées; une espèce particulière de diplomatie sédentaire et non pas de missions spéciales ni la diplomatie *ad hoc*. La mission accomplie par la diplomatie *ad hoc* se distingue par le caractère à la fois limité et provisoire de sa tâche. On s'arrêtera sur le caractère provisoire. Provisoire ne signifie point de courte durée au sens strict, mais la durée de cette mission — même si on la prolonge — dépend de l'achèvement d'une tâche déterminée qui peut durer relativement longtemps [55].

155. De l'avis du Rapporteur spécial, la notion de la diplomatie *ad hoc* embrasse aussi les délégués qui représentent l'Etat aux réunions internationales déterminées: congrès, conférences, etc. Cette opinion fut partagée également par le précédent Rapporteur spécial de la Commission du droit international, M. Sandström [56]. Pourtant la Commission, sans rejeter définitivement cette idée, adopta le point de vue que c'était une espèce spéciale de représentants d'Etat, qu'elle mérite d'être qualifiée à part et qu'il est plus correct qu'elle soit traitée dans la catégorie des missions assurant les relations entre les Etats et les organisations internationales, y compris aussi les conférences diplomatiques. C'est pourquoi, bien qu'elle appartienne du point de vue de la logique à la notion de la diplomatie *ad hoc*, elle ne s'y rattache pas techniquement aujourd'hui. Les raisons doivent être recherchées dans le fait que l'on est en train de créer, pour cette espèce de diplomatie *ad hoc*, un nombre de plus en plus grand de règles juridiques spéciales, et même des systèmes et régimes particuliers, de sorte que cette espèce de diplomatie *ad hoc* se distingue et assume une forme spéciale [57]. Essayer de soumettre ces cas aux règles générales de la diplomatie *ad hoc* pourrait conduire à une double confusion. D'un côté, les règles spéciales établies jusqu'ici pour ces missions ne correspondent pas sous tous les aspects aux règles se rapportant à la diplomatie en général et il serait difficile d'en former un système commun. D'un autre côté, les privilèges contractuels, accordés aux délégués qui se rendent aux réunions de l'ONU et des agences spécialisées ne pourraient pas, sans difficultés, être reconnus comme standards généraux pour l'ensemble de la diplomatie *ad hoc*. C'est pour ces deux raisons que cette espèce de diplomatie périodique doit être techniquement distinguée de la notion générale de la diplomatie *ad hoc*.

156. La Commission du droit international a tiré aussi les conséquences pratiques de cette conception. Elle a adopté le point de vue que les missions diplomatiques qui assurent les relations des Etats avec les organisations internationales et celles qui prennent part aux conférences et congrès internationaux doivent être étudiées comme une matière spéciale et a nommé un Rapporteur spécial à cette fin. C'est la raison qui nous détermine à omettre le traitement de cette matière du présent rapport, bien que l'on pût faire aussi autrement [58].

157. Tout de même, le procédé de la Commission du droit international, exposé ci-dessus, implique une erreur logique aussi bien que pratique. Les conférences internationales ne se rattachant pas toutes aux organisations internationales, on voit apparaître la diplomatie *ad hoc* pour laquelle ne sont pas valables les règles qui ont incité la Commission à prendre en considération les régimes juridiques nouvellement formés concernant les délégations et les délégués d'Etats aux réunions internationales. En pareils cas, il s'agit à notre avis, de la diplomatie *ad hoc* dans son plein sens.

158. Cette diminution du volume des missions et des personnes relevant de la notion de la diplomatie *ad hoc* nous avertit qu'il est nécessaire de faire observer que la plupart des auteurs du droit diplomatique comprennent précisément dans la notion de la diplomatie *ad hoc* les représentants des Etats aux congrès et aux conférences [59].

---

[55] On peut citer à titre d'exemple, les délégations pour la délimitation des frontières, mais non pas les missions pour le maintien de l'ordre et le règlement des incidents, tâche permanente; après la deuxième guerre mondiale, les missions diplomatiques des Etats-Unis chargées de découvrir et de faire transporter en Amérique les restes des soldats américains, mais non pas les missions pour l'entretien des cimetières militaires; les missions de rapatriement, mais non pas les missions chargées de s'occuper de leurs propres sujets dans un pays étranger, etc.

[56] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 108 et 109.

[57] Il suffit de mentionner que pour cette espèce de diplomatie — délégations et délégués d'Etat périodiques —, l'ONU et les agences spécialisées ont établi une série de conventions, prescrit les procédures détaillées, conclu des traités particuliers avec les Etats où se trouvent leurs sièges ou dans lesquels sont tenues les conférences correspondantes.

[58] Décision prise par la Commission à sa quatorzième session (1962). M. Abdullah El-Erian a été nommé Rapporteur spécial pour la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Voir l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 211, par. 75.

[59] Sir Ernest Satow, *op. cit.*, p. 208. Convention relative aux fonctionnaires diplomatiques adoptée par la Sixième Conférence internationale américaine, signée à La Havane le 20 février 1928, article 2 *in fine* (texte dans Société des Nations, *Recueil des traités*, vol. 155; publié également dans la Série législative des Nations Unies, vol. VII, *Lois et règlements concernant les privilèges et immunités diplomatiques et consulaires*, publication des Nations Unies, n° de vente: 58.V.3); Dr Karl Strupp, *Réforme et codification du droit international — Report of the Thirty-Fourth Conference of the International Law Association*, Londres, 1927, p. 426 et suivantes.

159. Le Rapporteur spécial a déjà indiqué dans l'introduction les limitations de la notion de la diplomatie *ad hoc* et il considère que, sous le terme de la diplomatie *ad hoc* au sens strict, il faut entendre uniquement les agents d'Etat qui possèdent les caractéristiques suivantes:

a) Ils doivent être délégués ou désignés par un Etat afin d'accomplir une tâche spéciale par rapport à un autre Etat ou à plusieurs autres Etats déterminés;

b) Cette mission ne doit pas être considérée comme permanente, mais elle doit se rattacher à l'accomplissement d'une tâche déterminée et temporaire;

c) Cette tâche doit consister dans la représentation de l'Etat comme titulaire de droit de la souveraineté vis-à-vis de l'autre Etat, ou des autres Etats, et non pas dans les affaires où l'Etat n'apparaît pas en qualité de titulaire de la souveraineté, ni dans les rapports envers des personnes physiques ou juridiques déterminées qui ne sont pas sujets du droit international public.

160. Le Rapporteur spécial est convaincu que seul le cumul de ces trois éléments constitutifs permet de considérer qu'il s'agit de la diplomatie *ad hoc*.

161. D'un autre côté, il rejette certains critères qui ont été établis soit afin de reconnaître à un agent déterminé d'un Etat étranger le caractère de diplomate *ad hoc* ou bien de lui contester cette qualité en raison de certaines circonstances. Au nombre de ces éléments il mettrait ceux qui résultent de l'idée:

a) Que ne peut être considérée diplomate *ad hoc* qu'une personne qui possède un rang diplomatique. Cette condition est devenue, dans les circonstances actuelles, dénuée de tout sens;

b) Que sa tâche se réduit à une mission dite diplomatique ou bien de cérémonie et représentative, tandis qu'on rejette toute conception que la mission d'un diplomate *ad hoc* puisse comprendre aussi des tâches techniques. La diplomatie actuelle se distingue par son caractère fonctionnel et non pas par son caractère représentatif. D'un autre côté, le volume des tâches de la diplomatie s'élargit de même que la sphère des relations internationales. L'étroitesse de vues, conforme à la conception aristocratique du diplomate qui s'était maintenue même après la bureaucratisation de la diplomatie et qui attribuait à celle-ci un caractère purement politique et représentatif, rejetait l'idée même que les diplomates pussent s'occuper de tâches techniques. La diplomatie a commencé à introduire peu à peu dans le domaine de ses attributions les relations économiques et financières. Ce fait marque le début de sa métamorphose sous ce rapport. La sphère technique dont s'occupait la diplomatie continua de s'élargir. Le cercle des collaborateurs techniques des missions permanentes devenait de plus en plus nombreux. Pour cette raison, la vie imposa une métamorphose de la conception des devoirs de la diplomatie. On est arrivé à la conclusion que toute action impliquant la représentation de l'Etat souverain sur le plan international dans ses rapports envers les autres sujets du droit international public appartient au domaine des affaires de la diplomatie en général et donc aussi de la diplomatie *ad hoc*.

162. La question s'est posée de savoir si les agents d'un Etat qui n'appartiennent pas à l'appareil diplomatique interne ou, plus concrètement, au ministère des affaires étrangères, et qui ne sont pas dans la carrière diplomatique, peuvent être mis au nombre des diplomates si on les charge de représenter provisoirement les intérêts de leur Etat dans les contacts, généralement sous forme de négociations, avec les représentants des autres Etats même si ces contacts ont lieu sur le territoire de leur propre Etat. C'est généralement le cas des négociations bilatérales. En principe, les devoirs et le caractère des négociateurs de l'un et de l'autre côté, étrangers et hôtes, sont identiques. En conséquence, strictement parlant, les agents de l'Etat hôte, bien qu'ils accomplissent leur tâche sur leur propre territoire, sont des diplomates *ad hoc*. Ils doivent donc être considérés comme diplomates *ad hoc* pendant l'exercice de cette fonction ou du moins dans leurs rapports avec leurs partenaires étrangers. Cependant, vu qu'ils se trouvent sur le territoire de leur propre Etat et qu'ils ne peuvent donc se réclamer envers celui-ci d'aucun privilège spécial, en pratique, aussi bien qu'en théorie, on ne tient généralement pas compte de leur caractère diplomatique. On ne pose même pas cette question avec une insistance particulière. Pourtant, le Rapporteur spécial croit que c'est une erreur et que ces diplomates, du moins dans leurs rapports avec leurs partenaires étrangers, devraient être conscients de leur rôle diplomatique et de leur devoir de se comporter envers ceux-ci en diplomates *ad hoc*; en effet, dans ces rapports, malgré certains caractères spécifiques, les droits et les devoirs des deux parties sont égaux bien que les devoirs de l'Etat hôte soient plus nombreux. Le Rapporteur spécial va se contenter ici de faire ressortir que ces personnes, sous certaines conditions déterminées, entrent aussi dans le cadre des diplomates *ad hoc*, bien qu'il n'ait pas l'intention de s'engager, dans la suite de son exposé, dans une étude trop détaillée de leur condition.

163. II) Comme on l'a déjà mentionné plus haut, la notion de la diplomatie *ad hoc* exige que l'on analyse, dans une certaine mesure, les causes qui ont provoqué récemment un accroissement numérique des attributions de la diplomatie *ad hoc*. Sous cet aspect, qu'il nous soit permis de relever les faits suivants:

164. On discute beaucoup la question du caractère des missions spéciales qui sont devenues de plus en plus fréquentes après la deuxième guerre mondiale ainsi que le problème des causes qui, malgré une augmentation des cadres dans les missions diplomatiques permanentes, mènent à l'utilisation de plus en plus fréquente des services de la diplomatie *ad hoc*.

165. En suivant de près le développement des relations internationales, le Rapporteur spécial croit qu'il est de son devoir de souligner que le niveau des missions diplomatiques se réduit de plus en plus à un appareil de fonctionnaires et que les ambassades se transforment en une espèce d'état-major pour l'organisation des travaux, l'observation et l'accomplissement des tâches spéciales dont elles sont chargées. Pour cette raison, les missions diplomatiques régulières sont de plus en

plus souvent dispensées, d'une part, des hautes missions politiques et, d'autre part, des attributions purement techniques.

166. Tout d'abord, un grand nombre de questions politiques de principe ont été transférées du plan des relations bilatérales à celui des rencontres qui ont lieu aux sièges des organisations internationales et dans les conférences internationales plus larges. Cela ne veut pas dire, pourtant, que les ambassades soient exonérées du devoir de traiter ces questions, mais elles ne prennent pas part à leur solution au moment décisif. La solution définitive est du ressort des réunions internationales. A la diplomatie sédentaire reste, tout de même, le soin de sonder les initiatives, de recueillir des informations sur les attitudes de l'autre Etat, d'exercer l'influence souhaitée et même de rechercher les instructions adéquates à donner aux délégations participant à ces réunions. La diplomatie sédentaire reprend de même son activité, après que la décision a été prise dans les organisations et aux réunions internationales, en ce qui concerne l'attitude des Etats envers les mesures prises, les moyens et l'étendue de leur mise en œuvre et même le sabotage de ces décisions. Cela démontre que, malgré le transfert d'un grand nombre des tâches d'un intérêt général de la diplomatie sédentaire à un type spécial de diplomatie *ad hoc*, les délégations, il serait tout de même erroné de croire que ces travaux soient, généralement parlant, soustraits complètement à la compétence des missions diplomatiques régulières. Ils forment, dans un certain sens, une partie intégrante du lien entre l'appareil diplomatique régulier et la diplomatie *ad hoc*, car la représentation d'un Etat dans les relations internationales doit être conçue comme un système intégral.

167. On a remarqué également que les négociations et la recherche des solutions au sujet de certaines questions politiques de la plus haute importance deviennent de plus en plus fréquentes, dans les rapports entre l'Etat auquel appartient la mission permanente et l'Etat auprès duquel celle-ci est accréditée, indépendamment de l'action des ambassadeurs réguliers. Quelle différence énorme entre les anciennes conférences des ambassadeurs à Londres où l'on tranchait la destinée du monde avant la première guerre mondiale et le contact des ambassadeurs dans une capitale à notre époque. Lorsqu'il s'agit de chercher la solution d'une question politique importante, malgré les sondages et les négociations préliminaires par les voies diplomatiques régulières, on voit apparaître sur la scène la diplomatie *ad hoc*, personnifiée par les réunions des plus hauts représentants des Etats intéressés, souvent des chefs de gouvernements, moins fréquemment des chefs d'Etat, bien que nous assistions, ces dernières années, à une renaissance de cette pratique, ou bien des ministres des affaires étrangères. A ces réunions et lors de ces contacts, on décide des questions capitales, politiques et militaires, relevant du domaine des rapports mutuels entre les Etats participants. Bien que les ambassadeurs ne soient pas réduits au rôle d'observateurs passifs dans ces activités, et qu'ils ne soient pas exempts du devoir de préparer les négociations, et bien qu'ils soient le plus souvent membres des délégations, il ne fait guère de doute que leur importance dans ces activités diminue, qu'on leur attribue, dans ces négociations, des rôles secondaires et que la splendeur de leurs titres est ternie par la présence des chefs qui se trouvent au premier plan lors de contacts pareils. D'un côté, la diplomatie régulière est affranchie des questions politiques les plus importantes et, de l'autre, ces questions sont de plus en plus souvent transférées au domaine de la compétence de la diplomatie *ad hoc*, représentée, au moment opportun, par des personnalités politiques responsables des pays invités, de sorte que l'importance de ces diplomates *ad hoc* dépasse indubitablement celle des diplomates réguliers.

168. D'autre part, le volume des affaires qui donnent lieu à la formation des relations internationales, la compétence de plus en plus vaste des organes internationaux ainsi que l'intérêt de plus en plus étendu que les appareils d'Etat montrent pour les affaires particulières dans les rapports bilatéraux, modifient la qualité des tâches de la diplomatie régulière. Certains historiens de la diplomatie affirmaient que le diplomate « classique » de la seconde moitié du XIXe siècle devait être orienté vers les questions de protocole et la compréhension de l'intérêt politique de son propre pays. La grande politique et les travaux routiniers caractérisaient la compétence des missions diplomatiques régulières. Avec le temps, un grand nombre de travaux purement techniques furent aussi transférés à la diplomatie. Cela modifiera sa structure en deux directions. Outre ses collaborateurs réguliers de caractère diplomatique général, le chef de la mission diplomatique permanente obtient un nombre de plus en plus important de collaborateurs techniques spécialisés, qui, en quelque sorte, ont une compétence particulière et ne sont soumis qu'au contrôle politique général du chef de la mission diplomatique. Ils établissent, quoique par les voies diplomatiques, les rapports avec les organes techniques de l'Etat accréditaire. Il devient périodiquement nécessaire d'engager des négociations ou de discuter les problèmes les plus importants de ce genre entre les deux Etats. Pour des négociations pareilles il est, bien entendu, nécessaire qu'un pays délègue des experts spécialement qualifiés et autorisés à chercher la solution des problèmes qui se posent. C'est une nouvelle espèce de diplomatie *ad hoc*. La situation de la diplomatie régulière est fort précaire par rapport à celle-ci. Les missions permanentes ont affirmé au début que de tels diplomates spéciaux occupent une position secondaire et qu'ils ne font qu'apporter leur concours au chef de la mission diplomatique permanente. Pourtant, ces missions périodiques, que nous appellerons techniques, ou bien ces négociateurs, réussirent avec le temps à s'affranchir presque complètement de l'influence des missions régulières. Ils arrivaient du pays, munis d'instructions tout à fait précises, de pleins pouvoirs spéciaux, ayant le droit et le devoir d'entretenir des relations directes avec l'administration centrale du ressort, de sorte que leur situation fut bientôt consolidée et qu'ils s'émancipèrent de l'appareil des missions permanentes avec lequel ils n'étaient liés que par l'intermédiaire des organes centraux du gouvernement. Par conséquent, pendant leur séjour dans un pays déter-

miné, ces diplomates *ad hoc* n'entraient pas dans le cadre de la mission permanente.

169. Il résulte de ce que nous venons d'exposer ci-dessus que la diplomatie *ad hoc*, d'après ses tâches, apparaît sous deux formes. D'un côté, comme chargée des activités politiques les plus importantes, et de l'autre, comme mission compétente pour le maintien des rapports techniques. Au nombre de ceux-ci, qu'il est difficile d'énumérer complètement à cause de leur grande diversité, peuvent être mis, en premier lieu, les rapports commerciaux, financiers, culturels, scientifiques, en matière de communications, tout spécialement en ce qui concerne le transport maritime et aérien, etc. Il existe une certaine rivalité entre les missions permanentes et la diplomatie *ad hoc* dans leurs rapports mutuels. Les missions permanentes font valoir leur priorité et la diplomatie *ad hoc* son autorisation de communiquer directement sur le plan international. Cependant, par rapport à l'étranger, au pays de résidence, les diplomates *ad hoc* ont une condition juridique spéciale et ne font pas partie intégrante de la mission permanente.

170. Au cours de sa seizième session, la Commission a prêté une attention particulière à la définition des missions spéciales. C'est surtout M. Tounkine qui s'est occupé de cette question. Pour lui, les missions spéciales sont une partie de la diplomatie. Le fait essentiel, c'est qu'elles représentent l'Etat sans qu'il y ait à tenir compte du caractère politique ou technique de leur tâche. Il considère que ces missions ont des tâches fort différentes qui ne sont pas toujours limitées, mais souvent de caractère très général. Toutefois, ce qui est le plus important, c'est qu'elles sont temporaires (SR.724, par. 14 à 16).

171. Cette conception de M. Tounkine a fait l'objet d'interventions fréquentes de la part de plusieurs membres de la Commission, lors de l'adoption du texte des articles 1 et 2 des règles sur les missions spéciales. La Commission a été d'avis que les missions spéciales étaient de nature temporaire et avaient des tâches spécifiques.

172. Tous les participants à la discussion de principe qui s'étaient prononcés sur les caractéristiques des missions spéciales ont souligné qu'une des caractéristiques essentielles était « le caractère temporaire de la mission spéciale », par exemple, M. Cadieux (SR.723, par. 26). M. Tsuruoka emploie les termes « occasionnelle et partielle » (SR.724, par. 5). C'est cette caractéristique que M. Tounkine a développée dans son exposé et, pour cette raison, il propose que l'on renonce à l'emploi de l'expression *mission spéciale* « pour adopter celle de *mission temporaire* » (SR.724, par. 16 et 53). M. Amado souligne la distinction entre « contacts *permanents* par l'intermédiaire des missions régulières et contacts *temporaires* par l'intermédiaire des missions spéciales » (SR.724, par. 20). M. Amado ajoute que « la diplomatie *temporaire* ... est devenue un arbre dans la forêt juridique » (SR.725, par. 43). M. Verdross (SR.724, par. 39) et M. Ago (SR.724, par. 59) soulignent la même caractéristique.

173. On s'est rendu compte à la Commission qu'on était unanime à considérer que les missions spéciales ont un caractère temporaire. En conséquence, la Commission a adopté, sans beaucoup discuter, la conception du Rapporteur spécial selon laquelle il faut faire une distinction entre les missions spéciales en tant que temporaires et les missions spécialisées qui existent à côté des missions régulières, mais qui ont un caractère permanent.

174. On a aussi très vivement discuté la question de savoir si la notion de mission spéciale doit être limitée seulement aux missions spéciales de caractère politique. Cette question a fait l'objet d'une discussion générale à la seizième session. Un grand nombre de membres de la Commission se sont prononcés sur la question de savoir si, sous le terme de missions spéciales, il faut entendre uniquement celles qui ont un caractère politique marqué, ou bien aussi les missions spéciales chargées de représenter les Etats en des matières de caractère technique. Le premier à se prononcer là-dessus fut M. Verdross. Il a soutenu que les missions spéciales de caractère technique « interviennent, comme les missions de caractère politique, dans les relations officielles entre Etats », de sorte que les règles devraient embrasser toutes les missions spéciales (SR.723, par. 15 et 16). M. Yasseen a exprimé le même avis (SR.723, par. 17). M. de Luna considère qu'il ne faut pas faire de distinction entre les missions spéciales de caractère politique et celles de caractère technique (SR.723, par. 19). M. Cadieux est aussi d'avis qu'il est moins important d'insister sur le caractère politique ou technique de la mission spéciale, mais qu'il faut plutôt tenir compte du niveau et de l'importance d'une telle mission (SR.723, par. 26). M. Pal considère qu'il serait sans fondement de limiter la notion de missions spéciales aux négociations de caractère purement politique, mais que, si l'on tient compte de l'évolution récente, il ressort nettement qu'il faut embrasser aussi les missions spéciales techniques (SR.723, par. 29). M. Elias croit qu'il est difficile de distinguer, dans les missions spéciales, les questions politiques et les questions techniques (SR.723, par. 30). M. Ago est encore plus catégorique. Il considère qu'il serait absurde de chercher à établir une différence entre les missions spéciales politiques et les missions spéciales techniques (SR.723, par. 33). M. El-Erian reconnaît qu'il est difficile d'établir une différence entre les missions spéciales politiques et les autres missions spéciales (SR.723, par. 24). M. Jiménez de Aréchaga, bien qu'il reconnaisse que les missions spéciales de caractère technique doivent être englobées avec les missions spéciales politiques, tient à préciser que ceci ne veut pas dire que toutes les missions spéciales doivent être soumises aux mêmes règles (SR.723, par. 49). M. Tsuruoka considère que la distinction entre les missions politiques et les missions techniques n'a pas beaucoup d'importance dans la pratique (SR.724, par. 7). M. Castrén n'adopte cette opinion qu'en principe, mais il considère que les règles ayant trait aux missions spéciales peuvent varier selon les fonctions qu'on a confiées à ces missions (SR.724, par. 10). M. Tounkine aussi « partage l'opinion générale à ce sujet: peu importe qu'une mission soit chargée d'une

tâche politique ou technique, l'essentiel est qu'elle représente l'Etat dans ses rapports avec un autre Etat » (SR.724, par. 13 à 15). Le dernier des participants au débat de principe sur cette question, M. Amado, a tiré une conclusion juste sur le fond quand il a dit: « Les membres de la Commission ont raison de ne pas vouloir faire une catégorie spéciale des missions techniques, car les souverainetés s'expriment souvent à travers la technique aussi bien que par les procédés traditionnels de la politique » (SR.724, par. 20).

175. En conséquence, tous ceux qui ont pris la parole sur cette question ont exprimé, dans le débat de principe, la conception unanime que les missions spéciales peuvent avoir un caractère purement politique ou technique, mais qu'elles représentent, dans l'un ou l'autre cas, la même notion. Cependant, certains participants à la discussion ont fait ressortir qu'il faut néanmoins tenir compte du niveau, de l'importance et de la fonction particulière des missions spéciales (MM. Cadieux, Jiménez de Aréchaga, Castrén et Tounkine) et que, par conséquent, pour certaines d'entre elles, il peut y avoir aussi des règles spéciales (particulièrement MM. Cadieux, Jiménez de Aréchaga et Castrén).

176. La question de la détermination du volume et du fondement des privilèges et immunités de la mission spéciale, de ses membres et des membres du personnel a également été l'objet d'une attention particulière lors de la discussion générale à la seizième session.

177. Certains membres ont fait ressortir que les parlements nationaux n'étaient pas disposés à accepter un élargissement du volume des privilèges et immunités en général, et particulièrement des privilèges et immunités des missions spéciales, de leurs membres et de leur personnel, et qu'il fallait être circonspect à cet égard si l'on veut que les parlements adoptent les règles élaborées. M. Cadieux fut le premier à mettre ce fait en relief (SR.723, par. 28) et cette tendance vers la limitation des immunités et privilèges accordés aux missions spéciales a été soulignée aussi par MM. Verdross (SR.724, par. 39) et Elias (SR.724, par. 38).

178. M. de Luna a mis en évidence la répugnance des parlements et des gouvernements à concéder des immunités. Il a mentionné que c'est là un problème d'ordre pratique qu'il ne faut pas perdre de vue (SR.728, par. 73).

179. Sir Humphrey Waldock a fait aussi ressortir la tendance à limiter le volume des privilèges et immunités des missions spéciales. Cette tendance se fait sentir même dans le Royaume-Uni, mais il est persuadé qu'il faut assurer aux missions spéciales le maximum de protection nécessaire à l'exercice efficace de leurs fonctions, ce qui ne veut pas dire qu'il soit permis d'outrepasser les limites raisonnables (SR.724, par. 36).

180. M. Amado reconnaît que les Etats font preuve d'une grande circonspection quant à la sphère et au volume des privilèges et immunités concédés, mais il considère que les Etats tiennent compte de leurs propres intérêts. Pour cette raison, non seulement ils restreignent cette sphère, mais en même temps ils pèsent leurs intérêts et estiment si la réciprocité leur apportera l'équivalent de ce qu'ils ont donné aux autres. C'est de cette façon qu'il faut comprendre le soin des Etats (SR.724, par. 62).

181. Certains membres ont relevé qu'il fallait se modérer en accordant des immunités et privilèges aux diverses catégories de missions et de personnel. Ainsi M. Cadieux (SR.724, par. 46) et M. Castrén, qui souligne que les différentes fonctions des missions spéciales exigent l'application de règles différentes (SR.724, par. 10).

182. M. Jiménez de Aréchaga appréhende que les Etats n'hésitent à reconnaître les immunités aux membres des missions purement techniques — par exemple mission pour la lutte contre les épizooties (SR.723, par. 50).

183. M. Yasseen est d'avis qu'il ne faut pas exagérer les restrictions, mais plutôt partir de la nécessité de garantir l'exercice normal et régulier des fonctions (SR.724, par. 33 et 34).

184. M. Tounkine considère qu'il faut tenir compte, dans l'établissement des restrictions dans le domaine des privilèges et immunités, des nécessités correspondant aux fonctions des missions spéciales. Il ne faut pas poser des limites qui mettraient obstacle à l'accomplissement de leurs tâches (SR.724, par. 53).

185. M. Ago, en qualité de Président, a attiré l'attention de la Commission sur la tendance des Etats à ne pas traiter les missions diplomatiques permanentes et les missions spéciales de façon identique, ajoutant qu'il est tout de même nécessaire d'assurer aux missions spéciales un minimum de privilèges et immunités, indispensable pour leur permettre d'accomplir leur tâche (SR.724, par. 30 et 57).

186. Certains membres de la Commission se sont prononcés en faveur du règlement uniforme de la question des privilèges et immunités sur le plan général. M. Elias a estimé qu'il fallait régler cette question d'une façon identique pour les membres des missions spéciales et les experts de l'ONU (SR.723, par. 65). M. El-Erian a fait ressortir que cette question se posait également pour les missions spéciales auprès des organisations internationales (SR.723, par. 70). Cette même question a été soulevée par M. Jiménez de Aréchaga qui s'oppose au traitement différent des missions spéciales dans les rapports bilatéraux et des missions spéciales prenant part aux conférences convoquées par les organisations internationales. M. de Luna a indiqué qu'il faudrait élaborer les règles relatives aux délégations envoyées aux conférences internationales convoquées par les Etats (SR.723, par. 73).

187. M. Rosenne est d'avis que la question de l'unification des règles sur les immunités et privilèges pour les missions spéciales et pour toutes les conférences internationales devrait être réglée dans le cadre des Nations Unies à l'échelon le plus élevé (SR.723, par. 77). M. Rosenne relève le fait que, malgré une ressemblance dans la substance, il existe une différence entre les règles relatives aux privilèges et immunités selon la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et les différentes conventions sur les privilèges et immunités des organisations internationales. Malgré une grande ressemblance entre ces deux catégories de règles, leur base juridique est tout à fait différente (SR.723, par. 79). M. Rosenne indique toutefois la nécessité de tenir compte, dans l'élaboration des règles relatives aux

privilèges et immunités, de l'efficacité de la protection des fonctions, ce qui veut dire que la réglementation juridique doit établir une différence entre les diverses catégories de personnes dont la mission spéciale est composée (SR.724, par. 63 et 64).

188. M. Yasseen ne croit pas non plus qu'il soit possible d'établir un statut uniforme pour toutes les missions spéciales, vu leur diversité. Il est d'avis qu'il faut trouver des critères qui permettraient de faire une distinction entre ces missions selon leur importance et leur tâche. Pour cette raison, il est nécessaire de prévoir des règles différentes dans certaines directions (SR.724, par. 33).

189. De tout ce qui a été exposé dans cette discussion, on déduit nettement que la Commission est convaincue de la nécessité d'assurer aux missions spéciales les facilités, privilèges et immunités qui sont indispensables afin que la mission spéciale puisse exercer ses fonctions comme il faut, y compris non seulement l'accomplissement de ses tâches, mais aussi la fonction de représenter l'Etat. Cependant, la Commission a compris qu'il n'était pas nécessaire de concéder des facilités, privilèges et immunités identiques à tous les membres du personnel des missions, ni même peut-être à toutes les missions spéciales qui diffèrent les unes des autres par leurs tâches, leur importance et leurs niveaux respectifs.

190. Dans la discussion générale, la question s'est posée de savoir si la condition juridique des missions spéciales devait être réglée en partant de la théorie fonctionnelle ou bien de la théorie de la représentation.

191. Pour la solution de ce problème, l'intervention de M. Tounkine a été décisive. Il a relevé le fait qu'il fallait prendre, comme point de départ, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Dans son intervention, M. Tounkine « rappelle tout d'abord que la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques n'a pas fondé ses conclusions seulement sur la théorie fonctionnelle, mais aussi sur la théorie représentative: cela résulte nettement du quatrième considérant du préambule de la Convention » adoptée à cette Conférence. M. Tounkine dit ensuite que les missions spéciales, par leur tâche, peuvent avoir aussi le caractère représentatif (SR.724, par. 50 à 54). A ce sujet, M. Ago a estimé que, « pour donner une solution à ce problème », il fallait avoir en vue l'une et l'autre de ces théories (SR.724, par. 57). M. Rosenne s'est prononcé également en faveur de l'opinion de M. Tounkine (SR.724, par. 64). Sir Humphrey Waldock a été d'avis qu'il était essentiel de trouver une solution pratique et qu'il ne fallait pas se laisser séduire par les propositions théoriques (SR.724, par. 55).

192. M. de Luna part de la théorie fonctionnelle, en ajoutant que, même dans le cas des missions spéciales, outre ce qui est indispensable à l'accomplissement de leurs fonctions, il y a des privilèges et immunités supplémentaires, ce qui résulte de la coutume internationale à l'égard de la situation du chef de la mission spéciale (SR.724, par. 40).

193. Des avis ont encore été exprimés sur cette question par d'autres membres de la Commission:

194. M. Castrén, qui a relevé l'importance de la fonction de la mission spéciale lors de la recherche des solutions et de l'établissement des règles juridiques se rapportant aux missions spéciales (SR.724, par. 10).

195. M. Elias, qui soutient aussi la théorie de l'intérêt de la fonction (SR.723, par. 32).

196. M. El-Erian, qui part de la théorie de l'intérêt de la fonction, mais qui indique qu'à la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) il était également nécessaire de joindre la théorie de l'intérêt de la fonction au caractère représentatif des missions diplomatiques (SR.723, par. 46).

197. M. Yasseen, qui considère qu'il faut se fonder surtout sur la théorie de l'intérêt de la fonction (SR.724, par. 34).

198. Malgré l'hétérogénéité des opinions des membres de la Commission sur cette question, on peut considérer que la Commission a combiné les deux théories en élaborant et adoptant les 16 premiers articles du projet.

10. — Certains aspects spéciaux des missions spéciales

199. Le Rapporteur spécial est persuadé qu'il faut d'abord résoudre la question de savoir si certaines espèces de missions peuvent être comptées parmi les missions spéciales et où se trouve la ligne de démarcation qui les sépare de la diplomatie régulière. Il est d'avis qu'il faudrait également ranger au nombre des missions spéciales les catégories ci-dessous énumérées. De la décision préliminaire de la Commission dépend la question de savoir si la condition de ces catégories sera réglée par les règles de droit ayant trait aux missions spéciales. Le Rapporteur est convaincu qu'il faudrait reconnaître la qualité de missions spéciales à ces catégories, sauf peut-être les catégories D, G, H, I où il hésite entre les arguments pour et contre, car ils apparaissent, dans la pratique, aussi bons les uns que les autres.

A. — *Les missions spéciales dans les fonctions de cérémonie et protocolaires*

200. Le Rapporteur spécial n'insistera pas sur cette catégorie de la diplomatie *ad hoc*, quoiqu'elle ait été pendant un certain temps le type le plus fréquent et qu'elle soit restée en grande partie en usage aujourd'hui encore. Il ne la mentionne que pour raison de systématisation. Il attire l'attention, de même, sur le fait que dans la pratique, avant la première guerre mondiale, la conception généralement admise était qu'à la différence des représentants diplomatiques permanents, on désignait des ambassadeurs en tant qu'envoyés spéciaux d'un Etat, qui étaient chargés de missions spéciales dans un autre Etat à l'occasion de circonstances extraordinaires. L'auteur soviétique Potemkine suppose que ce sont des ambassadeurs qui étaient désignés pour représenter leur pays à l'occasion d'une cérémonie nationale telle que le couronnement, le mariage ou les funérailles des souverains ou de leurs héritiers. Inversement, selon Potemkine, il était d'usage que les rois et les empereurs

s'envoient les uns aux autres des ambassadeurs spéciaux pour notifier leur avènement au trône. Il est bien entendu que ces ambassadeurs n'avaient qu'une fonction purement protocolaire [60].

201. Potemkine considère l'envoi de tels ambassadeurs de caractère occasionnel non seulement comme une coutume mais comme un devoir de courtoisie [61]. Le fait d'omettre l'envoi de tels ambassadeurs était interprété comme un manquement à la règle qu'il fallait rendre les honneurs auxquels on était tenu. D'où il résulte, selon Potemkine, que si l'Etat en question ne pouvait pas envoyer un tel ambassadeur par suite de raisons justifiables, il s'exposait quand même à ce que son manquement soit considéré comme une atteinte à la courtoisie. Pour l'éviter, on a eu recours à la pratique qui consistait à désigner le représentant diplomatique permanent dans le pays en question comme ambassadeur spécial, ambassadeur *ad hoc*, dans le pays même où il se trouvait accrédité. Dans ce cas, il y a, mais seulement pendant la durée de la célébration des fêtes, cumul de deux qualités en la personne du même ambassadeur. Durant tout ce temps, avant, pendant et après la cérémonie, il est toujours le chef de la mission permanente et, pendant la durée des cérémonies, il est aussi ambassadeur *ad hoc*. Cela est important pour souligner la présence d'un ambassadeur spécial; de plus, pendant la célébration des fêtes, les ambassadeurs *ad hoc*, ont la préséance sur les ambassadeurs régulièrement accrédités. Bien qu'un tel ambassadeur soit régulièrement accrédité, il doit être spécialement accrédité en qualité d'ambassadeur *ad hoc*.

202. Dans les pays d'Amérique latine, c'est avec une jalousie particulière qu'on applique la règle de la participation des ambassadeurs *ad hoc* aux fêtes qu'on appelle l'installation du président de la République.

203. En règle générale, si on envoie à cette cérémonie une mission *ad hoc* il est d'usage que le chef de la mission permanente dans ce pays ne soit pas à la tête de cette mission *ad hoc* mais qu'il en soit seulement un des membres. Dans ce cas, il occupe son rang spécial dans le cadre de cette mission *ad hoc*, qui diffère du rang qui lui revient en tant que chef de la mission diplomatique permanente.

204. Genet appelle une mission de ce genre la mission de courtoisie. Il est intéressant de mentionner qu'il considère aussi comme mission d'occasion les ambassadeurs d'excuse, qui n'existent plus aujourd'hui. Or, il est d'usage de ne plus envoyer pour s'excuser des missions spéciales ou un ambassadeur spécial, mais d'accomplir cette mission par l'intermédiaire de la diplomatie permanente [62].

B. — *Diplomatie* ad hoc *aux attributions spéciales*

205. Ces attributions, comme on l'a vu plus haut peuvent être très diverses et l'essentiel est de les déterminer au moyen d'accords, formels ou par acceptation tacite, entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception sur la tâche de la mission.

206. L'enquête menée par le Rapporteur spécial a démontré qu'en pratique on rencontre différentes catégories de missions spéciales suivant les tâches qu'on leur impose. Les principales de ces catégories sont:

a) Groupe de missions spéciales ayant des attributions purement politiques soit dans les rapports bilatéraux, soit aux réunions multilatérales, organisées en dehors des organisations internationales et sans leur participation. Certaines de ces missions ont eu non seulement un haut caractère politique, mais aussi un caractère historique. Il suffit de mentionner les missions spéciales pour la conclusion des traités politiques ou des traités de paix;

b) Groupe de missions spéciales ayant des attributions de caractère militaire. A cette catégorie appartiennent non seulement les missions chargées de conclure des accords militaires, mais aussi les missions ayant des tâches militaires concrètes de caractère opérationnel. Certains praticiens comptent aussi parmi ces missions les représentants des armées étrangères aux manœuvres d'autres armées;

c) Groupe de missions spéciales pour le règlement des problèmes frontaliers, particulièrement pour le tracé et le maintien des lignes de démarcation, pour la pose des indications de frontières;

d) Groupe de missions spéciales ayant des attributions de police, soit dans le cadre de la coopération entre les Etats, soit dans la zone frontière;

e) Groupe de missions spéciales qui mènent des négociations concernant les questions de transport. En pratique, on attribue un caractère politique à celles des missions de ce groupe qui traitent de la politique concernant toutes les formes de transport, maritime, aérien, ferroviaire, fluvial, routier et transmission des communications, tandis que celles qui ne s'occupent que de l'application pratique des principes établis sont considérées comme missions techniques;

f) Groupe de missions spéciales pour les problèmes hydro-techniques. A ces missions s'applique la même subdivision que celle indiquée dans le groupe *e*;

g) Groupe de missions spéciales de caractère économique, y compris particulièrement les missions qui ont pour but la conclusion d'accords concernant les questions de commerce, de finances et de devises;

h) Groupe de missions spéciales chargées de résoudre les problèmes douaniers concrets;

i) Groupe de missions spéciales ayant pour objet les services vétérinaires et phytopathologiques;

j) Groupe de missions spéciales qui s'occupent des questions ayant trait aux services de santé;

k) Groupe de missions spéciales ayant pour objet la recherche de citoyens de l'Etat d'envoi et leur rapatriement;

l) Groupe de missions spéciales de caractère humanitaire; elles peuvent être de nature très variée;

[60] V. Potemkine, *Histoire de la diplomatie*, Paris, 1947, vol. III, p. 800.

[61] *Ibid.*

[62] Raoul Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, tome I, Paris, 1931, p. 85 à 92.

m) Groupe de missions spéciales pour l'enrôlement de la main-d'œuvre et les conditions de l'immigration;

n) Groupe de missions spéciales ayant pour but de découvrir les tombes de militaires tués au combat et le rapatriement de leurs dépouilles mortelles.

207. Cette énumération, qui est loin d'être complète, n'a pour but que de signaler à l'attention de la Commission le fait que la nature des missions spéciales est très diverse et que de cette nature résultent différents besoins fonctionnels. Depuis des années déjà il existe, aux différentes réunions autour du Comité administratif de coordination de l'ONU et des institutions spécialisées, un conflit d'opinion au sujet de la question de savoir si toutes ces missions devraient être classées dans une seule catégorie, de sorte qu'elles soient régies par les mêmes règles du droit international, particulièrement en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, ou bien si l'on doit effectuer un tri entre les missions auxquelles il faudrait reconnaître le caractère diplomatique et les autres, de caractère strictement technique, dont le fonctionnement régulier pourrait être assuré sans qu'on leur reconnaisse le caractère diplomatique. On pourrait leur reconnaître éventuellement quelque chose qui serait analogue à la condition consulaire. Certaines de celles-ci requièrent des règles spéciales. Cependant nous considérons que les Etats Membres doivent avoir la possibilité de régler définitivement par accord mutuel la condition qu'il faut reconnaître aux groupes particuliers des missions spéciales.

C. — *Le diplomate* ad hoc *en tant que messager*

208. Très souvent dans un pays tiers apparaît un diplomate *ad hoc* d'un genre spécial. C'est généralement une personne jouissant d'une considération politique particulière ou bien qui occupe un poste important dans l'appareil administratif de son pays et qui est envoyée par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement en mission spéciale pour porter, présenter ou communiquer un message à un haut fonctionnaire du même rang dans le pays où elle se rend. Cet envoyé n'est pas un délégué, car il n'entame pas de négociations. Il peut éventuellement obtenir une réponse ou un commentaire concernant le message écrit ou la communication orale qu'il a transmis. Ce n'est pas un courrier diplomatique, car le message dont il est porteur est remis directement soit au chef de l'Etat soit à un haut fonctionnaire d'un pays étranger, tandis que le courrier diplomatique accomplit cette mission entre l'appareil de son Etat et sa représentation à l'étranger. Un tel messager est considéré aujourd'hui comme diplomate *ad hoc* et non comme un courrier et il est accueilli avec une courtoisie particulière.

209. La question se pose, ici aussi, des rapports d'un tel diplomate *ad hoc* avec la mission diplomatique permanente. Les usages protocolaires ne rompent pas toujours le lien entre cette catégorie de diplomates *ad hoc* et la mission permanente. En règle générale, la mission permanente intercède pour que le messager soit agréé et reçu. Il est introduit, rarement accompagné, ce qui dépend de la situation hiérarchique du messager, et présenté par le chef de la mission diplomatique permanente. Cependant le chef de la mission diplomatique permanente n'est pas nécessairement au courant du message et il ne doit pas toujours assister à l'entretien qui se poursuit entre le messager et la personne à laquelle le message a été remis. On pourrait dire qu'en cette occasion il n'y a qu'un lien extérieur entre le diplomate *ad hoc* et la mission permanente, et non point de lien quant à la substance de la tâche.

210. La pratique des messagers en tant que diplomates *ad hoc* a été très fréquente dans le passé, surtout dans les rapports entre les monarques. Les messagers spéciaux d'un très haut rang étaient porteurs de messages qu'on appelait lettres de cabinet. Très souvent, ces lettres avaient un caractère de famille ou bien elles représentaient des communications protocolaires à l'occasion de mariages, de naissances ou de présentation de condoléances, etc., ou bien encore c'étaient des notes relatives aux changements survenus dans les rapports de famille de l'expéditeur. Cependant, on avait recours aux messagers même auparavant, et on a recours à eux surtout actuellement, pour les missions ayant pour but de transmettre des communications de nature politique. De telles communications contiennent des avertissements sur les initiatives à prendre, l'appel à une action commune, la façon de penser et l'attitude à l'égard des problèmes politiques importants, les avertissements du chef de l'Etat ou du gouvernement à son partenaire sur les conséquences sérieuses qui peuvent se produire en période de crise. A ce sujet, l'on peut citer quelques exemples de l'emploi de messagers à l'époque contemporaine. Ainsi, par exemple, la célèbre mission du colonel Donovan, qui était le messager du Président des Etats-Unis, M. Roosevelt, auprès des chefs d'Etat des pays balkaniques à la veille de la poussée d'Hitler dans les Balkans (1941). A l'époque de la crise cubaine (1962), dans divers sens et sur diverses initiatives, des messages furent échangés entre les chefs d'Etat par l'intermédiaire de messagers spéciaux. A cet effet, il faut faire la différence, sous l'angle politique, mais non point également sous l'angle juridique, entre l'envoi d'un messager dans un pays déterminé avec un message spécial, et ce qu'on appelle les messages circulaires, que le même messager est chargé de transmettre dans différents pays. Du point de vue juridique, cela ne joue aucun rôle. La condition du messager est toujours la même.

211. La question se pose de savoir si le diplomate, chef ou membre d'une mission permanente, au cas où il remplit la fonction de messager auprès du chef de l'Etat ou d'un autre fonctionnaire de l'Etat dans lequel lui-même ou sa mission sont accrédités, jouit de la condition de diplomate permanent ou de diplomate *ad hoc*. Une telle distinction est déduite par analogie des différences entre l'ambassadeur permanent et l'envoyé spécial qui se trouvent confondus en une seule personne, quand on attribue des pouvoirs spéciaux ou une lettre de créance au chef de la mission permanente pour représenter son Etat, en particulier dans les circonstances solennelles, par exemple au mariage, à l'intronisation, etc. On affirme, d'autre part, et le Rapporteur spécial croit que c'est exact, que la transmission de

messages écrits ou oraux rentre dans les fonctions normales du chef de la mission diplomatique sédentaire et qu'au cas où il transmet ou remet de tels messages, il conserve sa qualité de diplomate permanent. Cela est important pour certaines raisons de courtoisie et aussi, en particulier, pour des raisons d'ordre politique. L'envoi de certains messages par l'intermédiaire de messagers spéciaux était considéré, si les messagers protocolaires intervenaient, comme un geste de courtoisie extraordinaire et, s'il s'agissait de messages politiques, on accentuait par cet acte l'importance particulière du message, tandis que cette importance est formellement amoindrie quand le message est remis par la voie diplomatique régulière.

212. En ce qui concerne le caractère du messager en tant que diplomate *ad hoc*, dans la pratique on insiste de même sur le fait qu'on avait beaucoup plus souvent recours au messager à l'époque précédant la diplomatie blanche, car, en règle générale, les messagers avaient à la fois le caractère d'émissaires secrets, et ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que l'arrivée du messager et le contenu du message étaient rendus publics. Auparavant, la publicité de pareils missions et messages était une pratique normale s'il s'agissait de missions protocolaires et de cérémonie, tandis que la publicité était très rare en cas de messages politiques, et même exceptionnelle, et ne se faisait tout particulièrement que quand on avait l'intention, dans certaines circonstances, de mettre en relief l'importance de l'accord réalisé ou de l'avertissement reçu devant l'opinion publique mondiale. Aujourd'hui, cependant, la publicité est beaucoup plus répandue, mais il serait erroné de croire que le messager n'a pas conservé actuellement, de temps en temps, le caractère de messager secret, ou bien que l'opinion publique est toujours tenue au courant du contenu du message et surtout que son texte intégral doit être publié.

213. Le Rapporteur spécial croit avoir le devoir d'attirer l'attention sur une caractéristique qui est attribuée au messager en tant que diplomate *ad hoc*. C'est son caractère représentatif. Indépendamment des pouvoirs qu'il a obtenus, le messager représente la personne qui l'a chargé de transmettre le message et, pour cette raison, il est traité courtoisement non point d'après son rang personnel, mais d'après le rang qui est dévolu aux envoyés spéciaux de l'auteur du message. Cependant, précisément, eu égard à cette qualité, la pratique est que le messager, en tant que diplomate *ad hoc*, doit jouir d'une considération personnelle spéciale ou bien exercer de hautes fonctions dans son pays. Il n'est pas courtois de confier cette mission à des personnes d'un rang inférieur, quoique s'il était admis, un tel diplomate *ad hoc* bénéficierait sous tous les rapports de la condition juridique du messager. Pendant la seconde guerre mondiale on sait qu'à plusieurs reprises, les chefs d'Etat de la coalition des Nations Unies avaient eu recours à de tels messagers, qui étaient des fonctionnaires militaires dont le rang n'était pas particulièrement élevé. On les appelait les officiers de liaison, mais on ne leur contestait ni la condition de messager ni la qualité de diplomate *ad hoc*. On considérait qu'en leur qualité de porteurs techniques de messages, ils étaient des personnes jouissant d'une confiance particulière.

D. — *Les émissaires secrets*

214. Il est probable que les diplomates *ad hoc*, sous la forme la plus ancienne, sont ceux qu'on appelle les émissaires secrets, c'est-à-dire les personnes chargées par un Etat qu'elles représentent de se mettre en contact avec un autre Etat, aucun de ces Etats n'ayant le droit de révéler leur présence ni le caractère de leur fonction, conformément à une entente entre eux et selon les circonstances.

215. Les émissaires secrets peuvent être envoyés de la part d'un gouvernement à l'autre, en premier lieu malgré l'existence de voies diplomatiques normales et, en second lieu, dans le cas où ces relations n'existent pas. Dans le premier cas, il est présumé que le chef de la mission diplomatique permanente n'est pas au courant du caractère de la mission de l'émissaire secret, ou tout au moins que cette mission est en dehors de sa sphère d'activité, ce qui amène souvent l'ambassadeur permanent à faire des protestations ou même à présenter sa démission, car, à la rigueur, tous les rapports sont de la compétence de l'ambassadeur permanent. Dans l'autre cas, les gouvernements ou tout au moins l'un d'eux, ne désirent pas que le fait de l'entretien de ces rapports soit divulgué [63].

216. Dans la pratique, les émissaires secrets, que l'on peut considérer comme diplomates *ad hoc*, sont mentionnés, dans diverses catégories. Parmi ces émissaires il faut distinguer les suivants:

a) Les messagers secrets dont il a été question dans une section spéciale. D'habitude, ils sont considérés aujourd'hui comme étant relativement secrets. Souvent, leur rôle, ou tout au moins leur visite, ne sont rendus publics que lorsqu'ils ont quitté le pays dans lequel ils avaient une fonction à remplir. Quant à la question de savoir si le contenu du message dont ils étaient porteurs sera publié, elle est de nature spéciale. Cela dépend des conventions entre les gouvernements.

b) Les envoyés de confiance ou les négociateurs secrets. Ils discutent au nom de leur gouvernement ou bien ils concluent des accords sur les questions qui doivent être tenues secrètes au moins pendant la durée des pourparlers. Avec l'établissement de la règle de la publicité des traités internationaux, cette catégorie est en train de disparaître quoiqu'il y ait toujours des négociations secrètes. Il serait erroné de croire que cette catégorie d'agents n'existe plus en général. Toute une série d'exemples prouve que les Etats recourent aujourd'hui encore à la pratique des émissaires secrets, qui effectuent des sondages, c'est-à-dire qui transmettent les informations et étudient les possibilités d'ouverture de négociations officielles particulières. Telle était la mission du prince Sixte de Bourbon-Parme, qui a sondé le terrain en 1917 pour la conclusion d'une paix séparée entre l'Autriche-Hongrie et les Puissances de l'Entente. Tel est aujourd'hui le rôle des personnes qui préparent

[63] Raoul Genet, *op. cit.*, tome I, p. 31.

soit le rétablissement des relations diplomatiques qui ont été rompues entre deux Etats, soit la reconnaissance d'un nouvel Etat.

c) Les observateurs confidentiels qui habitent sur le territoire d'un Etat où ils sont chargés de la mission secrète d'envoyer des informations à leurs gouvernements, avec l'autorisation du pays de résidence, mais dont la mission est considérée comme temporaire et qui ne font pas partie de la mission diplomatique et dont la présence n'est pas rendue publique.

d) Les agents secrets pour le contrôle des citoyens de l'Etat qui les a envoyés et auxquels l'Etat de résidence a donné l'autorisation d'exécuter ce travail (généralement en collaboration étroite avec les organes de sécurité ou le service de renseignements de l'Etat de résidence). A cet égard, on peut mentionner surtout la police de la Russie tsariste et le service de renseignements de l'Allemagne nazie dans les pays où le régime de Hitler avait de l'influence.

217. Ces catégories d'émissaires secrets et d'autres, auxquels on reconnaissait la qualité de diplomates *ad hoc*, se distinguent par le fait que l'Etat de résidence a consenti à les accepter sur son territoire en leur accordant le droit d'exécuter une action déterminée, par consentement souvent tacite. Les deux parties sont obligées de considérer ces agents et leur mission comme confidentiels et de veiller à ce que leur action ne soit pas découverte. Une autre caractéristique est l'octroi à ces agents des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement des tâches qui rentrent dans leur compétence.

218. Il ne faut pas confondre avec les émissaires qui sont compris dans le cadre de la diplomatie *ad hoc* les agents qu'un gouvernement étranger envoie unilatéralement sur le territoire d'un autre Etat, même dans le cas où leur séjour est toléré par l'Etat de résidence, mais sans qu'il y ait obligation de les reconnaître. Il y a plusieurs catégories d'agents de cet ordre. Parmi ces agents se trouvent: les observateurs non officiels, les informateurs non autorisés, éventuellement les espions, les émissaires bénévoles, qui ont souvent une influence décisive dans les rapports entre Etats et sont des voies de transmissions plus sûres que les ambassadeurs permanents, mais qui n'ont pas pour autant le caractère de diplomate *ad hoc* [64].

[64] Genet (*loc. cit.*) cite l'exemple d'un tel émissaire bénévole qui a travaillé pour le compte du duc de Richelieu. C'était le R. P. Joseph Leclerc du Tremblay, que ses contemporains appelaient l'Eminence grise. Pendant la deuxième guerre mondiale Hitler avait recours, dans tous les Etats sur lesquels il voulait exercer une pression, à de tels émissaires secrets, qu'il choisissait parmi les ressortissants de l'Etat sur lequel il exerçait la pression. Par l'intermédiaire de ces personnes, il pouvait faire craindre les plus lourdes conséquences en n'acceptant aucune responsabilité pour leurs déclarations, alors que, de toute évidence, elles étaient autorisées à les faire. D'après un livre publié en Yougoslavie en 1941, pendant l'occupation du pays, un tel rôle avait été joué en Yougoslavie à la veille de la guerre par le Dr Danilo Gregori, l'auteur du livre. Il y avait de tels émissaires à cette époque dans tous les pays d'Europe. Il faut quand même les distinguer, malgré leur importance en fait, des émissaires secrets qui ont le caractère de diplomates *ad hoc*. En droit international, ils sont traités comme de simples agents.

E. — *Les observateurs en tant que diplomates* ad hoc

219. Potemkine signale l'existence d'une catégorie spéciale de diplomates *ad hoc*: ce sont les observateurs qui apparaissent dans la vie internationale en tant qu'émissaires diplomatiques spéciaux, dont les attributions consistent à assister aux conférences internationales ou à d'autres réunions auxquelles leurs Etats sont invités mais ont refusé de prendre part. Ce refus peut être basé sur des raisons de principe, vu que l'Etat en question n'approuve pas une telle réunion et son but, ou bien tenir à ce qu'il lui est impossible, ou qu'il ne le désire pas, de s'engager dans la voie déterminée. Potemkine a souligné que quoiqu'un tel pays refuse de prendre part valablement à la réunion donnée, l'envoi des observateurs prouve qu'il porte un intérêt particulier à cette question, considérant qu'il pourra exercer une influence sur les travaux de la réunion par l'intermédiaire des observateurs, ou bien qu'il désire obtenir des informations directes. Potemkine attribue cette pratique aux Etats-Unis [65]. Cependant, le Rapporteur spécial croit que c'est un fait d'ordre plus général et qu'il ne faut pas chercher ses causes seulement à partir de la période d'entre-deux-guerres; aujourd'hui, cette pratique est courante.

220. Le rôle de l'observateur est par sa nature même de caractère diplomatique. Il est temporaire et il est limité à la durée de la réunion. La condition de l'observateur diffère selon le règlement de procédure ou selon la décision de la réunion. Dans tous les cas, la tendance actuelle est de reconnaître à l'observateur le droit de prendre part à la discussion, mais sans avoir le droit de vote ou de décision. En règle générale, les observateurs bénéficient des mêmes honneurs, privilèges et immunités que les membres de la conférence [66].

221. Dans la pratique des Etats-Unis, d'après Genet, les observateurs sont divisés en deux catégories: les observateurs officiels, qui ont un caractère représentatif et les observateurs non officiels, qui sont réduits au rôle d'observateurs techniques. Cette pratique a été suivie pendant un certain temps par l'URSS. Le Gouvernement suisse a reconnu l'existence de ces deux catégories, dont la distinction pratique n'est pas bien claire, car les uns comme les autres prétendent de la même manière à tous les privilèges et immunités et en réalité ils en ont la jouissance. Dans la théorie, on explique que les premiers ont le droit de faire des commentaires

[65] V. Potemkine, *op. cit.*, vol. III, p. 880; Raoul Genet, tome I, p. 97.

[66] La question du droit de l'observateur de prendre part à la discussion ou de faire des suggestions et des déclarations de n'importe quel genre a provoqué des protestations de la part des autres membres qui ont participé aux négociations. Ainsi, de l'avis de la délégation turque à la Conférence de Lausanne, leur présence donne lieu à une inégalité entre les Etats. Tandis que, d'une part, les observateurs n'ont pas le droit de vote, puisqu'ils ne le désirent pas, d'autre part, ils s'approprient le droit de formuler des suggestions et des avertissements, ce qui veut dire qu'ils exercent leur influence d'une manière irresponsable, car la suggestion qui serait éventuellement adoptée n'oblige pas l'Etat de l'observateur qui a formulé la suggestion. C'est la raison pour laquelle la délégation turque considérait que l'observateur devait se borner à un rôle passif, pour que ce soit là une diplomatie (observatrice) occulte.

au nom de leurs gouvernements alors que les autres se contentent de recueillir des renseignements et d'assister passivement aux réunions et aux négociations [67].

222. On peut mentionner également les observateurs qui sont des émissaires secrets. Cependant, pour eux, les règles spéciales sont valables.

F. — *Ambassadeurs* at large

223. Dans l'appareil de certains Etats il y a une catégorie de fonctionnaires spéciaux qui sont désignés d'avance pour les missions diplomatiques *ad hoc*. Aux Etats-Unis, il est d'usage d'attribuer à ces fonctionnaires le titre d'ambassadeurs *at large*. Ils ne sont pas accrédités auprès d'un pays déterminé, mais on leur confère le pouvoir de poursuivre les négociations au nom de leur Etat avec divers Etats et de prendre part à différentes conférences internationales. S'ils entrent en contact avec l'étranger, on leur rend les mêmes honneurs qu'aux ambassadeurs [68]

224. Genet considère que non seulement les ambassadeurs, mais aussi tous les agents diplomatiques peuvent être, au sens large, sans attache avec un gouvernement déterminé. Cependant, d'après lui, ils font partie aussi de la diplomatie *in globo* [69].

225. Le Rapporteur spécial est persuadé que le titre d'ambassadeur *at large* qui appartient à la personne indique seulement que cette personne est chargée d'exercer diverses fonctions dans le cadre des missions spéciales ou aux réunions internationales. Cependant, cela ne signifie pas encore qu'une telle personne, du fait même qu'elle porte un tel titre, a qualité de délégué spécial; elle le deviendra seulement lorsqu'on lui aura confié une mission spéciale.

G. — *La suite du chef de l'Etat en tant que mission* ad hoc

226. Certains auteurs considèrent que la suite du chef de l'Etat à l'occasion de sa visite officielle à un autre Etat forme une mission spéciale, sans égard aux pouvoirs qui ont été conférés aux membres de cette suite et que ceux-ci sont considérés dans tous les cas comme diplomates *ad hoc* [70].

227. Le commencement de la mission spéciale des membres de la suite du chef de l'Etat ne doit pas coïncider en tout avec le début de la visite officielle du chef d'Etat. De l'avis du Rapporteur spécial, la mission peut commencer plus tôt en conséquence de son arrivée dans l'Etat de résidence ou de transit ou dans un Etat tiers pour préparer la visite du chef d'Etat; elle peut également continuer à exister même après le retour du chef d'Etat si les membres de la suite ont été spécialement chargés de liquider les rapports créés par la visite.

228. Le Rapporteur spécial est indécis au sujet du caractère de ces personnes. Ce sont des diplomates *ad hoc*, car en faisant partie de la suite, elles remplissent une fonction officielle, et la mission de la personnalité qu'elles suivent a le caractère de représentation de l'Etat. D'autre part, il est difficile de déterminer en quoi consiste leur rôle personnel dans l'exercice de cette fonction. C'est la raison pour laquelle il est vraisemblable que la seconde thèse puisse être également justifiée, à savoir que ce sont des étrangers distingués auxquels il faut témoigner une courtoisie spéciale. L'indécision du Rapporteur spécial vient de ce qu'il a pu constater, en observant concrètement de telles missions, que la suite est composée de personnes ayant des tâches à remplir et de personnes qui sont tout simplement des « invités » de leur chef. C'est ce qu'on appelle la partie privée de la suite qui, pour des raisons de courtoisie de la part de l'Etat de séjour, n'est pas séparée des personnalités officielles, par exemple, un ami intime du chef de l'Etat qui l'accompagne dans un voyage officiel. C'est encore plus clair quand le chef de l'Etat ne se rend pas en visite officielle mais quand il fait un voyage privé.

229. Les personnes chargées de veiller à la sécurité personnelle du chef de l'Etat sont l'objet d'une attention particulière parmi les membres de sa suite et nous pouvons remarquer de plus que des usages spéciaux sont en train de se former en ce qui concerne les autorisations de ces personnes et leur collaboration avec les organes de sécurité de l'Etat.

230. Ces temps derniers, les équipages des moyens de transport, surtout les équipages des navires et des avions, le personnel des trains et des wagons spéciaux, les chauffeurs, etc., sont considérés de même comme faisant partie de la suite. Des usages se forment qui consistent à les traiter également comme une catégorie spéciale de la diplomatie *ad hoc*. Le personnel supérieur, notamment les officiers, est assimilé à la diplomatie *ad hoc* ayant le statut diplomatique, tandis que le personnel subalterne est identifié dans la pratique au personnel technique des missions diplomatiques permanentes. Dans tous les cas, tous les membres de la suite forment la diplomatie *ad hoc* au sens large.

231. Le Rapporteur spécial n'a pas embrassé dans son premier rapport (A/CN.4/166), les missions spéciales qui ont lieu à l'occasion de la visite d'un chef d'Etat étranger, se réglant sur la conception de la doctrine selon laquelle des coutumes internationales spéciales sont valables pour des missions de ce genre. Cependant, au cours de la discussion sur ce rapport, au cours de la seizième session de la Commission, de nombreux participants ont fait ressortir que cette question devait également être englobée dans la partie spéciale du rapport.

232. M. Yasseen a proposé que l'on embrasse aussi les missions spéciales qui se manifestent par les visites des chefs d'Etat et des ministres des affaires étrangères (SR.723, par. 18 et 40).

233. M. Rosenne n'est pas sûr que les visites des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement et des ministres doivent entrer dans ces règles, car ces visites ne posent

[67] Raoul Genet, *loc. cit.*

[68] V. Potemkine, *op. cit.*, vol. III, p. 800.

[69] Raoul Genet, *op. cit.*, tome I, p. 79.

[70] Sir Ernest Satow, *op. cit.*, p. 43.

que rarement des problèmes juridiques importants d'ordre pratique (SR.723, par. 24).

234. M. Elias considère que les règles relatives aux visites des chefs d'Etat et des ministres doivent être englobées dans le système de règles juridiques sur les missions spéciales (SR.723, par. 31). Il est d'avis que, dans les cas de ces missions, on a besoin de règles particulières, selon qu'elles ont à leur tête le chef d'Etat, le chef de gouvernement, le ministre des affaires étrangères, quelque autre chef de département ou le secrétaire général. Ces règles dépendraient du niveau et du rang du chef de mission (SR.724, par. 37).

H. — *Les agents politiques n'ayant pas le caractère diplomatique*

235. Dans cette catégorie, Genet a classé tous les envoyés temporaires, et même permanents, dont on a fait abstraction, d'un Etat auprès d'un autre Etat ou gouvernement qui sont chargés d'accomplir une mission politique [71]. D'après Genet, ces agents n'ont pas un caractère diplomatique, car ils ne font pas partie du corps diplomatique. Il a classé de même dans cette catégorie les délégués des Etats auxquels la souveraineté n'a pas été reconnue, phénomène qui s'est produit avant la Charte des Nations Unies, des gouvernements de fait, c'est-à-dire qui n'ont pas encore été reconnus sur le plan international, ou des insurgés qui sont reconnus comme partie bélligérante au cours d'une guerre civile; l'on peut englober aussi dans cette catégorie les représentants des forces engagées dans la lutte des peuples coloniaux pour l'indépendance, par exemple, les délégués F.L.A. à Evian.

236. Le Rapporteur spécial fait figurer en particulier dans ce groupe les émissaires des gouvernements en formation, des organismes politiques embryonnaires dans les pays en développement, c'est-à-dire pendant la période de transition vers l'indépendance et la prise de possession de la souveraineté. L'histoire contemporaine a noté une série de cas du prétendu transfert de souveraineté par voie pacifique, de sorte que cette question peut, mais ne doit pas, être liée à la guerre civile et à la lutte armée des peuples qui usent de leur droit à l'auto détermination. Supposons le cas du Kenya dans l'intervalle entre la décision sur la reconnaissance de son indépendance dans un proche avenir, période pendant laquelle il avait déjà son propre gouvernement, et le moment de la prise de possession des droits souverains sur le territoire national, moment du prétendu jour effectif de souveraineté. Non seulement dans le cas du Kenya, mais aussi en nombre d'autres cas, les relations diplomatiques *de facto* de ces Etats *nascituri* ont commencé avant ce jour effectif, par l'intermédiaire des missions spéciales. Le Rapporteur spécial est persuadé qu'il faut reconnaître à de tels agents politiques le caractère de mission spéciale. Néanmoins, il a considéré qu'il était nécessaire que la Commission se prononçât là-dessus.

237. En examinant cette question, la Commission a adopté le point de vue que les missions spéciales peuvent être envoyées même entre Etats qui n'entretiennent pas, ou n'entretiennent pas encore, de relations diplomatiques, et même entre Etats et insurgés. (Voir le commentaire des articles premier et 2 du projet d'articles.)

238. Cependant, le Rapporteur spécial considère que le rôle de ces envoyés n'est pas dénué de caractère diplomatique quoiqu'ils ne fassent pas partie du corps diplomatique mais, à notre avis, c'est une diplomatie *ad hoc* d'un genre spécial et l'expérience a prouvé que ce groupe est traité comme tel.

I. — *Les agents privés*

239. Ceux qu'on appelle les agents privés du chef de l'Etat sont considérés de même comme diplomates *ad hoc*. Le chef de l'Etat les envoie à l'étranger en son nom, et non point au nom de l'Etat qu'il représente envers l'étranger. Genet [72] nie la qualité diplomatique de ces agents. Une conception analogue pourrait être déduite aussi de la définition donnée par la Commission du droit international. Elle exige pour que la qualité de diplomate *ad hoc* soit reconnue à un agent qu'un Etat lui confie une tâche à remplir dans un autre Etat [73].

240. Genet indique que le chef de l'Etat confie d'habitude à ces agents certaines affaires de nature privée et non diplomatique, le règlement de rapports personnels et d'affaires privées, l'administration de ses biens à l'étranger, etc. De ce fait, il est catégorique dans son affirmation que ces agents n'ont jamais la qualité de diplomate.

241. Le Rapporteur spécial ne saurait adhérer à la conception de Genet. Il estime que, parmi les agents personnels, se trouvent souvent des personnes auxquelles sont confiées des fonctions politiques, surtout lorsqu'il s'agit de sondages relatifs aux possibilités politiques dans les affaires pour lesquelles le chef de l'Etat n'a pas le pouvoir d'envoyer des agents officiels sans le consentement d'un autre organe. Tel est le cas des envoyés personnels que le Président des Etats-Unis envoie en son nom et qui sont au fond, quoiqu'ils ne représentent pas l'Etat, mais seulement le chef de l'Etat personnellement d'après les fonctions qu'ils exercent, égaux aux diplomates *ad hoc* des autres Etats. En théorie, et strictement, il faudrait englober aussi dans cette catégorie tous les ambassadeurs spéciaux qui ont une mission de cérémonie à remplir, s'ils se présentent au nom du chef de l'Etat et non point de l'Etat lui-même. Cependant, on n'emploie pas cette pratique à cause d'une certaine tradition et, dans la vie quotidienne, on considère cette catégorie d'ambassadeurs spéciaux comme des diplomates *ad hoc*.

242. Néanmoins, étant donné que les compétences de l'Etat deviennent de plus en plus larges, en tant que titulaire du pouvoir souverain dans les rapports économiques avec l'étranger, la question se pose de savoir s'il faut considérer comme agents privés ou comme diplomates *ad hoc* les envoyés de certains Etats, et non des chefs d'Etat, qui sont délégués dans les pays

[71] Raoul Genet, *op. cit.*, tome I, p. 80.

[72] Raoul Genet, *op. cit.*, tome I, p. 83.

[73] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 173, projet d'article premier.

étrangers aux fins de négocier et d'établir des rapports économiques et des relations d'affaires concrètes, par exemple pour conclure un emprunt, pour sonder le terrain et passer un contrat de livraison, dans les deux sens, soit que l'Etat fasse la commande, soit que l'Etat livre la marchandise, etc. La tendance qui prédomine de plus en plus est que ces personnes doivent être agréées comme diplomates *ad hoc* par l'Etat de séjour. Cette pratique est poussée encore plus loin et on leur reconnaît souvent cette qualité même s'ils traitent leurs affaires avec des personnes qui n'ont pas la qualité de sujet en droit international, par exemple avec un syndicat de banques auprès duquel ces envoyés viennent faire un emprunt d'Etat. Cela prouve que la notion de diplomate *ad hoc* s'élargit, mais le Rapporteur spécial ne sait pas avec certitude si cet élargissement se fonde sur le droit international, ce qui est douteux, ou bien s'il se fonde sur la tolérance et la courtoisie, qui sont de nature précaire. Le Rapporteur spécial est plutôt enclin à croire à cette deuxième hypothèse. Cependant, la différence n'est pas bien grande, car dans les deux cas, l'Etat a le droit de refuser l'hospitalité. Il y a quand même une différence en ce sens que l'Etat en refusant de reconnaître la qualité de diplomate *ad hoc* à cette catégorie d'agents, ne doit pas leur refuser l'hospitalité; il peut simplement décider et leur faire savoir que désormais ils ne bénéficieront plus des privilèges, facilités, et immunités qui leur avaient été accordés jusqu'à cette époque et qu'ils seront soumis en tout à sa juridiction. C'est pourquoi ce groupe d'envoyés de l'Etat représente une diplomatie *ad hoc* précaire.

243. Le Rapporteur spécial est persuadé que chacune de ces catégories doit trouver place dans le cadre de règles de droit concernant les missions spéciales. Il s'efforcera de proposer à la Commission les solutions nécessaires.

244. Pourtant, ces derniers temps, apparaissent certains groupes particuliers de missions spéciales, dont le Rapporteur spécial n'est pas convaincu qu'ils représentent des formes universellement adoptées dans la pratique du droit international. Pour cette raison, il considère qu'il ne faut pas insérer dans ces règles des dispositions ayant trait à ces catégories-là. Ce sont:

a) Les délégations mixtes d'Etat et du parti — pratique entre les Etats socialistes et entre ces Etats et les Etats en voie de développement socialiste;

b) Les missions d'assistance technique, où la pratique manque d'uniformité et se fonde généralement sur les accords bilatéraux;

c) Les visites ayant pour but l'acquisition des connaissances nécessaires, en vertu d'accords préalables entre les gouvernements intéressés, qui, par leur caractère, ne constituent pas des missions puisqu'elles ne servent pas à accomplir une tâche officielle dans les relations internationales ayant le caractère de représentation étatique.

245. Le Rapporteur spécial n'a pas non plus considéré opportun d'insister sur la condition des étrangers de marque ou sur les visites officieuses des notables, même lorsque celles-ci ont lieu à la suite d'arrangements officiels. Cependant le Rapporteur spécial estime particulièrement important de souligner qu'il est erroné de considérer comme délégués spéciaux les personnes qui, par leurs fonctions régulières, sont porteurs de passeports diplomatiques et voyagent dans le territoire d'un autre Etat pour des affaires dans lesquelles elles ne représentent pas leur Etat en tant que sujet souverain du droit international, mais exercent une autre mission, nonobstant son caractère éventuellement honorifique, conférences à faire, présence aux cérémonies, etc.

11. — Compétence des missions spéciales

246. La question de la délimitation des compétences entre la diplomatie sédentaire et les missions spéciales a été discutée par la Commission au cours de sa seizième session.

247. Il est apparu à la Commission de façon indiscutable que les missions spéciales sont un instrument d'une nature particulière pour la représentation des Etats. Cet instrument, par le caractère provisoire et la spécificité de la tâche des missions spéciales, diffère de l'instrument que constituent les missions diplomatiques régulières permanentes. Il diffère de la diplomatie sédentaire spécialisée par son caractère provisoire, en ce sens que la diplomatie sédentaire spécialisée, bien qu'elle ait des tâches spécifiques, a en principe un caractère durable. Finalement, les missions spéciales diffèrent aussi des représentations consulaires, bien que les missions spéciales puissent être périodiquement chargées de tâches quasi consulaires. La Commission a également estimé que les missions spéciales sont aujourd'hui dans la vie internationale un instrument que les Etats utilisent beaucoup à tous les niveaux selon la composition de ces missions et par des tâches très différentes.

248. Cependant, la Commission n'a pas voulu approfondir la question de la délimitation des compétences entre la diplomatie régulière et la diplomatie sédentaire spécialisée, d'une part et les missions spéciales, d'autre part. MM. Cadieux et Tsuruoka ont fait ressortir la primauté de la compétence et des responsabilités de la diplomatie sédentaire traditionnelle, mais la Commission n'a ni adopté ni rejeté les conceptions qu'ils avançaient. De même, lors de la rédaction du texte de l'article 7, la Commission a rejeté les tentatives du Rapporteur spécial de s'engager dans l'examen de la question des limites des attributions des missions spéciales par rapport à la compétence des missions diplomatiques régulières. Le Rapporteur spécial attribue à cette attitude de la Commission la valeur d'instructions obligatoires, mais il souligne qu'il est de son devoir de constater de nouveau que la Commission n'a pas indiqué sa conception sur ce point. Il explique cette manière de voir de la Commission par la grande différence des attitudes dans la pratique, l'imprécision des vues et le caractère politique de la question. Peut-être est-ce un des cas où la question ne peut pas être considérée comme mûre pour la codification.

249. Au cours de la discussion générale, certains membres de la Commission ont exprimé l'opinion qu'il fallait user d'une grande prudence dans la formulation des règles sur les missions spéciales car, dans le cas où l'on accorderait un droit égal de représenter

l'Etat aux missions régulières et aux missions spéciales, l'unité de l'expression de la volonté souveraine des Etats pourrait être menacée. C'est surtout M. Cadieux qui a attiré l'attention sur ce fait. Il considère que « la Commission doit agir avec circonspection et veiller à ménager les diplomates traditionnels ... » (SR.723, par. 28). M. Tsuruoka a été encore plus net à cet égard quand il a dit: « L'existence de deux formes de diplomatie pose une question de responsabilité. Il peut y avoir conflit entre la mission diplomatique permanente et une mission spéciale d'un Etat dans un autre Etat. Quoi qu'il arrive, il faut présumer l'unité de la volonté de l'Etat: les deux missions ont le même but, la mission spéciale s'intègre dans la diplomatie permanente ». M. Tsuruoka considère que, même dans le cas de la visite du chef de l'Etat, « la responsabilité incombe tout de même à l'ambassadeur » (SR.724, par. 6). Malgré l'observation faite par le Rapporteur spécial que la question du règlement de l'unité de la volonté de l'Etat est du ressort du droit interne, tandis que le commerce juridique international exige qu'on ajoute foi aux déclarations de la mission spéciale, M. Tsuruoka a persisté dans son opinion que ceci doit aussi être réglé en droit international « car si la volonté de l'Etat se manifeste de deux manières différentes, cela peut avoir des incidences sur les relations entre deux Etats » (SR.724, par. 28). M. Ago, en qualité de Président, a reconnu « qu'il s'agit là d'un problème extrêmement délicat ... »; il est d'avis que cette question se rattache plutôt au droit des traités, la question de la responsabilité de l'Etat pour la volonté exprimée par son représentant, et a suggéré « que la Commission se limitât pour le moment à l'examen de la question des immunités et privilèges » (SR.724, par. 31 et 32).

250. En conséquence, cette question importante n'a pas trouvé de solution dans la discussion générale qui a eu lieu à la Commission. L'indécision est d'autant plus marquée qu'il y a une divergence de conceptions fondamentales entre les membres de la Commission qui ont soulevé cette question et le Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial considère que tout organe ou représentant de l'Etat exprime valablement, dans le cadre de ses attributions ou de ses pleins pouvoirs, la volonté de l'Etat qu'il représente, et que l'Etat cocontractant n'a ni obligation ni besoin de vérifier si le représentant d'un Etat a agi selon les règles internes sur la consultation ou la coordination tant qu'il agit dans les limites fixées par son mandat ou bien usuelles en droit international. Le Rapporteur spécial a d'ailleurs indiqué, dans son exposé de principe, que la pratique moderne des missions spéciales avait provoqué, dans le cadre de différents Etats, la résistance de la diplomatie dite régulière et que le problème de la coordination est une affaire interne pour chaque Etat, et non le souci du cocontractant.

12. — Catégorie du personnel des missions spéciales

251. A sa seizième session, la Commission a abordé la question des catégories de missions spéciales, en y ajoutant celle de la catégorisation de leur personnel. Les membres de la Commission ne sont pas arrivés à la conclusion formelle que les missions devaient être traitées de différentes façons.

252. L'opinion qui s'est dégagée au cours du débat général, c'est que toutes les missions et tout le personnel de la mission ne peuvent pas avoir la même situation juridique, mais que celle-ci dépend de catégories qui diffèrent les unes des autres.

253. M. Yasseen a relevé que les catégories de missions, par leurs tâches respectives, sont nombreuses et variées. Pourtant M. Yasseen n'en a pas tiré de conclusion sur la nécessité d'une réglementation différente de leur situation (SR.723, par. 33). Il est même d'avis qu'il ne faut pas tendre à établir de grandes restrictions, vu l'intérêt de la fonction des missions spéciales (SR.724, par. 34).

254. M. Elias considère qu'il faut prévoir des dispositions spéciales pour les membres subalternes des missions spéciales (SR.724, par. 37).

255. M. Verdross soutient l'idée de l'introduction d'un statut différent pour les membres des missions spéciales, eu égard en particulier à la tendance générale qui existe actuellement de limiter les immunités et privilèges des missions spéciales (SR.724, par. 39).

256. M. de Luna se prononce en faveur d'immunités aussi larges que possible pour les membres des missions spéciales, en se limitant tout de même à celles qui sont nécessaires pour l'accomplissement des fonctions, sans gêner par là l'exercice de la mission même (SR.724, par. 40).

257. M. Cadieux exige qu'on établisse les catégories de missions spéciales selon leurs fonctions et particulièrement qu'on fasse la distinction entre les représentants des Etats et leurs adjoints dans les missions spéciales, en tenant compte du niveau (SR.724, par. 45 et 46).

258. M. Tounkine considère qu'il est peut-être difficile d'établir un texte uniforme pour toutes les catégories de missions spéciales et qu'il vaut peut-être mieux tracer une ligne de démarcation entre les diverses catégories et leur donner un statut différent (SR.725, par. 54).

259. M. Rosenne fait aussi ressortir qu'il faut établir une distinction entre les différentes catégories de personnes dont la mission spéciale est composée, distinction qui servirait de base à la réglementation juridique des privilèges et immunités sur le modèle des deux conventions de Vienne (de 1961 et de 1963) (SR.724, par. 64).

260. M. Ago, en qualité de Président, a fait ressortir les difficultés résultant de la catégorisation des missions d'après le niveau de leur chef (SR.724, par. 59).

261. Le Rapporteur spécial considère que la Commission a adopté en principe la catégorisation du personnel. Ceci résulte du paragraphe 2 de l'article 6 tel qu'il a été adopté. La tâche du Rapporteur spécial consiste donc à formuler les facilités, privilèges et immunités des membres du personnel des missions spéciales de différentes façons selon les catégories de personnel.

262. En ce qui concerne la catégorisation du personnel, la Commission s'est réglée en général sur la catégorisation prévue dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961).

263. Cependant, la question de la distinction entre les différentes catégories de missions spéciales s'est posée de nouveau devant la sixième Commission de l'Assemblée générale. Les délégations de plusieurs Etats ont exprimé leur avis à ce sujet. L'on peut citer à titre d'exemple l'opinion de la délégation du Brésil:

La Commission du droit international a déjà repoussé l'idée d'une distinction entre les missions politiques et les missions techniques. Les missions politiques peuvent en effet avoir des aspects techniques importants et, de même, les missions techniques peuvent revêtir une certaine signification politique [74].

De son côté, la délégation de la Tchécoslovaquie a exprimé l'opinion suivante:

En raison du nombre toujours croissant de missions spéciales chargées de tâches diverses, depuis les missions de nature hautement politique jusqu'aux missions purement techniques, il serait bon de tracer une démarcation plus précise entre les missions s'inscrivant dans le cadre du projet d'articles et celles qui sont en dehors de ce cadre... [75].

264. Etant donné que le Rapporteur spécial n'était pas en état de tirer avec certitude une conclusion de cette déclaration, il a espéré trouver cette conclusion dans les observations écrites du Gouvernement tchécoslovaque. Dans ces observations, il est dit:

Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque partage l'opinion exprimée par un certain nombre de membres de la Commission du droit international et énoncée également dans le rapport du Rapporteur spécial, à savoir que l'expression «missions spéciales» embrasse un grand nombre d'organismes relevant de l'Etat et chargés dans le domaine des relations internationales de tâches de la plus grande diversité. Il est également d'avis que les tâches et le statut juridique des missions spéciales (à l'exception des délégations aux conférences et congrès internationaux ainsi que des délégations et représentants d'organisations internationales) doivent être régis, dans le cadre de la codification générale du droit diplomatique, par une convention. Mais il estime au demeurant qu'étant donné la différence fondamentale de caractère que présentent les diverses missions spéciales, il y aurait lieu de prévoir un statut juridique différent selon les fonctions assumées par chacune d'elles, avec l'agrément des Etats participants. (Il serait évidemment très difficile de définir chacune des catégories de missions spéciales et ces catégories risqueraient en outre d'être bientôt périmées par l'effet de l'évolution qui va relativement vite.) Partant de cette constatation, le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque incline à penser que, dans le cas des missions spéciales de caractère surtout technique et administratif, il serait plus conforme à l'état actuel du droit international et aux besoins des Etats de prévoir des privilèges et immunités de caractère plus limité, s'inspirant simplement de la théorie des nécessités fonctionnelles. C'est pourquoi il pense qu'il serait peut-être utile que la Commission, lorsqu'elle établira définitivement le texte du projet de convention, divise les missions spéciales en deux catégories au moins: la première comprendrait les missions spéciales de caractère politique et la seconde les missions spéciales de caractère surtout technique et administratif. Pour mettre au point les dispositions concernant les missions spéciales de caractère politique, on devrait s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Mais les missions spéciales de caractère surtout technique et administratif ne devraient jouir que des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs tâches avec efficacité et rapidité. [76]

265. De cette explication, le Rapporteur spécial a déduit que le Gouvernement tchécoslovaque est d'avis que les différentes catégories de missions spéciales, selon leurs tâches, justifieraient également des mesures différentes en ce qui concerne l'octroi des privilèges et immunités selon la théorie des fonctions.

266. De même, la délégation de la République du Mali a soutenu qu'il fallait tenir compte de la nature de la mission spéciale elle-même. Elle a dit à ce sujet:

...vu la multitude des missions et leur nature très variée de limiter l'application de leur statut particulier à une catégorie bien déterminée de missions. [77]

267. La délégation de la Finlande s'est également prononcée sur cette question. Elle a critiqué la Commission en déclarant:

La Commission n'a pas pris garde au fait que la plupart des missions spéciales sont de nature purement technique et n'ont pas besoin d'exemptions aussi radicales. Il y aurait lieu de restreindre le champ d'application de ces articles ou à défaut, d'établir tout au moins une distinction bien marquée entre différentes catégories de missions spéciales, et condenser tous ces articles au maximum [78].

268. Le Rapporteur spécial se doit de faire observer, au sujet de cette remarque de la délégation finlandaise, que la Commission n'ignorait pas que la plupart des missions spéciales avaient un caractère technique, mais qu'elle a, néanmoins, reconnu que les missions spéciales possédaient en même temps l'aspect fonctionnel et l'aspect représentatif et que les facilités, privilèges et immunités, prévus dans le projet, devaient leur être accordés pour l'accomplissement de leurs fonctions, compte tenu de leur nature et de leur tâche (art. 17 du projet).

269. Pour calmer l'inquiétude de certains gouvernements, le Rapporteur spécial a proposé à la Commission d'insérer dans le texte de l'article 17 un nouveau paragraphe 2, qui serait conçu dans ces termes:

2. Les facilités, privilèges et immunités, prévus dans la deuxième partie, seront accordés dans la mesure prévue par ces articles, à moins que l'Etat de réception et l'Etat d'envoi n'en conviennent autrement.

270. Au cours de sa dix-huitième session, la Commission a examiné la question de la distinction entre les différentes catégories de missions spéciales et a pris position à ce sujet de la manière suivante:

La Commission a examiné les observations des gouvernements sur cette question, notamment la possibilité de faire une distinc-

[74] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 840e séance, par. 15.

[75] *Ibid.*, 843e séance, par. 17.

[76] Voir *annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/R.1, annexe I.

[77] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 845e séance, par. 21.

[78] *Ibid.*, 850e séance, par. 3.

tion entre les missions spéciales de caractère politique et celles qui sont de caractère purement technique. On s'est donc demandé s'il n'y avait pas lieu de faire une distinction entre les missions spéciales du point de vue de l'étendue des privilèges et immunités des membres des missions à caractère technique. La Commission a réaffirmé qu'à son avis, il était impossible de faire une distinction entre les missions spéciales ayant un caractère politique et les missions spéciales de caractère technique; chaque mission spéciale représente un Etat souverain dans ses rapports avec un autre Etat. Mais, d'un autre côté, la Commission a jugé justifiée, dans une certaine mesure, la proposition des gouvernements tendant à limiter l'étendue de certains privilèges et immunités pour des catégories déterminées de missions spéciales. La Commission a recommandé au Rapporteur spécial d'examiner à nouveau ce problème, notamment l'application de la théorie de la fonction ainsi que la limitation de l'étendue de certains privilèges et immunités pour des catégories déterminées de missions spéciales. La Commission a chargé le Rapporteur spécial de lui présenter, à la prochaine session, un projet de disposition en la matière prévoyant notamment que toute limitation de cette nature doit être réglée par les Etats intéressés par voie d'accord [79].

271. Le Rapporteur spécial en reste à son point de vue qu'il est nécessaire d'assurer à toutes les missions spéciales tous les privilèges, immunités et facilités qui sont indispensables pour qu'elles puissent dignement représenter l'Etat dont elles expriment la volonté souveraine et exercer sans obstacles les fonctions qui leur sont confiées, mais il adopte l'opinion qu'il avait déjà exprimée dans son troisième rapport, à savoir qu'il convient d'insérer dans le projet d'articles une disposition prévoyant qu'il appartiendra aux Etats intéressés, qui sont les mieux qualifiés pour évaluer l'étendue de la liberté et des garanties nécessaires à leurs missions spéciales, de régler par accord mutuel les limites extrêmes des privilèges, immunités et facilités à garantir aux missions spéciales.

13. — Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé

272. Cela a amené le Rapporteur spécial à soumettre à la Commission, dans son deuxième rapport, un projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé. Cependant, la Commission n'a pas discuté en détail ce projet, mais l'a seulement joint en annexe dans son rapport à l'Assemblée générale sur sa dix-septième session [80], en indiquant qu'elle souhaiterait connaître l'opinion des Etats Membres à ce sujet et recevoir leurs suggestions.

273. Le Rapporteur spécial comprend, d'un côté, les arguments des membres de la Commission qui sont d'avis qu'il faudrait attribuer une importance particulière aux missions spéciales à un niveau élevé, c'est-à-dire à celles à la tête desquelles se trouvent les chefs d'Etat ou de gouvernement ou les plus hauts dirigeants des Etats intéressés. D'un autre côté, il considère que cela constituerait une mise en relief exagérée du caractère représentatif de telles missions alors que le but du projet élaboré par la Commission est la protection du libre exercice des fonctions par les missions spéciales. C'est pourquoi il comprend également les Etats qui ne sont pas enclins à établir une distinction au profit des missions spéciales à un niveau élevé. Il prend la liberté d'ajouter qu'une mission spéciale déjà commencée peut changer de caractère dans le cours de ses fonctions, selon le niveau de son chef, par l'arrivée à sa tête, ou le départ, d'une personne qui la rangerait parmi les missions à un niveau élevé, sans que cela touche à la nature même de sa tâche.

274. Se basant sur les rapports qui lui ont été présentés à ce sujet par le Rapporteur spécial, la Commission a repris la discussion de cette question et est arrivée, à sa dix-huitième session, à la décision suivante:

A sa seizième session, la Commission du droit international a décidé d'inviter le Rapporteur spécial à soumettre à la session suivante des articles relatifs à la condition juridique des missions spéciales dites à un niveau élevé, y compris, en particulier, les missions spéciales à la tête desquelles se trouvent des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement, des ministres des affaires étrangères et des ministres membres du Cabinet. Le Rapporteur spécial a soumis, dans son deuxième rapport (A/CN.4/179) présenté à la dix-septième session de la Commission, un projet de dispositions se rapportant aux missions spéciales dites à un niveau élevé. La Commission n'a pas examiné ce projet à sa dix-septième session mais elle s'est demandé s'il fallait ou non élaborer des règles juridiques particulières pour les missions spéciales dites à un niveau élevé dont les chefs occupent une position officielle élevée dans l'Etat. Elle a voulu connaître l'opinion des gouvernements à ce sujet et exprimé l'espoir que ceux-ci lui donneraient des suggestions aussi concrètes que possible. Après avoir pris connaissance des opinions des gouvernements, la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de ne pas élaborer de projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé, d'introduire dans la deuxième partie du projet d'articles une disposition concernant la condition du Chef d'Etat en tant que chef d'une mission spéciale, et d'examiner s'il est indiqué de mentionner la situation particulière de cette catégorie de missions spéciales dans les dispositions traitant de certaines immunités. Le Rapporteur spécial est ainsi chargé de faire les études nécessaires à ce sujet et de présenter à la Commission les conclusions appropriées [81].

275. Se conformant à la décision susmentionnée de la Commission, le Rapporteur spécial a élaboré un article particulier relatif à la situation du chef d'Etat qui se trouve à la tête d'une mission spéciale et l'a inséré dans le projet d'articles qui figure au chapitre III du présent rapport. En ce qui concerne les autres cas de missions spéciales dites à un niveau élevé, il en reste au point de vue qu'elles doivent avoir le statut commun des missions spéciales, à moins que leur situation ne soit réglée autrement par conventions particulières et spéciales entre les Etats intéressés.

276. Lors de la vingt et unième session de l'Assemblée générale, le représentant de la République socialiste soviétique de Biélorussie a proposé devant la Sixième Commission de consacrer un texte particulier aux missions spéciales à un niveau élevé et de faire figurer ce texte dans le projet [82]. Les délégués des autres Etats ne se sont pas intéressés à cette question.

[79] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 300, par. 61.

[80] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207.

[81] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 302, par. 69.

[82] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Sixième Commission*, 90e séance, par. 11.

14. — Introduction d'une disposition sur l'interdiction de la discrimination et la réciprocité dans l'application

277. Dans son deuxième rapport sur les missions spéciales, soumis à la dix-septième session de la Commission, le Rapporteur spécial a formulé un article 39, qui porte le titre « Non-discrimination ». Il a proposé d'insérer dans le projet d'articles sur les missions spéciales une disposition correspondant à l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La Commission n'a pas adopté cette proposition et a inscrit sa décision dans le paragraphe 49 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session [83] (1965), considérant que « la diversité des missions spéciales, quant à leur nature et à leur tâche, entraîne dans la pratique une différenciation indispensable entre elles ».

278. Les gouvernements de différents Etats n'ont pas réagi de la même façon devant ce passage du rapport de la Commission.

a) Dans ses observations, le Gouvernement yougoslave a déclaré qu'il

estime justifiée la proposition de stipuler une disposition sur l'interdiction de la discrimination à l'instar de la disposition de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la disposition de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [84].

b) Le Gouvernement belge a déclaré que,

comme la Commission, (il) ne croit pas devoir introduire dans le projet une disposition sur la non-discrimination, étant donné la diversité des missions spéciales [85].

c) Le Gouvernement suédois a également pris en considération cette question et, dans ses observations par écrit, il a déclaré:

Le Gouvernement suédois est d'accord avec la Commission pour reconnaître qu'une disposition sur la non-discrimination ne serait pas à sa place dans le projet d'articles concernant les missions spéciales [86].

279. Comme il résulte de l'aperçu ci-dessus, à l'exception du Gouvernement yougoslave, aucun autre gouvernement des Etats membres ne s'est prononcé en faveur de l'introduction d'une telle disposition.

280. La Commission s'est occupée à nouveau de cette question à sa dix-huitième session et a pris la décision suivante:

Après avoir examiné les observations des gouvernements et leurs opinions en ce qui concerne la question posée par la Commission au paragraphe 49 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session (1965), la Commission a reconsidéré sa décision précédente en la matière. Aussi a-t-elle chargé le Rapporteur spécial de présenter le projet d'un article sur l'interdiction de la discrimination, en s'inspirant de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ainsi que de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Ce projet devrait, toutefois, tenir compte de la diversité des missions spéciales, quant à leur nature et à leur tâche, ainsi que des circonstances pouvant entraîner une différenciation dans la pratique [87].

281. Le Rapporteur spécial s'est conformé à cette décision et a posé la règle de la non-discrimination, en stipulant toutefois qu'elle devait être limitée aux missions spéciales ayant un lien entre elles.

282. La Commission a également examiné la question de la réciprocité dans l'application des articles sur les missions spéciales.

283. Dans ses observations écrites sur le projet, le Gouvernement belge a exprimé l'opinion

qu'il y aurait lieu de prévoir une disposition sur la réciprocité dans l'application du présent projet.

284. Le Rapporteur spécial est d'avis que toutes les dispositions des textes conventionnels doivent être appliquées en supposant la réciprocité et qu'il ne faut pas introduire dans le projet d'articles sur les missions spéciales une disposition particulière prévoyant l'obligation d'observer la réciprocité.

285. A sa dix-huitième session, la Commission a adopté l'opinion du Rapporteur spécial en ce qui concerne la réciprocité dans l'application future des articles sur les missions spéciales. Elle a défini sa position de la manière suivante:

La Commission a pris en considération une opinion exprimée par un gouvernement et tendant à introduire, dans le projet d'articles sur les missions spéciales, une disposition prévoyant la réciprocité. Elle a, cependant, accepté l'opinion du Rapporteur spécial, selon laquelle la réciprocité est une condition qui régit tous les textes conventionnels; il serait, par conséquent, superflu d'introduire, dans le projet d'articles sur les missions spéciales, une disposition particulière prévoyant l'obligation d'observer le principe de la réciprocité [88].

15. — Article introductif

286. Depuis ces derniers temps, les conventions et autres instruments internationaux élaborés par l'Organisation des Nations Unies renferment régulièrement un article spécial consacré aux définitions des notions employées dans ces textes, mais il est de règle de faire figurer ces définitions dans l'article introductif qui n'est élaboré qu'à la fin des travaux de préparation de la convention. Dans le cas présent, on a procédé également de cette façon.

287. On rappellera à ce sujet qu'au paragraphe 46 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session (1965), la Commission a « chargé le Rapporteur spécial de rédiger et de présenter à la Commission un article introductif sur l'emploi des termes dans le projet, de manière à permettre d'alléger et de condenser le texte ».

---

[83] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol.II, document A/6009.

[84] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[85] *Ibid.*

[86] *Ibid.*

[87] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 62.

[88] *Ibid.*, par. 63.

288. Cette idée a recueilli l'approbation générale, aussi bien au cours de la discussion au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale que dans les observations écrites des gouvernements.

289. Au cours de la discussion à la Sixième Commission, les délégations de la Hongrie [89], de la Turquie [90] et de Ceylan [91] se sont déclarées en faveur de l'élaboration d'un article introductif qui comporterait des définitions; les délégations d'Israël [92] et de la Finlande [93], étaient d'avis qu'on pourrait par là condenser le texte du projet. En même temps, elles signalaient la nécessité de s'efforcer de rapprocher autant que possible la terminologie des articles sur les missions spéciales de celle des Conventions de Vienne de 1961 et 1963. Se sont également prononcées dans ce sens, les délégations de la Hongrie [94], de la Suède [95] et de la France [96], tandis que la délégation de la Jordanie [97] a déclaré qu'il fallait s'inspirer uniquement de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961).

290. Il est intéressant de noter que la délégation d'Afghanistan [98] avait son propre point de vue sur la terminologie et proposait de rejeter la notion de « mission spéciale », d'adopter celle de « mission temporaire » et de s'en tenir, lors de l'élaboration des règles, à une « terminologie de droit international uniforme ».

291. Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël a prêté une attention particulière à cette question. Il dit à ce sujet:

A cette fin, il serait particulièrement utile que la Commission puisse élaborer, en vue de son insertion dans le projet, un article qui contiendrait la définition des termes les plus fréquemment employés, en donnant à ces termes le sens qui leur est attribué dans la Convention de 1961 et en renvoyant, chaque fois que cela est possible, à ladite Convention. Ces définitions porteraient probablement sur des expressions telles que missions spéciales, chef de la mission spéciale, membres de la mission spéciale, personnel (diplomatique, administratif et technique, gens de services, personnel privé), locaux, etc. Il est permis de penser que le projet d'articles gagnerait à être abrégé; il suffirait, à cette fin, de multiplier les renvois et de fusionner certains articles [99].

292. Le Gouvernement yougoslave s'est également occupé de cette question dans ses observations. Il a déclaré qu'il était

d'accord avec la proposition de la Commission du droit international de formuler une disposition sur la signification des définitions utilisées dans la convention. Cette disposition deviendrait l'article 1er de la future convention [100].

293. Se conformant à cette décision de la Commission et aux opinions exprimées par les délégations et les gouvernements, le Rapporteur spécial a proposé l'article introductif ci-après contenant les définitions des notions figurant dans plusieurs articles du projet en précisant que si la Commission adoptait cet article, les textes d'une série d'articles pourraient être abrégés, puisqu'on éviterait ainsi la répétition des définitions descriptives dans certains articles.

294. Voici le texte de l'article introductif qu'avait proposé le Rapporteur spécial dans son troisième rapport:

Article O (numéro provisoire) Expressions employées

Aux fins des présents articles:

a) L'expression « mission spéciale » s'entend de la mission spéciale temporaire qu'un Etat se propose d'envoyer, pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier.

b) L'expression « mission diplomatique permanente » s'entend de la mission diplomatique envoyée conformément à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

c) L'expression « poste consulaire » s'entend de la poste consulaire organisée conformément à la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

d) L'expression « chef de la mission spéciale » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en cette qualité.

e) L'expression « représentant » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir seule comme une mission spéciale.

f) L'expression « délégation » s'entend de la mission spéciale composée d'un chef et d'autres membres de la mission spéciale.

g) L'expression « membre de la mission spéciale » s'entend du chef de la mission spéciale et des membres autorisés par l'Etat d'envoi à le représenter comme plénipotentiaires.

h) L'expression « membre et le personnel de la mission spéciale » s'entend du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel de la mission spéciale.

i) L'expression « membres du personnel de la mission spéciale » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission spéciale.

j) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale pour lesquels l'Etat d'envoi a invoqué leur qualité de diplomates.

k) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale pour les travaux administratifs et techniques de la mission spéciale.

l) L'expression « membres de service » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale employés au service non qualifiés et domestiques au sein de la mission spéciale.

m) L'expression « personnel au service privé » s'entend des personnes employées au service privé des membres et du personnel de la mission spéciale.

n) L'expression « Etat d'envoi » s'entend de l'Etat qui a envoyé la mission spéciale.

o) L'expression « Etat de réception » s'entend de l'Etat qui a reçu sur son territoire une mission spéciale de l'Etat d'envoi pour traiter avec elle les affaires officielles.

p) L'expression « Etat tiers » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel les missions spéciales accomplissent leurs tâches ou par le territoire duquel elles passent en transit.

---

[89] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission,* 843e séance, par. 36.

[90] *Ibid.*, 847e séance, par. 24.

[91] *Ibid.*, 85e séance, par. 8.

[92] *Ibid.*, 840e séance, par. 6-7.

[93] *Ibid.*, 850e séance, par. 3.

[94] *Ibid.*, 843e séance, par. 37.

[95] *Ibid.*, 844e séance, par. 12.

[96] *Ibid.*, 849e séance, par. 20.

[97] *Ibid.*, 842e séance, par. 42.

[98] *Ibid.*, 850e séance, par. 23 et 26.

[99] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967,* vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[100] *Ibid.*

q) L'expression « tâche d'une mission spéciale » s'entend d'une tâche déterminée par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception.

r) L'expression « locaux de la mission spéciale » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments ou du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission spéciale, y compris la résidence ou les logements des membres et du personnel de la mission spéciale.

295. La Commission n'a pas réussi à examiner le texte proposé au cours de sa dix-huitième session, mais a seulement pris à son sujet une décision de principe conçue dans les termes suivants:

Au paragraphe 46 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session (1965), la Commission a chargé le Rapporteur spécial de rédiger et de présenter à la Commission un article introductif sur l'emploi des termes dans le projet, de manière à permettre d'alléger et de condenser le texte. Cette idée a recueilli l'approbation générale, aussi bien au cours de la discussion au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale que dans les observations écrites des gouvernements. Conformément à la décision de la Commission et tenant compte des opinions des gouvernements, le Rapporteur spécial a présenté à la Commission, lors de sa dix-huitième session, un projet d'article introductif portant définition des termes et notions figurant dans plusieurs articles du projet sur les missions spéciales. Ce projet d'article introductif donne une définition d'une série d'expressions, à savoir: mission spéciale, mission diplomatique permanente, poste consulaire, chef de la mission spéciale, représentant, délégation, membre de la mission spéciale, membre et personnel de la mission spéciale, membre du personnel de la mission spéciale, membre du personnel diplomatique, membre du personnel administratif et technique, membre de service, personnel au service privé, Etat d'envoi, Etat de réception, Etat tiers, tâche d'une mission spéciale, locaux de la mission spéciale. La Commission a reconnu l'utilité d'un tel article qui, à son avis, s'il était adopté, pourrait abréger le texte d'une série d'articles. La Commission a ajourné l'examen du texte de l'article introductif et elle a chargé le Rapporteur spécial d'examiner à nouveau cet article et, éventuellement, d'en reviser le texte et de le soumettre à la Commission [101].

298. Bien que la Commission n'ait pas discuté l'article introductif, certaines observations ont été faites au sujet des termes et définitions employés. Nous mentionnerons notamment les remarques présentées au cours de la dix-huitième session de la Commission par M. Erik Castrén, ainsi que les observations écrites formulées par le Gouvernement des Pays-Bas. Le Gouvernement du Pakistan a signalé l'utilité d'une revision des termes et définitions.

299. A ce sujet, le Rapporteur spécial renvoie à son Troisième rapport et met en relief le fait qu'il a placé en tête de l'article introductif la phrase suivante:

Si la Commission adopte cet article, pourront alors être abrégés les textes d'une série d'articles, puisqu'on éviterait par là la répétition des définitions descriptives dans certains articles [102].

300. Les discordances que M. Castrén et le Gouvernement des Pays-Bas ont pu remarquer n'ont pas échappé au Rapporteur spécial, mais il n'a pas cru devoir faire de changements parce que de telles divergences se trouveraient finalement conditionnées par la terminologie et les définitions de l'article introductif.

[101] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 302, par. 70.

[102] Ibid, document A/CN.4/189 et Add.1, par. 269.

301. Le Rapporteur spécial considère d'ailleurs que beaucoup de ces remarques sont telles qu'elles ne peuvent pas être adoptées, car leurs auteurs se sont trop réglés sur la Convention de Vienne (1961) sans tenir compte de la différence de nature et de fonctions entre les missions diplomatiques permanentes et les missions spéciales.

16. — Question du préambule du futur instrument sur les missions spéciales

300. Dans ses deux premiers rapports, le Rapporteur spécial ne posait pas la question de l'élaboration du préambule du futur instrument. Il avait adopté le point de vue que cette question, en règle générale, n'était pas de la compétence de la Commission du droit international, mais qu'elle devrait être portée devant les organes qui élaboreraient définitivement le projet du futur instrument.

301. Dans son troisième rapport, il a cependant noté que le Gouvernement yougoslave avait, dans ses observations écrites, indiqué qu'il

considère que le préambule de la Convention devrait donner la définition de la mission spéciale et souligner les différences entre celle-ci et les représentations diplomatiques permanentes [103].

302. En portant cette déclaration à la connaissance de la Commission, le Rapporteur spécial a précisé qu'il estimait que la Commission ne devait prendre aucune disposition ultérieure au sujet de ce desideratum du Gouvernement yougoslave.

303. La Commission a examiné cette question à sa dix-huitième session et a défini sa position de la manière suivante:

Bien qu'il ne soit pas de pratique courante et constante que la Commission rédige des préambules pour les projets qu'elle soumet à l'Assemblée générale, un gouvernement a, dans ses observations écrites, estimé que le préambule de la convention sur les missions spéciales devrait comporter une définition de la mission spéciale en soulignant les différences entre celle-ci et les représentations diplomatiques permanentes. Après une discussion, la Commission a chargé le Rapporteur spécial de préparer et de présenter à la Commission un projet de préambule [104].

304. Le Rapporteur spécial a été d'avis que l'élaboration du projet de préambule doit en effet être confiée à un organisme juridique et qu'un tel texte ne doit pas être rédigé directement par les délégués des Etats, puisque le préambule, malgré les opinions discutables relatives à son caractère obligatoire, représente du moins, selon les règles généralement admises par la doctrine et la jurisprudence, un auxiliaire pour l'interprétation des dispositions de l'instrument à la tête duquel il se trouve. Abstraction faite de la décision prise à San Francisco selon laquelle le préambule de la Charte des Nations Unies représente un texte obligatoire, ce qui constitue tout de même une exception, le Rapporteur spécial pense qu'il est difficile de dénier toute importance juridique au texte du préambule, et il est convaincu

[103] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[104] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 67.

que ce serait, pour la Commission, une pratique préférable que d'accompagner à l'avenir d'un projet de préambule tout projet d'instrument qu'elle adresserait à l'Assemblée générale.

305. Le Rapporteur spécial a donc inséré un projet de préambule dans le projet d'articles sur les missions spéciales qui figure au chapitre III du présent rapport.

17. — Situation juridique des missions spéciales envers les Etats tiers

306. La Commission du droit international a adopté le point de vue que les missions spéciales ne sont pas uniquement des institutions qui opèrent entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, mais qu'elles intéressent aussi les Etats tiers, soit qu'elles traversent le territoire d'un Etat tiers, soit qu'elles aient reçu l'autorisation d'y remplir certaines tâches.

307. L'histoire diplomatique abonde en exemples de missions spéciales faisant leur apparition dans les territoires d'Etats tiers, particulièrement si l'Etat d'envoi et l'Etat de réception ne sont pas directement contigus ou si les frontières sont fermées comme cela arrive en cas de conflit armé. Les Etats tiers ont jusqu'à présent, par courtoisie, permis le passage à travers leur territoire ou bien rendu possible, aux Etats en question, le contact sur leur territoire. La Commission a adopté le point de vue qu'il était nécessaire que cette question ne dépende pas de la *comitas gentium*, mais qu'elle devait avoir sa solution *ex jure*.

308. A la seizième session de la Commission, au cours de la discussion générale, on a fait ressortir à plusieurs reprises que les règles relatives à la condition juridique des missions spéciales devaient aussi se rapporter, dans certains cas, aux Etats tiers, et non pas seulement aux Etats qui envoient et qui reçoivent les missions spéciales. Ce fait a été mis en relief par MM. Rosenne (SR.723, par. 23) et Ago (SR.723, par. 35).

309. Cette idée s'est manifestée dans le texte de l'article 16, déjà adopté, des règles sur les missions spéciales. Le Rapporteur spécial espère que cette idée sera complétée et développée par les additions qui doivent être faites au texte déjà accepté par la Commission.

Chapitre III

Projet de Convention sur les missions spéciales [105]

Première partie. — Règles générales [106]

310. Cette partie reproduit le texte des dispositions et commentaires des différents articles tels qu'ils ont été adoptés par la Commission et soumis aux gouvernements des Etats Membres pour qu'ils formulent leurs observations et suggestions.

311. Après ce texte, on a fait figurer les remarques des Etats Membres sur les dispositions et commentaires présentés. Après quoi, on trouvera les conclusions du Rapporteur spécial et ses propositions quand il y a lieu de modifier soit le texte d'un article, soit le commentaire.

312. Si le Rapporteur spécial est d'avis que le texte doit être modifié pour des raisons d'économie de la rédaction, compte tenu du projet de définitions formulé dans l'article 0 qui se trouve à la fin du projet d'articles, la modification envisagée figure également dans les conclusions accompagnant chaque article.

313. A la fin de l'exposé sur chaque article, le Rapporteur spécial indique si, à son avis, la disposition en question doit être généralement obligatoire ou avoir un caractère facultatif.

Article premier [107]*: Envoi de missions spéciales*

1. Pour l'accomplissement de tâches déterminées, les Etats peuvent envoyer des missions spéciales temporaires avec le consentement de l'Etat auprès duquel ils se proposent de les envoyer.

2. L'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre Etats n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception des missions spéciales.

Commentaire

1) L'article premier sur les missions spéciales diffère des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La différence est due à la nature des missions spéciales quant à leur tâche et leur durée.

2) La mission spéciale doit posséder les caractéristiques suivantes:

a) Elle doit être envoyée par un Etat à un autre Etat. Ne peut être considérée comme mission spéciale celle qui est envoyée par un mouvement politique en vue d'entrer en contact avec un Etat déterminé, ni la mission envoyée par un Etat en vue d'entrer en contact avec un tel mouvement. Cependant, s'il s'agit d'une insurrection ou d'une guerre civile, du moment que l'on a reconnu à ces mouvements le caractère de belligérants et qu'ils sont devenus sujets du droit international, ils sont capables d'envoyer et de recevoir des missions spéciales. Sur ce point, il y a identité avec la conception de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 3, par. 1, point *a*).

b) Elle ne doit pas posséder le caractère d'une mission chargée d'entretenir des relations diplomatiques générales entre les Etats, mais sa tâche doit être précisé-

[105] Les articles 1 à 16 ont été adoptés par la Commission à sa seizième session (1964) sur la base du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Les articles 16 à 36 de ce rapport n'ont pas été examinés par la Commission et ont été remplacés par les articles 17 à 40 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179), que la Commission a étudié à sa dix-septième session et sur la base duquel ont été établis les articles 17 à 44 du projet.

[106] Titre adopté à la 809e séance.

[107] Article premier du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à ses 757e et 758e séances. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 772e séance. La Commission a décidé que cet article sera précédé d'un article consacré aux définitions.

ment déterminée. Tâche déterminée ne signifie pas une tâche étroitement limitée; en pratique on confie à certaines missions spéciales des tâches très larges et générales, allant jusqu'à l'examen et à l'établissement même des lignes générales des relations entre les Etats en question. En tout cas la tâche d'une mission spéciale est déterminée et diffère des fonctions d'une mission diplomatique permanente. Ces fonctions consistent en une représentation générale de l'Etat accréditant (art. 3, par. 1, al. *a* de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Selon la conception de la Commission, la tâche déterminée d'une mission spéciale doit consister à représenter l'Etat d'envoi pour des tâches politiques ou techniques.

c) Les Etats n'ont pas l'obligation de recevoir les missions spéciales des autres Etats à moins de s'y être engagés préalablement. Sur ce point, le projet s'inspire du principe exprimé à l'article 2 de la Convention de Vienne, mais la Commission tient à souligner que les différences entre l'envoi de missions diplomatiques permanentes et l'envoi de missions spéciales se manifestent quant à la forme de l'expression du consentement. En ce qui concerne les missions spéciales, la forme est ordinairement plus souple. En pratique, on a généralement recours à un accord non formel et, moins fréquemment, à un traité formel, dans lequel on prévoit qu'une tâche déterminée sera confiée à la mission spéciale; par conséquent, la mission spéciale a comme caractéristique d'avoir été agréée à l'avance pour un but déterminé.

d) Elle est de caractère temporaire. Son caractère temporaire peut être déterminé soit par la durée assignée à la mission, soit par l'attribution d'une tâche déterminée et elle cesse en règle générale soit à l'expiration du terme, soit par la réalisation de la tâche [108]. Au contraire, ce caractère temporaire n'est pas une caractéristique d'une mission diplomatique régulière, car celle-ci est permanente (art. 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques). Cependant, n'est pas une mission spéciale et ne possède pas ses caractéristiques la mission spécialisée permanente ayant une sphère déterminée de compétence et qui peut exister à côté de la mission diplomatique permanente régulière. Comme exemple de missions spécialisées permanentes, on peut citer les missions des Etats-Unis pour la coopération économique et l'assistance à des Etats déterminés, les missions australiennes pour l'immigration, les missions des pays socialistes pour la coopération industrielle, les missions-représentations commerciales à caractère diplomatique, etc.

3) L'envoi et la réception de missions spéciales peuvent avoir lieu entre les Etats, et c'est le cas le plus fréquent, qui entretiennent entre eux des relations diplomatiques ou consulaires régulières, mais l'existence de ces relations n'est pas une condition essentielle. Lorsque ces relations existent et que la mission diplomatique régulière fonctionne, la mission spéciale a une tâche particulière qui aurait peut-être été, s'il n'y avait pas eu de mission spéciale, de la compétence de la mission générale. Toutefois, pendant la durée de la mission spéciale, les Etats sont autorisés à régler leurs relations qui rentrent dans la compétence des missions générales par l'intermédiaire des missions spéciales. La Commission a trouvé utile de souligner que l'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre les Etats en question n'est pas nécessaire pour l'envoi et la réception de missions spéciales. La Commission est d'avis qu'en cas d'absence de telles relations les missions spéciales peuvent être encore plus utiles. A la Commission, on a soulevé aussi la question de savoir si les missions spéciales peuvent être employées entre les Etats ou entre les gouvernements qui, mutuellement, ne se reconnaissent pas. La Commission est d'avis que, même dans ces cas, les missions spéciales peuvent être utiles au rapprochement entre Etats, mais elle n'a pas estimé nécessaire d'ajouter à l'article premier une clause à cet effet.

4) La question de savoir comment on conclut l'accord relatif à l'envoi et à la réception des missions spéciales est à part. En pratique, il y a plusieurs possibilités, à savoir:

a) L'accord diplomatique non formel qui prévoit qu'une mission spéciale sera envoyée et reçue;

b) Le traité formel stipulant que certaines questions seront discutées et résolues au moyen d'une mission spéciale;

c) L'offre faite par un Etat d'envoyer une mission spéciale ayant un but déterminé et l'acceptation, même tacite, d'une telle mission de la part de l'autre Etat;

d) L'invitation adressée par une partie à l'autre d'envoyer une mission spéciale pour un but déterminé et l'acquiescement de l'autre partie à cette invitation.

5) Dans le cas où des relations diplomatiques régulières n'existent pas entre les Etats en question, soit que ces relations aient été rompues, soit qu'il existe entre les Etats en question un conflit armé, l'envoi et la réception des missions spéciales sont soumis aux mêmes règles que nous avons citées ci-dessus. La pratique démontre que les missions spéciales servent souvent à régler des questions préliminaires en vue d'établir des relations diplomatiques régulières.

6) L'envoi et la réception de la mission spéciale ne signifient pas que les deux Etats doivent confier le règlement de la tâche envisagée à des missions spéciales nommées des deux côtés. Les négociations avec la délégation envoyée par un Etat pour un but déterminé peuvent être menées aussi par les organes réguliers de l'Etat de réception sans recourir à la nomination d'une mission spéciale. L'une et l'autre de ces pratiques sont considérées comme normales et, dans le second cas, on a, d'un côté, la mission spéciale et, de l'autre, la chancellerie, ou bien quelque autre organe permanent. La Commission n'a pas jugé nécessaire d'inclure cette idée dans le texte.

7) Il arrive aussi, en pratique, qu'une délégation déterminée, composée du chef ou des membres de la mission diplomatique permanente régulière, accréditée dans le pays où les négociations ont lieu, apparaisse en qualité de mission spéciale. La pratique ne résout pas avec certitude le problème de savoir si nous sommes, dans

[108] Voir art. 12.

ce cas, en présence d'une mission spéciale proprement dite, ou bien s'il s'agit de l'action de la mission permanente.

Nouvelles propositions des gouvernements

8) Dans ses observations, le Gouvernement suédois a prêté une attention spéciale à la question de l'emploi des missions spéciales entre les Etats ou les gouvernements qui ne se reconnaissent pas mutuellement et dans les rapports avec les insurgés. Ces observations du Gouvernement suédois sont conçues dans les termes suivants:

Dans son commentaire relatif à l'article premier, la Commission déclare ce qui suit:

« A la Commission, on a soulevé aussi la question de savoir si les missions spéciales peuvent être employées entre les Etats ou entre les gouvernements qui, mutuellement, ne se reconnaissent pas. La Commission est d'avis que, même dans ces cas, les missions spéciales peuvent être utiles au rapprochement entre Etats, mais elle n'a pas estimé nécessaire d'ajouter à l'article premier une clause à cet effet. »

Comme la Commission l'affirme, il ne fait aucun doute que les missions spéciales peuvent jouer un rôle utile pour améliorer les relations entre des Etats ou des gouvernements qui ne se reconnaissent pas; on a parfois recours aux missions spéciales pour qu'elles éliminent les obstacles qui s'opposent à la reconnaissance. Il est, cependant, évident que les missions spéciales ne peuvent être utilisées à ces fins que s'il est nettement établi que le seul fait d'envoyer une mission spéciale n'emporte pas reconnaissance. En effet, si' l'on pouvait légitimement soutenir qu'un Etat qui envoie une mission spéciale à un Etat ou à un gouvernement ou en reçoit une de cet Etat ou de ce gouvernement, reconnaît par là même l'Etat ou le gouvernement en question, l'envoi d'une mission spéciale ne serait plus un moyen utile pour ouvrir la voie à la reconnaissance. Il pourrait être utile d'étudier ce problème de façon plus approfondie et d'insérer, le cas échéant, dans l'article 1er, une disposition prévoyant qu'en soi l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance.

Dans son commentaire relatif à l'article premier, la Commission déclare en outre ce qui suit:

« Cependant, s'il s'agit d'une insurrection ou d'une guerre civile et qu'on ait reconnu à ces mouvements le caractère de belligérants et qu'ils soient devenus sujets du droit international, ils sont capables d'envoyer et de recevoir des missions spéciales. Sur ce point, il y a identité avec la conception de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 3, par. 1, point *a*). »

Il y a lieu de noter, premièrement, que si l'on reconnaît aussi aux belligérants la capacité d'envoyer et de recevoir des missions spéciales, le terme « Etats » dans le texte de l'article premier n'est guère approprié. Deuxièmement, on ne voit pas clairement pourquoi il est fait mention de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Troisièmement, il y a lieu de considérer l'hypothèse suivante: les Etats A et B étant, tous deux, parties à la future convention sur les missions spéciales, une insurrection éclate dans l'Etat A et l'Etat B reconnaît aux insurgés la qualité de belligérants, tandis que l'Etat A proteste contre cette reconnaissance comme constituant une intervention dans ses affaires intérieures. Si l'Etat B envoie aux insurgés une mission spéciale, l'Etat A sera-t-il obligé de considérer la mission comme une mission spéciale envoyée en vertu de la convention ? Dans l'affirmative, l'Etat A doit-il être considéré comme Etat tiers à l'égard de la mission spéciale ? Comment, dans ce cas, l'article 16 sera-t-il appliqué ? Si les insurgés sont vaincus et que la mission soit capturée par l'Etat A sur son territoire, quel sera le statut de la mission ? Les questions pourraient être multipliées. Si l'on veut que le cas des insurgés reconnus comme belligérants relève des dispositions de l'article premier, il semble donc qu'il y aurait lieu d'examiner la question de façon plus approfondie et de rédiger des dispositions plus précises. La brève mention dans le commentaire ne suffit pas pour élucider et régler la question [109].

9) Le Rapporteur spécial estime que ces remarques du Gouvernement suédois sont utiles et fondées, mais il est d'avis qu'elles ne sont pas de nature à imposer la modification du texte même de l'article. Néanmoins, elles devraient être insérées dans le commentaire.

10) Le Gouvernement belge est d'avis que, dans le paragraphe 1 de l'article premier,

les mots *pour l'accomplissement de tâches déterminées et temporaires doivent* être supprimés puisqu'il s'agit de caractéristiques de la mission spéciale qui doivent trouver leur place dans la définition [110].

11) Le Rapporteur spécial estime que cette remarque du Gouvernement belge est de nature architectonique, qu'elle a sa raison d'être, mais qu'ici il s'agit d'une caractéristique tellement essentielle de la notion de mission spéciale qu'on risquerait de mutiler le projet tout entier si on omettait les mots en question du texte même des dispositions. Finalement, il ne faut pas perdre de vue que le sens de cette disposition est d'indiquer ce dont les gouvernements des Etats doivent convenir pour qu'il existe une mission spéciale.

12) Le Gouvernement belge fait ensuite une objection à l'encontre de l'emploi même de l'expression « consentement ». Selon le Gouvernement belge, ce mot

ne semble pas répondre aux réalités de la vie internationale: cette expression marque une tolérance plutôt qu'un accueil, alors qu'en pratique il s'agit souvent d'une proposition suivie d'une invitation [111].

13) Le Rapporteur spécial estime que cette remarque est allée au-delà de l'intention de la Commission. Selon la Commission, il s'agit du *consentement* proprement dit, qui est l'expression réelle de la volonté de l'Etat et qui ne représente pas nécessairement une invitation, mais à l'égard duquel on ne demande pas d'être strictement formel. Pour cette raison, le Rapporteur spécial propose de passer outre à cette objection.

14) Une autre remarque du Gouvernement belge se rapporte au sens de la disposition du paragraphe 2 de l'article premier. Cette remarque est conçue en ces termes:

La Belgique fait sien l'avis de la Commission, à savoir que les missions spéciales peuvent être envoyées entre Etats ou gouvernements qui ne se reconnaissent pas, mais précise que cela ne préjuge en rien une reconnaissance ultérieure [112].

15) Le Rapporteur spécial estime que, dans ce cas, il faudrait compléter le commentaire de la Commission sur l'article premier, paragraphe 3, dans le sens de ce

[109] Voir *Annuaire de la Commission du droit international 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[110] *Ibid.*

[111] *Ibid.*

[112] *Ibid.*

qui a été dit dans la remarque belge, « que cela ne préjuge en rien une reconnaissance ultérieure ».

16) Au cours de la discussion qui a eu lieu au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation de Ceylan a exprimé son opinion sur cette question. Elle a proposé de limiter l'application des règles sur les missions spéciales aux Etats qui entretiennent mutuellement des relations diplomatiques [113]. Le Rapporteur spécial ne peut pas accepter cette remarque et il rappelle le fait que, selon la Commission du droit international, les missions spéciales sont très souvent employées dans la pratique, et même fort avantageusement pour les relations internationales, justement dans les cas où les relations diplomatiques n'existent pas (voir Premier rapport du Rapporteur spécial, commentaire sur l'article premier, point 2) [114].

17) La délégation de Ceylan considère, ensuite, que les articles sur les missions des délégations devraient embrasser aussi les règles relatives à la situation juridique des délégations aux conférences internationales. Le Rapporteur spécial ne peut pas accepter cette remarque de la délégation de Ceylan, car la Commission a examiné cette question en principe et elle a reconnu que, malgré de nombreuses analogies entre les missions spéciales dans les rapports directs entre les Etats et celles qui représentent les Etats aux conférences internationales, les règles relatives à ces dernières ne devaient pas être incluses dans le présent projet. Le Rapporteur spécial souligne qu'il est nécessaire que la Commission revienne sur cette question, qui sera étudiée en commun par deux rapporteurs spéciaux, celui qui étudie les missions spéciales et le Rapporteur spécial sur les rapports entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

18) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni fait une proposition relative au paragraphe 1 de l'article 1 du projet. Cette proposition est conçue dans les termes suivants:

Article premier. Au paragraphe 1, il faudrait insérer le mot « exprès » après le mot « consentement » afin qu'on ne puisse se fonder sur un prétendu consentement tacite ou non formel pour réclamer le traitement spécial prévu dans le projet d'articles [115].

19) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faudrait pas suivre la ligne tracée par ce projet du Royaume-Uni, car la Commission, en exigeant le consentement de l'Etat de réception, a évité de propos délibéré de donner à ce consentement quelque qualificatif que ce soit afin de rendre cette disposition aussi élastique que possible et la moins formelle possible. Contrairement à l'opinion du Gouvernement belge selon laquelle il s'agit d'une tolérance, le Gouvernement du Royaume-Uni propose qu'on exige un consentement exprès. Bien que la Commission soit d'avis que le consentement doit être un consentement proprement dit, une expression réelle de la volonté de l'Etat de réception, elle prend en considération le fait que ce consentement est très souvent donné d'une manière non formelle et même tacitement. Voilà pourquoi le Rapporteur spécial est d'avis que l'adoption de la proposition britannique mettrait en question le système entier du projet.

20) Dans les observations écrites du Gouvernement britannique relatives au rapport entre la notion de missions spéciales et la notion de missions permanentes spécialisées, il est suggéré de rendre applicables aux missions permanentes spécialisées les règles du projet d'articles sur les missions spéciales, dans des conditions qui, dans chaque cas spécifique, seraient déterminées avec le consentement exprès de l'Etat de réception. Cette proposition britannique est conçue comme suit:

A l'alinéa *d* du paragraphe 2 du commentaire, la question des missions spécialisées permanentes fait l'objet d'une discussion. Il y est précisé que les missions spéciales auxquelles s'applique le projet d'articles sont de caractère temporaire. Bien que, dans certains cas, les missions spécialisées permanentes puissent être composées de membres du personnel de la mission diplomatique de l'Etat intéressé, et qu'elles puissent occuper les « locaux de la mission » de sorte qu'elles rentrent dans le champ d'application de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dans d'autres cas cette Convention ne s'applique pas, car les buts de la mission spécialisée permanente ne sont pas les mêmes que les « buts de la mission ». Dans certains cas, une mission permanente est accréditée auprès d'une organisation internationale, et son statut est régi par un accord international définissant les privilèges et immunités de l'organisation. Le Gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que les missions permanentes qui n'appartiennent pas à l'une ou l'autre de ces catégories devraient rentrer dans le cadre du présent projet d'articles. Il conviendrait de régler leur statut par voie d'accord international, et il semble qu'il n'y ait pas de raison de le faire dans un code distinct de normes juridiques. En outre, le Gouvernement du Royaume-Uni pense que l'application des règles énoncées dans ce projet d'articles aux missions spécialisées permanentes doit être subordonnée dans chaque cas d'espèce au consentement exprès de l'Etat de réception [116].

21) Bien que cette proposition soit faite au sujet du texte du commentaire de la Commission relatif à l'article premier, elle ne se rapporte pas, en fait, au commentaire; c'est plutôt une proposition de modifier le texte même de cet article. C'est pourquoi il faut aussi la considérer comme telle. La question se pose par là de savoir si le projet doit dépasser le cadre des missions spéciales. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faudrait pas procéder ainsi, car autrement le projet devrait entrer dans les matières de toutes les institutions limitrophes. Il pense que la Commission n'est pas disposée à suivre cette tendance et, par conséquent, il ne recommande pas l'adoption de la suggestion britannique.

22) Les observations britanniques comportent une suggestion ayant trait à la matière traitée au paragraphe 7 du commentaire relatif à l'article premier. En discutant du commentaire, le Gouvernement britannique suggère de nouveau la modification du texte même de l'article. Il dit à ce sujet ce qui suit:

En ce qui concerne le paragraphe 7 du commentaire, le Gouvernement du Royaume-Uni suggère d'ajouter une disposition à

[113] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 850e séance, par. 8.

[114] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 93, par. 3. du commentaire de l'article premier.

[115] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[116] *Ibid.*

l'article afin de préciser que, lorsque des membres de la mission diplomatique régulière exercent également une activité en rapport avec celle d'une mission spéciale, c'est leur situation en tant que membres de la mission permanente qui détermine leur statut [117].

23) Le Rapporteur spécial ne partage pas cette opinion du Gouvernement britannique. Il admet que les membres de la mission diplomatique régulière gardent le statut d'agents diplomatiques même pendant qu'ils font partie d'une mission spéciale, si la mission permanente est accréditée auprès de l'Etat de réception de la mission spéciale. Cependant le Rapporteur spécial croit que, dans ce cas, un diplomate de carrière a le droit d'user des autorisations qui lui appartiennent en qualité de chef ou de membre de la mission spéciale ainsi que le devoir d'observer, dans l'accomplissement des tâches de la mission spéciale, les obligations résultant des règles sur les missions spéciales. De là provient la dualité du statut. Pour ces raisons, le Rapporteur spécial considère comme juste l'attitude que la Commission avait prise jusqu'ici, à savoir de ne mentionner cette question que dans le commentaire relatif à l'article premier, mais de ne pas la traiter en substance dans le texte même de l'article.

24) Dans leurs observations écrites, les Gouvernements de l'URSS et de la RSS d'Ukraine s'arrêtent sur la question de l'existence de relations diplomatiques ou consulaires ou de la reconnaissance entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception comme condition de l'envoi et de la réception de la mission spéciale. Ces gouvernements considèrent que la question devrait être traitée nettement dans le texte même du projet; ils proposent de rédiger comme suit le paragraphe 2 de l'article premier du projet:

L'existence de relations diplomatiques et consulaires entre Etats non plus que la reconnaissance ne sont nécessaires pour l'envoi ou la réception des missions spéciales [118].

25) Vu que plusieurs gouvernements et plusieurs délégations à l'Assemblée générale avaient touché cette question, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faudrait adopter la proposition de l'URSS et de la RSS d'Ukraine, cette proposition ayant l'avantage d'embrasser aussi la question de la reconnaissance entre les Etats qui envoient et reçoivent des missions spéciales.

26) Les remarques du Gouvernement des Pays-Bas qui se rapportent à la fois aux articles premier et 2 du projet sont conçues en ces termes:

Ces articles n'indiquent pas clairement dans quelles circonstances une mission a le statut de « mission spéciale ». Certes, les règles régissant les missions spéciales ne peuvent être interprétées comme devant s'appliquer à tout groupe itinérant de représentants de gouvernements que l'on puisse concevoir, mais l'article premier et l'article 2 donnent à penser qu'est une « mission spéciale » toute mission qui est chargée d'une tâche déterminée et qui est acceptée par l'Etat de réception (ou peut-être même qui fait l'objet d'une simple acceptation tacite, comme le laisse entendre l'alinéa *c* du paragraphe 4 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article premier). Par suite de cette imprécision, un Etat de réception qui n'aurait pas voulu s'opposer à la visite annoncée d'une mission pourrait se trouver pris au dépourvu si l'Etat d'envoi lui demandait de reconnaître à celle-ci le statut, et notamment les privilèges et immunités, d'une mission spéciale après l'arrivée de ladite mission.

Le Gouvernement néerlandais estime qu'une mission ne devrait être considérée comme une mission spéciale que si l'Etat d'envoi et l'Etat de réception souhaitent tous deux lui accorder le statut de mission spéciale. En conséquence, il propose de modifier comme suit le début de l'article 2:

« La tâche d'une mission spéciale *et son statut en tant que tels sont déterminés* par consentement mutuel... »

En ce qui concerne la question soulevée au paragraphe 5 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 2, le Gouvernement néerlandais ne voit pas la nécessité d'insérer dans le projet une règle délimitant les domaines de compétence respectifs de la mission spéciale et de la mission permanente. Dans la pratique, il serait peut-être bon que les gouvernements soient libres de se consulter par différentes voies [119].

27) Le Rapporteur spécial est d'avis que le caractère et la nature de la mission spéciale ne dépendent pas du fait que les gouvernements soient convenus d'attribuer la qualité de mission spéciale à un groupe de représentants, mais qu'il s'agit ici des missions spéciales en tant qu'institutions spécifiques du droit international. Aussi considère-t-il qu'il ne faut pas réunir les articles premier et 2 et que, par ailleurs, l'article premier doit avoir le caractère d'une disposition générale obligatoire.

28) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Le paragraphe 2 de l'article premier doit être modifié dans le sens de la proposition des Gouvernements de l'URSS et de la RSS d'Ukraine, de sorte que le texte soit conçu en ces termes: « L'existence des relations diplomatiques et consulaires entre les Etats, *ainsi que la reconnaissance mutuelle*, ne sont pas nécessaires pour l'envoi ou la réception des missions spéciales ».

b) Il faut insérer dans le commentaire de l'article premier la remarque du Gouvernement suédois sur les insurgés en tant que sujets capables d'envoyer et de recevoir des missions spéciales, ensuite la suggestion du Gouvernement belge que l'envoi et la réception des missions spéciales ne préjugent pas la question de la reconnaissance des Etats et des gouvernements. Quant aux autres suggestions, le Rapporteur spécial considère qu'elles ne doivent pas être insérées dans le commentaire du projet définitif, même dans une intention polémique et qu'il ne faut pas donner, dans le commentaire, une opinion négative sur ces suggestions; il est cependant à la disposition de la Commission pour faire le nécessaire si la Commission le juge à propos.

c) Il n'y a pas lieu de modifier ce texte pour des raisons d'économie de la rédaction.

d) Le texte amendé de cet article doit avoir un caractère généralement obligatoire.

---

[117] *Ibid.*

[118] *Ibid.*

[119] *Ibid.*

Article 2 [120]*: La tâche d'une mission spéciale*

La tâche d'une mission spéciale est déterminée par consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception.

Commentaire

1) Le texte de cet article diffère de l'article correspondant (art. 4) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) L'étendue et le contenu de la tâche d'une mission spéciale sont déterminés par consentement mutuel. Ce consentement peut être exprimé par un des moyens indiqués au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article premier. Pourtant, l'accord sur l'envoi et la réception des missions spéciales est, en pratique, généralement de caractère non formel et n'indique souvent que le but de la mission. Dans la plupart des cas cette tâche ne se concrétise définitivement qu'au cours des négociations et dépend fréquemment des pleins pouvoirs ou de l'autorisation donnés aux représentants des parties en contact.

3) L'histoire diplomatique connaît une série de cas où les missions spéciales ont outrepassé la tâche pour laquelle elles avaient été envoyées et reçues. On dit d'habitude que l'on fait cela pour profiter de l'occasion et que tout bon diplomate profite d'une occasion pareille. Il y a aussi une série de cas qui indiquent que les missions spéciales ayant des tâches protocolaires et de cérémonie ont profité des circonstances favorables pour conduire des négociations sur d'autres sujets. Les limites du pouvoir de la mission spéciale de conclure des affaires sont déterminées, en règle générale, par des pleins pouvoirs, donnés en bonne et due forme; mais en pratique, très souvent, la validité juridique des actes accomplis par les missions spéciales outrepassant les autorisations données à celles-ci dépend de leur acceptation par les gouvernements respectifs. Bien que la Commission juge cette question importante pour la stabilité des relations entre les Etats, elle n'a pas cru devoir présenter un article concernant cette question et considère que sa solution est en grande mesure en relation avec la section II (conclusion des traités par les Etats) de la première partie du projet de Convention sur le droit des traités [121].

4) Les tâches de la mission spéciale sont parfois déterminées par un traité préalable. Dans ce cas, la tâche de la mission spéciale et la portée de son mandat dépendent du traité. Tel est, par exemple, le cas des commissions pour l'établissement de plans d'échanges pour une période déterminée en vertu d'un traité de commerce. Toutefois ces cas doivent être considérés comme exceptionnels. Au contraire, le plus souvent la tâche est déterminée par accord mutuel non formel et *ad hoc*.

5) Au sujet de la tâche et de la portée du mandat de la mission spéciale, il se pose aussi la question de savoir si son existence empiète sur la compétence de la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi, accréditée auprès de l'autre partie en question. A cet égard, il est généralement admis que la mission permanente reste compétente, même pendant la durée de la mission spéciale, pour transmettre à l'autre partie contractante, auprès de laquelle elle est accréditée, les communications de son gouvernement concernant notamment les limites du mandat de la mission spéciale, et, éventuellement, la révocation totale ou partielle des pleins pouvoirs donnés, ou la décision quant à l'interruption ou à la suspension des négociations; mais tout cela uniquement en ce qui concerne les actions futures de la mission spéciale. La question de l'existence parallèle des missions permanentes et spéciales ainsi que le problème du chevauchement des compétences sont d'une importance considérable pour la validité des actes accomplis par les missions spéciales. Certains membres de la Commission ont été d'avis que, pendant la durée d'une mission spéciale, il faut présumer que ses tâches sont exclues de la compétence de la mission diplomatique permanente. La commission a décidé d'attirer l'attention des gouvernements sur ce point et de leur demander de se prononcer sur la question de savoir s'il faut, et dans quel sens, insérer également dans le texte définitif des articles une règle sur cette question.

6) En cas de cessation de l'activité ou de l'existence de la mission spéciale, il est de règle de rétablir la pleine compétence de la mission diplomatique permanente même pour la tâche assignée à la mission spéciale, à l'exception du cas où les traités confient à des missions spéciales une compétence exclusive pour régler les relations en certaines matières entre les Etats.

Nouvelles propositions des gouvernements

7) En ce qui concerne l'article 2, le Gouvernement belge a fait une remarque sur le paragraphe 5 du commentaire. Voici l'opinion qu'il a exprimée à ce sujet:

> La Belgique ne pense pas que la répartition des tâches entre la mission spéciale et la mission diplomatique permanente puisse soulever des difficultés, du moins pour l'Etat de réception. Il appartient, en effet, à l'Etat d'envoi d'arrêter les modalités des contacts de ses différentes missions et d'intervenir en cas de chevauchement d'attributions. Il arrivera d'ailleurs fréquemment qu'un membre de la mission diplomatique soit adjoint à la mission spéciale ou même la dirige comme chef *ad hoc* [122].

8) Le Rapporteur spécial appelle l'attention sur le fait que la Commission ne s'est pas engagée, dans le texte de l'article 2, dans la solution de ce cas, mais qu'elle « a décidé d'attirer l'attention des gouvernements sur ce point et de leur demander de se prononcer sur la question de savoir s'il faut, et dans quel sens, insérer également dans le texte définitif des articles une règle sur cette question ».

9) Le Gouvernement de la République de la Haute-Volta s'est également occupé de ce même paragraphe du

[120] Article 2 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 758e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 772e séance.

[121] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/5209, chap. II, sect. I, art. 4 et 5, p. 180.

[122] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II. document A/6709/Rev.I, annexe I.

commentaire dans ses observations. Il s'est exprimé de la façon suivante:

Le problème ici a trait à l'existence parallèle des missions permanentes et spéciales et à leurs compétences respectives; on s'est demandé, dans ce contexte, quelle validité accorder aux actes accomplis par les missions spéciales.

Les missions spéciales diffèrent quant à leur nature des missions permanentes, comme il est d'ailleurs précisé dans l'article premier et dans son commentaire.

D'abord, les Etats envoient des missions spéciales pour des tâches déterminées.

Leurs tâches n'ont pas le caractère de généralité que l'on trouve dans celles de la mission permanente.

Les missions spéciales sont de caractère temporaire. Nous rappelons ces quelques données de la définition des missions permanentes pour marquer la différence que nous considérons comme fondamentale, qui existe entre les missions spéciales et les missions permanentes; ces particularités des missions spéciales inspirent le gouvernement de la République de Haute-Volta quant à sa position sur le problème des compétences respectives des missions spéciales et des missions permanentes. Le gouvernement de Haute-Volta est donc d'avis que la mission spéciale, du fait qu'elle soit créée pour une tâche déterminée, du fait qu'elle soit temporaire, doit avoir une autonomie d'action par rapport à la mission permanente, et les tâches qui lui sont reconnues par les Etats intéressés doivent être considérées comme en dehors de la compétence de la mission diplomatique permanente [123].

10) Les réponses des Gouvernements de la Belgique et de Haute-Volta à la question posée sont analogues à celle du Gouvernement yougoslave. Le Gouvernement yougoslave est d'avis que:

il y aurait lieu de préciser, dans l'article 2 de la convention, à côté du texte déjà adopté, que la mission spéciale ne pourrait accomplir la tâche qui lui est confiée ni outrepasser ses compétences que moyennant l'accord préalable de l'Etat de réception. On éviterait ainsi le chevauchement des compétences des missions spéciales et des missions diplomatiques permanentes.

Le commentaire de cet article devrait, de l'avis du Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, être complété par un texte mentionnant que la tâche de la mission spéciale ne devrait pas être déterminée dans les cas où le domaine d'activité de la mission spéciale est connu, ce qui doit être considéré comme la définition de sa tâche. Un exemple en est l'envoi et la réception d'experts hydrotechniques qui sont envoyés et reçus lorsque les deux pays voisins sont menacés par l'inondation des terrains sujets aux inondations [124].

11) Ces trois commentaires des gouvernements montrent qu'il n'est point besoin de modifier le texte de l'article 2, mais que le Rapporteur spécial sera obligé de changer, lors de la rédaction définitive, le paragraphe 5 du commentaire sur cet article.

12) Le Gouvernement britannique n'est pas satisfait de la proposition de la Commission en ce qui concerne la détermination de la tâche d'une mission spéciale. A son avis, il serait souhaitable d'éviter, lors de la détermination de cette tâche, l'application des règles sur les missions spéciales en tout temps et à toutes les espèces de missions venant d'un autre Etat à titre officiel ou quasi officiel. Il craint que le texte actuel du projet ne crée l'obligation pour l'Etat de réception de reconnaître à chaque « mission » de ce genre les privilèges et immunités. Le Gouvernement britannique exprime cette crainte dans ses observations écrites. Il déclare ce qui suit:

Article 2. Il est souhaitable de limiter de quelque manière les buts pour lesquels peut être constituée une mission spéciale remplissant les conditions voulues pour bénéficier du traitement prévu dans le projet d'articles; sinon, on risquerait de voir invoquer les dispositions d'une convention éventuelle dans tous les cas de visite à un Etat d'une ou de plusieurs personnes venant d'un autre Etat, en mission officielle ou quasi officielle, quelle que soit sa nature. Il peut y avoir des cas où l'Etat de réception entend autoriser la venue d'une mission sans lui accorder nécessairement tous les privilèges et immunités énumérés dans le projet d'articles; or, le libellé actuel des articles pourrait rendre cette solution très difficile [125].

13) Le Rapporteur spécial comprend la préoccupation du Gouvernement britannique, mais il considère que le sens du projet de convention sur les missions spéciales, soumis par la Commission, n'a pas été bien saisi. En premier lieu, un Etat n'est pas obligé de recevoir sans son consentement la mission spéciale d'un autre Etat. Ensuite, la tâche de la mission spéciale est déterminée, selon le projet de la Commission, par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et l'Etat de réception; lors de la réception d'une mission étrangère en visite, l'Etat de réception est autorisé à souligner qu'il ne s'agit pas d'une mission spéciale; finalement, l'étendue et l'existence des privilèges et immunités peuvent être déterminées aussi par l'accord mutuel des Etats intéressés. Il est très difficile de faire des réserves, dans le texte de l'article, au sujet de certaines catégories de missions spéciales. Pour cette raison, la Commission a laissé aux Etats le soin de déterminer eux-mêmes ce qu'ils considéreraient comme mission spéciale.

14) Au sujet du paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 2, le Gouvernement britannique a touché aussi la question la plus difficile du rapport entre les missions spéciales et les missions diplomatiques permanentes en ce qui concerne leurs compétences respectives. Il appartient ainsi au petit nombre de gouvernements qui ont eu l'amabilité de répondre à la question que la Commission avait posée dans la dernière phrase de ce paragraphe du commentaire. La réponse du Gouvernement britannique est négative en ce qui concerne la nécessité d'établir la norme dans le texte même de l'article 2, mais elle est caractéristique comme conception juridique. Voici cette réponse:

En ce qui concerne le paragraphe 5 du commentaire, le Gouvernement du Royaume-Uni ne voit pas la nécessité d'une norme prévoyant que les tâches ou fonctions d'une mission spéciale sont exclues de la compétence de la mission diplomatique permanente. La question semble dépendre uniquement de l'Etat d'envoi et de ses deux missions, et l'Etat de réception doit être en droit de supposer que soit la mission permanente, soit la mission temporaire (dans les limites de sa tâche) a compétence pour accomplir tout acte, qu'elle peut accomplir. Si les difficultés se présentent, elles peuvent être résolues par un arrangement *ad hoc* à ce sujet [126].

[123] *Ibid.*

[124] *Ibid.*

[125] *Ibid.*

[126] *Ibid.*

15) Le Rapporteur spécial est d'avis que cette réponse du Gouvernement britannique mérite d'être mentionnée dans le commentaire et il s'efforcera de la reproduire fidèlement lors de la rédaction définitive de ce dernier; il considère lui-même que la solution proposée contribue, du point de vue du droit, à la sécurité du commerce juridique entre les Etats.

16) Le Gouvernement de Malte traite de cette question dans ses observations écrites. Voici l'opinion qu'il exprime à ce sujet:

Article 2. La question du conflit d'autorité qui pourrait résulter de l'existence simultanée d'une mission diplomatique permanente et d'une mission spéciale est très importante et il conviendrait de faire figurer dans le texte définitif une règle en la matière. L'absence d'une telle règle pourrait créer des doutes quant à la validité des actes accomplis par les missions spéciales, ce qui est fort peu souhaitable. La question de la compétence ou des pouvoirs d'une mission est une question fondamentale et, faute de règle à ce sujet, une mission spéciale risquerait de se voir privée de son attribut essentiel, qui est le pouvoir d'accomplir sa tâche.

Quant à la nature de la règle qu'il conviendrait d'énoncer dans le texte définitif, il est admis que la mission permanente conserve certains pouvoirs nonobstant la présence d'une mission spéciale. Mais ces pouvoirs se rapportent à des questions qui intéressent la mission spéciale elle-même: son mandat, notamment les limites de celui-ci et sa révocation, les changements qui peuvent être apportés à la composition de la mission, plus particulièrement ceux qui concernent le chef de la mission et le rappel de la mission spéciale. En revanche, du fait qu'un Etat juge nécessaire ou utile d'envoyer une mission spéciale, on peut présumer qu'en l'absence d'une déclaration expresse en sens contraire, la tâche confiée à la mission est temporairement exclue de la compétence de la mission diplomatique permanente [127].

17) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement de Malte d'avoir répondu à l'appel de la Commission et d'avoir émis son opinion sur cette question épineuse. Vu les opinions exprimées dans les observations du Royaume-Uni et de Malte, le Rapporteur spécial croit qu'il sera utile de reproduire fidèlement aussi les observations du Gouvernement de Malte dans le texte définitif du commentaire de la Commission.

18) Dans ses observations écrites, le Gouvernement autrichien s'occupe de la question de chevauchements et de conflits des compétences éventuels entre la mission spéciale et les missions diplomatiques permanentes régulières de l'Etat d'envoi. Il se prononce à ce sujet de la façon suivante:

En outre, lors de l'élaboration ultérieure du projet, il conviendrait de veiller à ce que ces dispositions affectent le moins possible la position de la diplomatie traditionnelle.

C'est pourquoi il importe de régler de façon précise les rapports entre les représentations permanentes (missions diplomatiques et consulats) et les missions spéciales, afin d'éviter des chevauchements et des conflits dans les avantages accordés. Cela pourrait être particulièrement nécessaire en ce qui concerne les immunités prévues dans les articles 26 et suivants [128].

19) Le Rapporteur spécial saisit cette nouvelle occasion pour remercier le Gouvernement autrichien de ses observations, mais son opinion à ce sujet ne diffère guère de celle qu'il a exposée plus haut, paragraphe 6.

20) Le Rapporteur spécial signale ici la remarque formulée par le Gouvernement autrichien dans ses observations écrites au sujet du paragraphe 1 de l'article 19 du projet qui se rapporte à la question de la permission à donner à l'organe de l'Etat de réception d'entrer dans les locaux de la mission spéciale. Le texte de cette remarque autrichienne est reproduit dans la section relative à l'article 19.

21) Le Rapporteur spécial considère qu'il ne s'agit pas d'un chevauchement entre la mission spéciale et la mission diplomatique régulière, car la Commission n'avait en vue, comme conflit des compétences positif, que la représentation de l'Etat dans le cadre de la tâche déterminée à la mission spéciale et non pas la protection légale de la position de la mission spéciale, dont traite l'article 19 du projet.

22) Les remarques du Gouvernement des Pays-Bas se rapportant à cet article ont été reproduites en traitant de l'article 1 et le Rapporteur spécial considère qu'elles ne doivent pas être répétées ici.

23) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Toutes ces remarques indiquent qu'il n'est pas nécessaire de modifier le texte existant du projet de cet article que la Commission avait rédigé de telle façon qu'il ne représente qu'un principe;

b) Il faut étendre le paragraphe 5 du commentaire dans le sens des remarques faites par les Gouvernements de la Belgique, de Haute-Volta et de la Yougoslavie;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Le texte de cet article doit avoir un caractère généralement obligatoire et garantit en soi la liberté des Etats contractants de déterminer le contenu de la tâche de la mission spéciale.

Article 3 [129]*: Nomination du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel*

Sauf accord contraire, l'Etat d'envoi nomme à son choix le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que son personnel. Le consentement préalable de l'Etat de réception n'est pas nécessaire pour ces nominations.

Commentaire

1) Le texte de l'article 3 diffère, en ce qui concerne le chef de la mission spéciale, de la règle de l'article 4 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le chef d'une mission diplomatique permanente doit avoir obtenu l'agrément de l'Etat de réception tandis qu'en règle générale aucun agrément n'est nécessaire pour la nomination du chef d'une

[127] *Ibid.*

[128] *Ibid.*

[129] Article 3 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 760e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

mission spéciale. En ce qui concerne les membres de la mission spéciale et son personnel, l'article 3 est basé sur l'idée exprimée dans la première phrase de l'article 7 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à savoir la règle que l'Etat d'envoi les nomme à son choix.

2) La Commission constate que, selon la pratique des Etats, le consentement à l'envoi et à la réception d'une mission spéciale n'implique pas ordinairement le consentement quant à la personne de son chef ou des membres de la mission ou de son personnel. La Commission ne partage pas l'opinion selon laquelle la déclaration concernant l'acceptation des personnes qui composent la mission doit être insérée dans l'arrangement même relatif à l'acceptation de la mission spéciale. La Commission a été d'avis que consentir à recevoir une mission spéciale et accepter les personnes qui la composent sont deux notions distinctes [130].

3) La solution selon laquelle aucun agrément ou consentement préalable n'est exigé pour le chef et les membres de la mission spéciale ou son personnel n'affecte en rien les droits souverains de l'Etat de réception. Ces droits souverains et ces intérêts sont garantis par la disposition de l'article 4 (personne déclarée *non grata* ou non acceptable).

4) En pratique, il existe plusieurs moyens donnant à l'Etat de réception la possibilité de limiter la liberté de choix de l'Etat d'envoi sans accord préalable. On peut citer à titre d'exemples:

a) Le consentement est donné sous la forme du visa d'entrée délivré comme suite à une demande de l'Etat d'envoi, dans laquelle celui-ci indique le but du voyage, ou bien sous la forme de l'acceptation de la notification par laquelle on informe de l'arrivée d'une personne déterminée en mission spéciale.

b) L'Etat de réception exprime ses désirs quant au niveau des délégations.

c) Il arrive en pratique que l'accord, formel ou non formel, relatif à l'envoi et à la réception de la mission spéciale renferme aussi la clause par laquelle la personne ou les personnes qui composent cette mission sont déterminées avec précision. Dans ce cas, l'Etat d'envoi ne peut pas opérer de changements de personnes sans le consentement préalable de l'Etat auprès duquel la mission spéciale est envoyée. En pratique, on se contente d'une communication, faite en temps utile, sur le changement; si l'autre partie ne réagit pas on considère qu'elle a accepté sans réserve cette notification.

5) Il y a des cas, quoique moins fréquents, où l'on prévoit par accord préalable que l'Etat de réception doit donner son consentement. Il en est surtout ainsi lorsqu'il s'agit de contacts importants et délicats à établir par l'intermédiaire de la mission spéciale, notamment lorsqu'il faut que le chef ou les membres de la mission soient des hommes politiques éminents.

6) La question se pose de savoir si l'on reconnaît à l'Etat de réception le droit de subordonner l'acceptation de la personne désignée à son propre consentement. Dans ce cas, il arrive en pratique que l'Etat soulevant l'objection demande à être consulté sur le choix de la personne. Le refus d'acceptation ne veut pas dire qu'il considère la personne proposée comme *non grata;* il s'agit plus d'une observation d'ordre objectif concernant la procédure que d'un jugement sur la personne, bien qu'il soit difficile de séparer ces deux aspects en pratique. La Commission est d'avis que cette pratique n'est pas générale et que ce cas doit être prévu par un accord spécial.

7) En pratique on ne spécifie par accord préalable ni le chef, ni les membres d'une mission spéciale *ad personam*, mais on souligne dans certains cas les qualités qu'ils doivent posséder. Il en est ainsi soit lors des réunions à un niveau déterminé, par exemple, des réunions de ministres des affaires étrangères ou d'autres personnalités, soit si l'on exige que la mission soit formée d'experts de compétence spéciale, par exemple, s'il s'agit de réunions paritaires d'ingénieurs hydrotechniciens, ou autres experts. Dans ce cas, la mission spéciale est valablement composée si son chef ou ses membres possèdent des qualités déterminées ou occupent des postes déterminés et l'Etat d'envoi est donc soumis à certaines limitations quant au choix et à la composition de sa mission spéciale. Quoique cette pratique soit très répandue, la Commission a été d'avis qu'il était inutile d'inclure une telle règle dans l'article 3 et que cette conception était couverte par la clause « sauf accord contraire ».

8) La Commission a pris également en considération la pratique de certains Etats qui demandent, par analogie avec l'article 7 *in fine* de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qu'un consentement préalable soit exigé pour des militaires et assimilés. La Commission trouve cette règle désuète et non universelle.

Nouvelles propositions des gouvernements

9) Au sujet de l'article 3, le Rapporteur spécial n'a trouvé que la remarque de la délégation hongroise faite à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, et qui est la suivante: « Selon les articles 3, 4 et 6 du projet de la Commission du droit international, les missions spéciales se composent uniquement du chef de la mission et des principaux représentants [131].» Le délégué hongrois est d'avis que les articles susmentionnés ont ce défaut qu'ils ne mentionnent pas le personnel de la mission. Le Rapporteur spécial croit qu'il s'agit d'un malentendu, car le texte de l'article 3, proposé par la Commission, dit explicitement: « ainsi que son personnel ». Par conséquent, le Rapporteur spécial estime qu'il faut passer outre à cette remarque.

10) Dans ses observations communiquées par écrit au sujet de l'article 3, le Gouvernement suédois s'exprime de la façon suivante:

Si l'on admet le principe que toutes les règles relatives au statut des missions spéciales seront applicables sauf accord contraire

[130] Pour les opinions contraires, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 107 à 111.

[131] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 843e séance, par. 37.

des parties, la formule « sauf accord contraire » qui figure dans cet article, de même que les formules correspondantes insérées dans d'autres articles, devraient être remplacées par une disposition de caractère plus général. La deuxième phrase de l'article semble être superflue [132].

11) Au sujet de cette remarque du Gouvernement suédois, le Rapporteur spécial fait remarquer que le projet vise, d'un côté, à établir certaines normes générales et, de l'autre, à faire ressortir quelles sont les normes de caractère résiduel. L'expression « sauf accord contraire » désigne ce caractère résiduel. De l'avis du Rapporteur, ce terme ne peut pas être partout omis, car cela voudrait dire que toutes les dispositions sans distinction seraient de caractère résiduel.

12) Le Gouvernement des Pays-Bas a présenté certaines propositions ayant trait aux articles 3 et 4 du projet [133]. Elles prennent pour point de départ l'idée opposée à celle qui est exprimée dans la deuxième phrase de l'article 3, selon laquelle il n'est pas nécessaire d'exiger le consentement préalable des Etats de réception à la nomination du chef de la mission spéciale et des autres personnes qui en font partie. Le Rapporteur spécial estime plus saine l'idée qu'il ne faut pas exiger le consentement préalable de l'Etat de réception comme une espèce d'agrément pour le chef et les autres personnes qui entreraient dans la mission en qualité de membres.

13) D'un autre côté, le Rapporteur spécial croit qu'il ne faudrait pas combiner les articles 3 et 4 en un seul article, car ils contiennent deux idées. L'article 3 part de l'idée que l'agrément n'est pas nécessaire et l'article 4 de la faculté de l'Etat de réception de refuser en tout temps, en cas de besoin, l'hospitalité à une personne qu'il juge indésirable. C'est pourquoi le Rapporteur spécial se réserve de se prononcer au sujet du contenu de l'article 4 lorsqu'il aura traité de cet article.

14) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'est pas nécessaire de modifier le texte de l'article 3 suivant les propositions faites, car l'expression « sauf accord contraire » est un avertissement que la disposition de la première phrase de cet article est une règle à laquelle, au besoin, on peut déroger par accord préalable entre les parties;

b) Il n'est pas nécessaire, non plus, de modifier le commentaire de l'article 3, car l'idée exprimée par les termes « sauf accord contraire » est suffisamment développée dans les paragraphes actuels 2, 3, 4 et 5 du commentaire;

c) En ce qui concerne les modifications qui seraient imposées par l'économie de la rédaction, partant de la définition proposée dans l'article introductif, l'expression « les membres de la mission spéciale ainsi que son personnel » devrait être remplacée par l'expression « les membres et le personnel de la mission spéciale »;

d) La disposition de la deuxième phrase de cet article doit avoir un caractère généralement obligatoire en tant qu'un des principes appliqués à l'institution des missions spéciales; quant à la clause « sauf accord contraire », elle indique qu'on part également du caractère obligatoire de cette disposition, sauf à démontrer l'existence de l'accord contraire. Cette condition de démontrer l'existence d'un tel accord est nécessaire, vu qu'il s'agit ici des limites de l'autorisation des Etats en ce qui concerne la composition de leurs missions spéciales.

Article 4 [134]*: Personne déclarée* non grata *ou non acceptable*

1. L'Etat de réception peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat d'envoi que le chef, ou tout membre de la mission spéciale ou de son personnel, est *persona non grata* ou non acceptable.

2. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions dans la mission spéciale. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter cette obligation, l'Etat de réception peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de chef ou membre de la mission spéciale ou de membre de son personnel.

Commentaire

1) Le texte de l'article 4 s'inspire de l'article 9 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il n'est pas douteux que l'Etat de réception, qu'il ait ou non accepté la mission, a le droit de déclarer à tout moment le chef, un membre de la mission spéciale, ou un membre de son personnel *persona non grata* ou personne non acceptable. Il n'est pas obligé de motiver sa décision [135].

3) Il faut ajouter que la déclaration qu'une personne est *persona non grata* ou non acceptable est en pratique assez rarement utilisée si l'Etat de réception a déjà donné son acceptation concernant une personne individuellement déterminée; mais la majorité de la Commission est persuadée que, même dans ce cas, l'Etat de réception est bien fondé à faire cette déclaration. Toutefois, il est très rare que l'Etat de réception profite de cette possibilité; il arrive en pratique qu'il signale à l'Etat d'envoi, par la voie diplomatique régulière, qu'un chef ou un membre déterminé de la mission spéciale, même s'il est déjà agréé, constitue un obstacle pour l'accomplissement de la tâche proposée.

4) En pratique ce droit de l'Etat de réception de proclamer le chef ou un membre de la mission spéciale *persona non grata* ou non acceptable n'est pas souvent exercé, car ces missions sont de courte durée et leur tâche est déterminée. Cependant des cas existent. Par exemple, le chef d'une mission spéciale avait écrit au ministre de l'Etat de réception une lettre que cet Etat considérait comme outrageante et, pour cette raison,

[132] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[133] *Ibid.*

[134] Article 4 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 760e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

[135] La Commission du droit international a fait sienne elle aussi cette opinion en 1960. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 107, 108, 109 et 174.

fit savoir qu'il ne voulait avoir aucun rapport avec l'auteur de cette lettre. L'activité de la mission spéciale en fut pratiquement paralysée et l'Etat d'envoi se vit obligé de révoquer le chef de la mission spéciale et de le remplacer par une autre personne.

5) S'il s'agit d'une réunion avec une mission spéciale à un niveau déterminé ou bien lorsque le chef ou les membres de la mission doivent posséder une telle qualité et que, dans l'Etat d'envoi, il n'y a pas d'autre personne possédant une telle qualité, on doit conclure qu'il est pratiquement impossible de déclarer la personne en question *non grata* ou non acceptable, mais qu'on peut uniquement rompre le contact; en effet l'Etat d'envoi n'a pas le choix entre plusieurs personnes ayant cette qualité. Par exemple, l'Etat de réception ne peut pas demander à l'Etat d'envoi de changer son ministre des affaires étrangères, parce qu'il est considéré *persona non grata*; ce serait là s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat d'envoi. Toutefois, il n'est pas obligé d'entrer en contact avec une personne indésirable s'il considère que ce refus est pour lui plus opportun que le contact réel avec l'autre Etat. Il ne s'agit pas d'une question juridique et en conséquence la Commission a décidé de ne pas traiter cette hypothèse et de ne pas insérer une telle règle dans l'article.

Nouvelles propositions des gouvernements

6) Le Gouvernement belge a fait la remarque suivante sur le paragraphe 2 de l'article 4:

Pour la clarté de l'alternative à la fin de la première phrase, il serait opportun d'ajouter, comme au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les mots « *selon les cas* » [136].

7) Le Gouvernement d'Israël exprime une opinion identique. Il propose également d'insérer la formule « selon le cas » [137]. Le Rapporteur spécial considère ces propositions comme opportunes.

8) Le Gouvernement yougoslave estime, dans ses remarques:

qu'il faudrait examiner la possibilité de compléter la disposition de l'article 4 de telle sorte que l'Etat de réception ne puisse se prévaloir de l'institution de *persona non grata* concernant une personne, si, par un arrangement préalable avec l'Etat d'envoi, il avait donné son acceptation que cette personne se trouve à la tête de la mission (l'hypothèse où des Etats se mettent d'accord d'envoyer et de recevoir des missions au niveau des ministres des affaires étrangères et où, depuis cet arrangement jusqu'à la désignation de la mission spéciale, il n'y a eu aucun changement de ministre) [138].

9) Le Rapporteur spécial ne saurait soutenir cette proposition car, lui aussi, il a abandonné son point de vue antérieur selon lequel l'Etat de réception renoncerait à son droit de se prévaloir de l'institution de *persona non grata* s'il a consenti d'avance à recevoir une personne déterminée; cette institution donne à chaque Etat le droit de s'en servir en tout temps, donc même pour des raisons ou des considérations survenant après l'acceptation de la personne.

10) La délégation hongroise a fait une remarque au sujet de cet article, concernant la composition de la mission et notamment du personnel [139]. Le Rapporteur spécial est d'avis que la réponse en principe à cette remarque a été donnée lors de la discussion sur l'article 3.

11) La délégation turque fait observer que les articles 4, 21 et 42 du projet, quant à la composition de la mission, ont été élaborés à l'exemple de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961), ce qui est difficilement acceptable pour la délégation turque lorsqu'il s'agit de missions spéciales [140]. Le Rapporteur spécial ne voit pas cette difficulté en ce qui concerne l'article 4, car la pratique montre que, même dans le cas des missions spéciales, les Etats particuliers peuvent n'être pas à même de collaborer avec le chef ou quelque autre membre de la mission spéciale ou un membre de son personnel et qu'il est dans l'intérêt des bonnes relations et du succès de l'accomplissement de la tâche des missions spéciales, que l'institution de la *persona non grata* ou personne « non acceptable » soit adoptée aussi pour ces missions. Pour cette raison, le Rapporteur spécial ne croit pas à la nécessité de changer l'idée exprimée dans l'article 4 du projet.

12) Les propositions faites par le Gouvernement des Pays-Bas se rapportant simultanément aux articles 3 et 4 ont été reproduites à la suite de l'article 3. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il n'y a pas lieu de combiner les articles 3 et 4, comme il l'a déjà exposé ci-dessus et croit superflu de réitérer ses raisons. Il considère d'ailleurs que l'amendement des Pays-Bas n'atteint pas le but que s'est proposé la Commission. Il ne s'agit pas uniquement d'un état statique, la défense contre les membres indésirables de la mission au moment de sa formation et de son envoi, mais plutôt d'une sauvegarde permanente du droit de l'Etat de réception de pouvoir éloigner, dans le processus de l'existence et du fonctionnement de la mission spéciale, ces personnes indésirables et inadmissibles.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu de modifier le texte de l'article 4 du projet à moins que la Commission ne désire insérer dans la première phrase du paragraphe 2 de cet article, à la fin, l'expression « selon le cas », ce qui est une question de rédaction qui doit être laissée au Comité de rédaction;

b) Il est nécessaire d'insérer dans le commentaire une remarque qui formulerait la réponse donnée par le Rapporteur spécial à la suggestion des Gouvernements yougoslave et néerlandais, faisant ressortir que l'autorisation donnée à l'Etat de réception de proclamer une personne *non grata* ou non acceptable

[136] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[137] *Ibid.*

[138] *Ibid.*

[139] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 843e séance, par. 37.

[140] *Ibid.* 847e séance, par. 24.

doit être irrévocable et permanente pendant toute la durée de l'existence de la mission spéciale;

c) Pour des raisons d'économie de la rédaction, se réglant sur le texte de la définition proposée dans l'article introductif, l'expression « le chef, ou tout membre de la mission spéciale ou de son personnel » au paragraphe 1 ainsi que l'expression « de chef ou membre de la mission spéciale ou de membre de son personnel », au paragraphe 2, peuvent être remplacées *mutatis mutandis* par l'expression « membre et personnel de la mission spéciale »;

d) La disposition de cet article est de caractère institutionnel, elle revêt une importance essentielle pour l'existence de la mission spéciale et doit, par conséquent, être de caractère généralement obligatoire.

Article 5 [141]*: Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats*

Un Etat peut envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats. Dans ce cas, l'Etat d'envoi notifie préalablement aux Etats intéressés l'envoi de cette mission. Chacun des Etats intéressés peut refuser de recevoir une telle mission.

Commentaire

1) Il n'existe pas de disposition correspondante dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission du droit international ne s'est guère occupée de cette question, qui, dans la doctrine, n'a d'ailleurs qu'une importance médiocre. La majorité de la Commission a alors estimé qu'il était absolument superflu de prendre cette question en considération et selon son précédent Rapporteur spécial, M. Sandström, ce cas ne se posait pas du tout [142]. Toutefois, M. E. Jiménez de Aréchaga a exprimé à cette occasion l'opinion que la situation envisagée n'était nullement exceptionnelle. Il a souligné que l'envoi de missions spéciales dans plusieurs pays voisins a lieu lors de changements de gouvernement dans les Etats d'envoi et dans des occasions solennelles [143]. Les études ultérieures ont montré que les missions spéciales envoyées auprès de plusieurs Etats se rencontrent en pratique.

3) Les observations de la pratique indiquent deux cas où le problème de l'accréditement d'une mission spéciale auprès de plusieurs Etats se manifeste nettement. Ce sont:

a) L'envoi de la même mission spéciale ayant la même composition et la même tâche, dans plusieurs Etats, le plus souvent limitrophes ou situés dans la même région géographique. Il y a eu des cas, lorsqu'il s'agissait de missions à compétence politique, par exemple, des missions de bonne volonté, où certains Etats ont refusé d'entrer en contact avec la même mission envoyée auprès de plusieurs Etats avec lesquels ils n'entretenaient pas de bonnes relations. Il ne s'agit donc pas uniquement des rapports entre l'Etat d'envoi et celui qui reçoit la mission, mais aussi des relations entre les Etats où la mission spéciale est envoyée. Bien que ce soit une question politique, du point de vue juridique elle se réduit à la condition essentielle que pour les missions spéciales envoyées simultanément ou successivement auprès de plusieurs Etats, le consentement de chacun de ces Etats est nécessaire.

b) Bien que la règle exige qu'une mission spéciale soit envoyée spécialement auprès de chacun des Etats avec lesquels on désire établir un contact, que celui-ci ait lieu simultanément ou successivement, il existe en pratique certaines exceptions. On utilise l'accréditement dit circulaire, que les spécialistes des questions de protocole diplomatique considèrent, à juste titre selon l'opinion de la Commission, comme peu courtois. Dans ce cas on investit de pleins pouvoirs une mission spéciale ou un envoyé itinérant pour qu'ils se rendent dans plusieurs pays, ou bien on communique par une note circulaire à plusieurs Etats l'intention d'envoyer une telle mission spéciale. Si c'est une mission spéciale importante, en règle générale, on proteste alors en pratique contre ce manque de courtoisie. S'il s'agit d'une mission spéciale chargée de s'informer sur des négociations futures de caractère technique, on passe généralement outre, bien qu'on fasse remarquer que de telles missions spéciales sont placées dans une position qui les assimile aux commis voyageurs avec procuration générale. Il est nécessaire de distinguer de cette pratique de l'accréditement dit circulaire le cas d'une mission spéciale autorisée à mener des négociations pour la conclusion d'une convention multilatérale qui n'est pas d'intérêt général. Dans ce cas, ses pleins pouvoirs peuvent être adressés, dans un document unique, à tous les Etats qui doivent conclure la convention en question; par exemple, dans le cas des négociations bulgaro-gréco-yougoslaves concernant la solution de certains problèmes ayant trait à leur frontière commune.

4) On doit indiquer également qu'il arrive en pratique que la mission spéciale, mentionnée au paragraphe 3, alinéa *a* ci-dessus, et qui a été agréée en principe, se trouve dans la situation d'être priée, à cause de son attitude au cours de ses contacts avec les représentants de l'Etat où elle s'est d'abord rendue, de s'abstenir de tout contact avec un autre Etat déterminé où elle avait été envoyée. Cela se produit surtout si l'on rend public qu'elle avait consenti au premier Etat certains avantages contraires aux intérêts de cet autre Etat. Ce dernier peut considérer que l'affaire à régler a été préjugée et proclamer que la mission spéciale, déjà acceptée, est devenue sans objet. Il ne faut pas confondre cette situation avec la proclamation du chef de cette mission et de ses membres *personae non gratae*, car le refus de les accepter n'est pas fondé dans ce cas sur leurs qualités subjectives, mais plutôt sur la situation politique objective créée par l'activité de la mission spéciale et par l'attitude prise par l'Etat d'envoi. C'est une espèce

[141] Article 5 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 761e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

[142] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 104 et 174.

[143] *Ibid.*, p. 111.

de restriction des relations diplomatiques qui se reflète uniquement dans la révocation du consentement donné par l'Etat de réception quant à l'acceptation de la mission spéciale. Cela démontre nettement combien délicate est la situation créée par l'institution de l'envoi d'une même mission spéciale dans plusieurs Etats.

5) La Commission a estimé que, dans ce cas, l'Etat d'envoi est obligé de notifier préalablement aux Etats intéressés son intention d'envoyer une telle mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats. Cette notification préalable est nécessaire pour que les Etats intéressés soient informés en temps utile non seulement de la tâche de la mission spéciale, mais aussi de son itinéraire. Ce renseignement est considéré comme nécessaire pour que l'Etat intéressé soit en mesure de se décider d'avance à recevoir la mission spéciale proposée. La Commission a tenu à souligner, comme indispensable que les Etats qui ont été informés peuvent seulement se prononcer en ce qui concerne leur position sur l'opportunité de recevoir la mission spéciale, et non pas de demander qu'une telle mission ne soit pas envoyée aussi dans un autre Etat.

Nouvelles propositions des gouvernements

6) Le Gouvernement suédois a fait remarquer que l'article 5 lui semblait superflu. Il a dit à ce sujet:

Cet article semble superflu, le cas qui y est envisagé étant suffisamment couvert par le paragraphe 1 de l'article 1. Si l'Etat A veut envoyer une mission spéciale auprès de l'Etat B, dont les relations avec l'Etat C sont difficiles, il va de soi que l'Etat A prendra soin de consulter, d'une manière ou d'une autre, les autorités dans l'Etat B avant de donner à la mission l'ordre de se rendre de l'Etat B à l'Etat C. Il n'est pas nécessaire de rédiger une règle spéciale à cet effet et en tout état de cause une telle règle peut être facilement tournée; par exemple, si l'Etat A le désire, il peut attendre que la mission ait accompli sa tâche dans l'Etat B pour informer cet Etat de son intention d'envoyer la mission auprès de l'Etat C [144].

7) Le Rapporteur spécial ne considère pas ces remarques du Gouvernement suédois comme justifiées, car l'envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou de plusieurs Etats donnerait lieu à des différends particuliers.

8) Le Gouvernement de l'URSS fait la même remarque sur l'article 5 du projet que le Gouvernement suédois. Dans ses observations écrites, il dit ce qui suit:

Vu les tâches auxquelles les missions spéciales ont habituellement à faire face, il semble superflu d'insérer dans le projet des dispositions sur la possibilité d'envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats (art. 5) ainsi que sur l'effectif du personnel des missions spéciales (par. 3 de l'art. 6). En conséquence, il conviendrait de supprimer ces dispositions du projet d'articles [145].

9) En commentant la remarque du Gouvernement suédois, le Rapporteur spécial a émis son opinion sur le fond de cette idée et les mêmes arguments qu'il avait développés au sujet de la remarque suédoise s'appliquent aux observations de l'URSS.

10) Le Gouvernement de la République socialiste soviétique d'Ukraine a proposé la suppression de cet article sans donner un exposé détaillé des motifs de cette proposition [146].

11) Au sujet de cet article le Gouvernement néerlandais a donné l'avis suivant:

Cet article n'appelle aucune objection, encore qu'il soit douteux que ses dispositions soient nécessaires [147].

12) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas sujet de modifier sa position; par conséquent, l'article doit être maintenu dans le texte du projet;

b) Il conviendrait d'ajouter un nouveau point au commentaire dans lequel on soulignerait que certains Etats ont exprimé des avis contraires en opposition avec le texte de cet article.

c) Il n'est pas nécessaire de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) La dernière disposition de cet article indique en soi que cet article n'a pas un caractère généralement obligatoire.

Article 5 bis*: Envoi de la même mission spéciale par deux ou plusieurs Etats*

Nouvelles propositions des gouvernements

1) Il s'agit ici d'une proposition tendant à introduire un nouvel article.

2) Le Gouvernement belge, en acceptant le texte de l'article 5, a fait observer qu'il est à sens unique: on peut, en effet, concevoir l'hypothèse contraire, à savoir l'envoi d'une même mission par deux ou plusieurs Etats. La Belgique propose donc l'adjonction d'un nouvel article conçu comme suit:

Article 5 bis.— Une mission spéciale peut être envoyée par deux ou plusieurs Etats. Dans ce cas les Etats d'envoi notifient préalablement à l'Etat de réception l'envoi de cette mission. Tout Etat peut refuser de recevoir une telle mission [148].

3) Le Rapporteur spécial trouve que rien ne peut être reproché, au point de vue théorique, à cette proposition du Gouvernement belge et qu'on peut faire valoir en sa faveur les mêmes arguments qui ont déterminé, à la Conférence sur les relations diplomatiques à Vienne en 1961, l'adoption de l'article 6 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pourtant, il y a une différence essentielle entre le texte de la Convention de Vienne et la proposition du Gouvernement belge. Dans la Convention de Vienne, il s'agit d'une même personne, accréditée par plusieurs Etats (moment subjectif); dans la proposition belge, il s'agit d'une même mission (élément objectif). En outre, on fait ressortir de plus en plus les raisons qui militent contre les missions

[144] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.I, annexe I.

[145] *Ibid.*

[146] *Ibid.*

[147] *Ibid.*

[148] *Ibid.*

en commun, par exemple la prédominance du plus fort des Etats dans une telle communauté, les indices de l'inégalité de droits, la protection inégale des intérêts, la concurrence d'intérêts des divers Etats d'envoi, etc. Pourtant, le Rapporteur spécial admet que des missions spéciales de ce genre sont envoyées par les Etats formant une communauté ou une union. Après avoir étudié le problème, qu'il est reconnaissant au Gouvernement belge d'avoir mis en relief, le Rapporteur spécial ne conseille pas à la Commission d'adopter cette proposition.

Article 6 [149]*: Composition de la mission spéciale*

1. La mission spéciale peut être constituée par un seul représentant ou une délégation composée d'un chef et d'autres membres.

2. La mission spéciale peut s'adjoindre un personnel diplomatique, administratif et technique ainsi qu'un personnel de service.

3. A défaut d'accord explicite sur l'effectif du personnel d'une mission spéciale, l'Etat de réception peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux circonstances ainsi qu'aux tâches et aux besoins de la mission.

Commentaire

1) Le texte de l'article 6 adopté par la Commission s'inspire, dans ses paragraphes 2 et 3, des dispositions de l'article 1, alinéa *c*, et de l'article 11, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. D'autre part, le texte du paragraphe 1 de l'article 6 est la conséquence des caractéristiques de l'institution des missions spéciales.

2) En pratique, la mission spéciale peut se composer d'un seul membre ou de plusieurs membres. Si la mission spéciale est confiée à un seul membre, celui-ci est alors un délégué spécial, qualifié par la Commission, dans le texte de l'article 6, de « représentant ». Si la mission spéciale comprend deux membres, il appartient à l'Etat d'envoi de déterminer qui des deux sera le chef ou le premier délégué. Si la mission spéciale se compose de trois ou plus de trois membres, la règle suivie dans la pratique est que l'on désigne un chef de la mission spéciale, le président de la délégation.

3) L'ordre hiérarchique au sein de la mission spéciale est fixé, selon les conceptions générales de la pratique, par l'Etat d'envoi; le rang ainsi établi est communiqué à l'Etat de réception ou bien publié de la façon usuelle pour les réunions multilatérales. Le rapport hiérarchique entre les délégués d'après le protocole de l'Etat d'envoi ainsi que le titre ou la fonction de chaque délégué n'autorisent pas *ex jure* un changement automatique de l'ordre de préséance établi selon la liste communiquée, sans rectification officielle ultérieure présentée à l'Etat de réception. Toutefois, d'après la coutume internationale, un membre du gouvernement précède les autres fonctionnaires, et le rang diplomatique du chef de la délégation ne doit pas être inférieur à celui des membres de la délégation. Cependant, cette coutume n'est pas universellement observée, ni reconnue comme obligatoire et elle n'a donc pas trouvé place dans le texte.

4) En pratique, une mission spéciale se compose, en plus d'un chef, d'un suppléant et d'autres membres titulaires et suppléants. La Commission considère que la composition de la mission spéciale et les titres de ses membres dépendent exclusivement de l'Etat d'envoi et qu'aucune règle internationale ne régit cette matière, sauf si les parties ont établi les dispositions par accord mutuel. En conséquence, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'inclure dans l'article une règle à ce sujet.

5) Qu'une mission spéciale soit constituée par un seul représentant ou par une délégation, elle peut s'adjoindre le personnel nécessaire. La Commission a accepté la dénomination du personnel de l'article premier, alinéa *c*, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission tient cependant à souligner que dans les missions spéciales entrent très souvent, dans la composition des effectifs, des catégories spécifiques comme les conseillers et les experts. La Commission considère qu'ils sont englobés dans la catégorie du personnel diplomatique.

6) D'après la pratique, même dans les missions spéciales, se manifeste le problème de la limitation de l'effectif, règle adoptée pour les missions permanentes dans l'article 11 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. C'est la justification du texte du paragraphe 3 de l'article 6 proposé par la Commission.

7) La question de la limitation de l'effectif d'une mission spéciale demande que l'on souligne, outre la règle générale, aussi certains cas particuliers qui apparaissent dans la pratique. Sur ce point:

a) Il existe une coutume d'après laquelle l'Etat de réception signale à l'Etat d'envoi de la mission le désir que celle-ci soit limitée en nombre, en raison notamment des possibilités de logement, de transport, etc.

b) Il arrive moins fréquemment en pratique que l'accord sur l'établissement ou la réception de la mission spéciale limite le nombre des membres de la mission et, dans certains cas, la convention en précise le nombre minimal (réunions paritaires) et exige même une composition spéciale de la mission selon la compétence de ses membres, déterminée généralement selon les problèmes à traiter.

c) En ce qui concerne l'effectif de la mission, il importe de noter aussi la pratique dite de la symétrie hiérarchique. Il est de coutume de désigner, au cours des entretiens et négociations préliminaires concernant l'envoi et la réception d'une mission, les rangs et les qualités que doivent posséder le chef et les membres de la mission spéciale pour permettre à l'autre partenaire de s'y conformer afin de prévenir toute discordance, car on pourrait considérer comme un affront pour l'autre partenaire que ses représentants soient accueillis

[149] Paragraphes 1 et 4 de l'article 6 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examinés par la Commission à sa 761e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

par une personne d'un rang hiérarchique inférieur au sien. Cette question est plus protocolaire que juridique.

Nouvelles propositions des gouvernements

8) Le Gouvernement belge a fait certaines remarques terminologiques au sujet du paragraphe 1 de cet article. Voici le texte de ces remarques:

A l'effet d'éviter toute confusion avec la terminologie diplomatique, le mot « représentant » devrait être remplacé par celui de « délégué ».

Ce qui doit être en effet explicite dans la définition de la mission spéciale c'est son caractère officiel, c'est-à-dire le fait qu'elle est composée de personnes désignées par un Etat en vue de négocier en son nom. Dès lors il paraît excessif de leur conférer d'office le caractère représentatif au sens où ces termes s'entendent en matière diplomatique et politique.

Les termes « autres membres » donnent lieu à de nombreuses ambiguïtés dans les articles du présent projet. En effet, dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le vocable « membres de la mission » est absolument général et s'entend du chef de la mission et des membres du personnel, ceux-ci étant à leur tour subdivisés en membres du personnel diplomatique, membres du personnel administratif et technique, et membres du personnel de service. L'introduction dans le présent projet d'une nouvelle notion spécifique sans appellation appropriée nuit considérablement à la clarté du texte [150].

9) Le problème de terminologie qui occupe le Gouvernement belge n'est pas étranger à la Commission. Le Rapporteur spécial employait aussi, dans son premier projet, le terme « délégué », mais certains membres de la Commission ont fait remarquer, avec raison, qu'en pratique tous les membres plénipotentiaires de la mission spéciale étaient considérés comme délégués. Pour cette raison, la Commission a estimé que, dans le cas où il n'y a qu'un représentant plénipotentiaire dans la composition de la mission spéciale, celui-ci devrait être nommé « un seul représentant », par opposition à la situation où il y a « une délégation composée d'un chef et d'autres membres ».

10) Le Rapporteur spécial ne partage pas l'opinion exprimée par le Gouvernement belge, selon laquelle le terme « représentant » serait essentiellement erroné parce qu'il implique le caractère représentatif, ce que le Gouvernement belge considère comme excessif. Dans sa conception, la Commission a reconnu que les missions spéciales avaient aussi le caractère représentatif, même dans les cas où leur tâche n'est pas purement diplomatique ou politique. Donc, cet argument du Gouvernement belge exigerait une dérogation à l'attitude prise jusque-là par la Commission.

11) Quant à l'expression « autres membres », ainsi que le Gouvernement belge l'a fait remarquer à juste titre, elle pourrait donner lieu à une confusion entre les membres de la mission au sens strict du terme et ceux du personnel de la mission, c'est-à-dire les membres de la mission au sens plus large. La Commission a distingué, par voie de conséquence, ces deux caractères et elle a inséré cette distinction dans l'article introductif où sont exposées les définitions. Le Rapporteur spécial ne pense donc pas qu'il soit nécessaire de revenir sur cette question.

12) Le Gouvernement belge a en outre fait une remarque sur le paragraphe 2 de cet article. Il considère que

une confusion similaire est entretenue par l'emploi des termes « personnel diplomatique ». Si, comme le signale le paragraphe 5 du commentaire de cet article, ces mots visent conseillers et experts, il n'y a aucune inconvénient à le stipuler. D'ailleurs, il est à présumer que les « autres membres » bénéficient également du statut diplomatique [151].

13) Le Rapporteur spécial ne croit pas devoir recommander d'insérer dans le texte de la convention la spécification des fonctions qui sont dévolues au personnel diplomatique de la mission spéciale. Même dans le commentaire auquel se réfèrent les remarques du Gouvernement belge il n'est pas dit que le personnel diplomatique soit composé de conseillers et d'experts, mais on les a cités uniquement à titre d'exemple. En pratique, ce personnel diplomatique des missions spéciales porte les dénominations les plus variées, telles que: délégué-adjoint, secrétaire de la mission, consultant militaire, etc. Aussi, le Rapporteur spécial est-il d'avis que, même dans le cas des missions spéciales, il faut s'en tenir à l'expression générale « personnel diplomatique », comme le fait la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

14) Les remarques du Gouvernement d'Israël portent également sur l'article 6. Elles ont trait au paragraphe 3 de cet article et sont conçues en ces termes:

L'article 6 établit une distinction entre « une délégation » et le « personnel » (voir, par exemple, le paragraphe 5 du commentaire relatif à cet article). Le paragraphe 3 de l'article prévoit que l'effectif du personnel peut être limité, mais ne dit rien au sujet de l'effectif de la délégation. L'article 11 de la Convention de Vienne de 1961 prévoit la possibilité de limiter l'effectif de « la mission » — ce qui, dans l'article considéré, correspond à « la délégation » — et il semblerait souhaitable d'insérer une disposition analogue dans cet article. *Le paragraphe 3 de l'article 6* serait alors ainsi conçu:

« A défaut d'accord explicite sur l'effectif d'une mission spéciale et de son personnel, l'Etat de réception peut exiger que l'effectif de la mission spéciale et de son personnel soit maintenu . . . [152] »

15) Le Rapporteur spécial considère cette proposition du Gouvernement d'Israël comme justifiée et recommande à la Commission de l'adopter.

16) Dans ses observations écrites, le Gouvernement de l'URSS propose d'omettre le paragraphe 3 de l'article 6 (limitation éventuelle des effectifs du personnel de la mission spéciale); pour cette proposition, voir plus haut, article 5, paragraphe 8.

17) En présentant cette proposition du Gouvernement de l'URSS, le Rapporteur spécial signale que, dans les paragraphes 6 et 7 du commentaire relatif à l'article 6, on a déjà donné l'explication du problème de la limitation des effectifs de la mission spéciale et qu'on a indiqué que la disposition du paragraphe 3 de l'article 6 du projet est fondée sur l'article 11 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le Rapporteur

[150] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[151] *Ibid.*

[152] *Ibid.*

spécial rappelle que cette question a été discutée amplement par la Commission au cours de sa seizième session [153] et qu'il ne voit pas qu'il y ait de nouveaux problèmes à ce sujet.

18) Le Gouvernement de la République socialiste soviétique d'Ukraine a également proposé de supprimer le paragraphe 3 de cet article [154].

19) Le Gouvernement des Pays-Bas a fait certaines remarques que le Rapporteur spécial n'a pas réussi à comprendre [155]. Il espère que ces remarques seront expliquées au cours de la session de la Commission.

20) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a aucune circonstance nouvelle qui exigerait la modification du texte de l'article 6 du projet, à l'exception de la proposition du Gouvernement d'Israël en ce qui concerne le remaniement du début du paragraphe 3 de l'article 6 du projet. Le Rapporteur spécial adopte la rédaction proposée car elle indique d'une façon plus précise quels membres de la mission on a en vue;

b) Il faudrait ajouter un nouveau point au commentaire dans lequel on expliquerait que certains Etats sont opposés à l'idée contenue au paragraphe 3 de cet article;

c) Il n'y a lieu à aucune modification pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Le Rapporteur spécial est convaincu que les dispositions des paragraphes 1 et 2 ont le caractère de dispositions généralement obligatoires, tandis que la disposition du paragraphe 3 indique qu'il existe un principe établi en faveur de l'Etat de réception, auquel on ne peut déroger que par un accord exprès.

Article 7 [156]*: Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale*

1. Le chef de la mission spéciale est normalement seul autorisé à agir au nom de la mission spéciale et à faire des communications à l'Etat de réception. De même l'Etat de réception adresse normalement ses communications au chef de la mission spéciale.

2. Un membre de la mission peut être autorisé, soit par l'Etat d'envoi, soit par le chef de la mission spéciale, à remplacer ce dernier s'il est empêché d'exercer ses fonctions, ainsi qu'à accomplir au nom de la mission des actes déterminés.

Commentaire

1) L'article 7 n'a pas directement sa source dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le texte de cet article se fonde sur la pratique contemporaine internationale.

2) La principale question juridique est de connaître les règles concernant l'autorisation d'agir au nom de la mission spéciale. Le chef de la mission spéciale est normalement seul autorisé à agir au nom de celle-ci et à faire des communications à l'Etat de réception. La Commission a souligné le mot « normalement » étant donné que les parties peuvent prévoir aussi que d'autres personnes, et non pas seulement le chef, seront autorisées à agir au nom de la mission spéciale. Ces cas sont toutefois exceptionnels [157].

3) *Chef de la mission spéciale.* Comme il est indiqué au commentaire de l'article précédent, si la mission se compose de trois membres ou plus, elle doit avoir, en règle générale, un chef. Si elle est composée de deux membres seulement, l'Etat d'envoi décide alors si l'un d'eux portera le titre de premier délégué ou de chef de la mission spéciale. Soit qu'on se décide pour la première solution, soit que l'on choisisse l'autre, pour l'Etat de réception il est chef de la mission spéciale; il s'adresse à lui et reçoit de lui les déclarations au nom de la mission spéciale. C'est pourquoi la question de l'existence d'un chef de la mission revêt une haute importance pratique, nonobstant le fait que la Commission du droit international ne l'a pas traitée en 1960. Par contre, M. Jiménez de Aréchaga considère qu'en pratique il y a un chef de la mission spéciale, sans insister sur la question [158]. Selon l'avis de la Commission exprimé au cours de sa seizième session, la notion de chef de la mission spéciale est importante au point de vue juridique.

4) Au paragraphe 1 de l'article 7, la Commission a établi une présomption *juris tantum* qu'il appartient au chef de la mission spéciale de donner les autorisations nécessaires, mais l'Etat d'envoi peut par des pleins pouvoirs autoriser aussi les autres membres à agir au nom de la mission spéciale. Il existe en pratique des missions spéciales dont les membres sont délégués à droits égaux et ont tous ensemble des lettres de créance collectives pour l'exercice des compétences de la mission. Toutefois, la pratique n'est pas uniforme. Certains Etats considèrent que le chef d'une telle mission est la première personne mentionnée dans les lettres de créance émises pour cette mission spéciale. Certains autres, particulièrement les Etats qui envoient des délégations, prétendent à la reconnaissance de droits égaux à tous les membres délégués dans une mission de ce genre. Le cas est fréquent lorsque la mission est composée de plusieurs membres d'un gouvernement de coalition, ou de membres du parlement qui représentent divers groupes politiques. Ceux qui soutiennent le rang commun *in corpore* se fondent sur l'argument que la composition de la délégation est une manifestation de l'unité de sentiments et de l'égalité par l'importance des membres de la délégation. La pratique manque d'uniformité.

5) Il y a aussi en pratique des cas où le droit d'agir au nom de la mission spéciale est reconnu seulement

[153] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, p. 263.

[154] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.I, annexe I.

[155] *Ibid.*

[156] Paragraphes 2 et 3 de l'article 6 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examinés par la Commission à sa 761e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 6A, examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

[157] Voir les paragraphes 4 à 11 du présent commentaire.

[158] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111 et 174.

à certains membres de celle-ci, qui sont munis de pleins pouvoirs collectifs qui habilitent le chef et certains membres de la mission à agir collectivement au nom de celle-ci, ou bien supplétifs, pour un membre de la mission spéciale qui agit au nom de celle-ci dans le cas d'empêchement ou par l'autorisation du chef. La Commission est d'avis qu'il s'agit de cas exceptionnels qui sortent du cadre normal et dépendent de la pratique de l'Etat d'envoi. Elle a considéré qu'il n'est pas nécessaire d'introduire dans le texte des règles couvrant ces cas.

6) La Commission n'a pas inséré dans le paragraphe 1 de l'article 7 le problème de la portée du mandat confié à la mission spéciale. Cette question est réglée par les règles générales en la matière.

7) *Suppléant du chef de la mission spéciale.* En parlant de la composition de la mission spéciale, on a souligné qu'outre le chef de la mission spéciale on nomme parfois aussi un suppléant. La fonction du suppléant est caractérisée par le fait qu'il est désigné par le même organe de l'Etat d'envoi qui a nommé le chef de la mission spéciale et qu'en règle générale, le suppléant du chef, que l'on appelle souvent en pratique vice-président de la délégation, assume sans désignation spéciale la fonction de chef de la mission spéciale, en toutes occasions et en tous lieux, lorsque le chef de la mission est absent, empêché d'exercer ses fonctions, ou révoqué (dans ce dernier cas, jusqu'à ce qu'on ait notifié à l'autre partie la nomination du nouveau chef). Au point de vue international, on considère que le suppléant du chef occupe dans la mission spéciale le rang immédiatement au-dessous de celui du chef de la mission. Pourtant, le suppléant du chef ne jouit d'aucune préséance par rapport aux membres des missions des autres Etats avec lesquelles sa délégation entre en contact. Sa qualité de suppléant du chef n'a d'importance que lorsqu'il exerce les fonctions de chef. La situation de suppléant du chef de la mission spéciale a trouvé sa place au paragraphe 2 de l'article 7.

8) Au point de vue technique, dans la pratique on ne considère pas comme suppléant du chef le membre de la mission spéciale que le chef de la mission aura lui-même désigné comme son suppléant; c'est le gérant de la mission. Cependant, la Commission n'a pas fait de distinction entre ces deux catégories de suppléants, et les a assimilées.

9) *Chargé d'affaires* ad interim *dans la mission spéciale.* Il arrive très souvent que la mission spéciale se présente sans son chef ou sans le suppléant du chef, c'est-à-dire avant ceux-ci, le contact devant être établi et les affaires expédiées avant leur arrivée. Il arrive également que la mission spéciale reste, au cours de son activité, à la fois sans son chef et sans son suppléant. Dans ce cas, c'est un membre de la mission qui assume provisoirement la charge de chef de la mission, qu'il exerce au nom de celui-ci, s'il en a ainsi disposé. La Commission n'avait pas étudié ce problème en 1960 et n'a pas prescrit que les règles du droit diplomatique se rapportant au chargé d'affaires *ad interim* devaient être appliquées, sous ce rapport, aux missions spéciales [159].

10) Dans le cas où un membre de la mission est désigné comme chargé d'affaires *ad interim,* il est de règle en pratique que la mission diplomatique régulière de l'Etat d'envoi notifie la désignation de la personne qui sera chargée de cette fonction. Cela se produit souvent si le chef de la mission spéciale est révoqué « en silence », s'il quitte subitement son poste, ce qui a souvent lieu lorsqu'il se rend dans son pays pour chercher de nouvelles instructions et y reste longtemps, ou bien si la mission arrive à destination avant son chef et sans son autorisation par écrit au chargé d'affaires présomptif. La Commission a assimilé cette situation à celle du gérant de la mission et elle a prévu que l'autorisation de cette fonction peut être donnée soit par l'Etat d'envoi, soit par le chef de la mission spéciale.

11) En pratique dans les missions spéciales dont la tâche est complexe certains membres de la mission spéciale ou de son personnel sont désignés pour accomplir valablement au nom de la mission spéciale des actes déterminés. La Commission a considéré que cette pratique a une importance juridique et elle a inclu dans l'article une règle correspondante (par. 2 *in fine*).

12) La Commission considère que les règles concernant le chef de la mission spéciale s'appliquent aussi au délégué unique, dénommé « représentant » dans le texte de l'article 6.

Nouvelles propositions des gouvernements

13) Dans ses observations, le Gouvernement yougoslave

> considère que par suite de l'incompatibilité des dispositions de l'article 7 avec le commentaire de cet article, il faudrait au début du deuxième alinéa de cet article, après le mot « mission » ajouter les termes « et un membre de son personnel diplomatique » [160].

14) Le Rapporteur spécial estime que, conformément à l'intention de la Commission, seul le chef de la mission spéciale est normalement autorisé, de par sa fonction, à agir au nom de la mission spéciale, tandis que le paragraphe 2 du texte vise la possibilité de donner aussi cette autorisation à une autre personne. Après avoir examiné les observations de la Yougoslavie, le Rapporteur spécial ne voit pas pourquoi l'un des membres du personnel ne pourrait pas être autorisé à accomplir certains actes au nom de la mission; mais il ne considère pas que les membres du personnel puissent être autorisés à remplacer le chef de la mission. Pour cette raison, le Rapporteur spécial recommande à la Commission de n'adopter qu'en partie la remarque du Gouvernement yougoslave et d'insérer dans le texte de l'article 7 un nouveau paragraphe 3 qui serait ainsi conçu:

> Un membre du personnel de la mission spéciale peut être autorisé à accomplir au nom de la mission des actes déterminés [161].

15) Dans ses observations, le Gouvernement belge exprime l'avis que, pour mieux répondre à l'idée exprimée dans le paragraphe 2 du commentaire, il y aurait lieu de

[159] *Ibid.*, p. 105 et 174. Le Rapporteur spécial, M. Sandström, était même d'avis que cela ne concernait pas les missions spéciales.

[160] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967* vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[161] *Ibid.*

remplacer, dans le texte de l'article, le mot « normalement » par l'expression « sauf accord contraire ». Le Rapporteur spécial ne saurait adhérer à cette proposition, car le mot « normalement »[162] a été employé exprès puisqu'il peut se produire des cas qui ne sont pas prévus par l'accord conclu entre les parties, mais qui justifient suffisamment une dérogation à la normale. Par exemple, le chef de la mission spéciale peut tomber malade et, dans ce cas son substitut peut agir à sa place ou même le chargé d'affaires *ad interim* dans la mission spéciale, comme il est dit aux paragraphes 7, 8, 9 et 10 du commentaire de l'article 7. Aussi le Rapporteur spécial recommande-t-il de passer outre à cette proposition du Gouvernement belge.

16) Le Gouvernement suédois a aussi fait quelques remarques sur l'article 7. Ces remarques sont conçues en ces termes:

> Le terme « normalement » a un caractère descriptif et n'est guère approprié dans cet article. Il y aurait lieu de remanier le texte dans un sens qui dépendra de la question de savoir si on admet ou non le principe du caractère supplétif des règles[163].

17) Le Rapporteur spécial estime que la réponse donnée plus haut à la remarque du Gouvernement belge est également valable pour cette remarque du Gouvernement suédois. Il réitère que le terme « normalement » est un terme essentiel et non pas un terme descriptif, comme on l'a affirmé plus haut.

18) Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël suggère d'insérer dans le texte de l'article 7 le texte de l'article 41 du projet d'articles sur les missions spéciales[164]. Le rapporteur spécial ne partage pas cette opinion, car l'article 7 traite de l'autorisation d'agir au nom de la mission spéciale, tandis que l'article 41 est consacré à l'établissement des règles sur la désignation de l'organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles.

19) Le Gouvernement du Pakistan a formulé, de son côté, les suggestions suivantes: Normalement, de par ses fonctions, le Chef de la mission spéciale est seul autorisé à agir, au nom de la mission spéciale, alors que le paragraphe 2 de l'article 7 semble prévoir qu'une autre personne peut également être autorisée à le faire. Cela pourrait être exprimé plus clairement si l'on ajoutait à l'article 7 un paragraphe 3 ainsi libellé:

> Tout membre de la mission spéciale peut être autorisé à accomplir des actes déterminés au nom de la mission[165].

Le Rapporteur spécial est persuadé que la modification proposée ne troublerait pas le sens du texte actuel du projet d'article 7. Toutefois, l'idée énoncée est déjà incluse au paragraphe 2 de cet article et, par conséquent, bien qu'il accepte cette idée, le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas nécessaire d'adopter l'amendement lui-même.

[162] *Ibid.*

[163] *Ibid.*

[164] *Ibid.*

[165] *Ibid.*

20) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'est pas besoin de modifier le texte de l'article 7 du projet;

b) Il faut souligner dans le commentaire l'idée exprimée par les gouvernements du Pakistan et de la Yougoslavie;

c) En ce qui concerne l'économie de la rédaction et conformément aux définitions proposées dans l'article introductif, il conviendrait de remplacer, au commencement du paragraphe 2 de cet article, le mot « mission » par l'expression « membre de la mission spéciale ou de son personnel »;

d) Le terme « normalement », deux fois employé dans cet article, doit être maintenu, car il indique que cette disposition crée une présomption qui peut être annulée par l'accord entre les parties, ce qui signifie que l'article entier a un caractère facultatif.

Article 8[166]*: Notification*

1. L'Etat d'envoi est tenu de notifier à l'Etat de réception:

a) La composition de la mission spéciale et de son personnel ainsi que tout changement ultérieur;

b) L'arrivée et le départ définitif des membres de la mission et du personnel ainsi que la cessation de leurs fonctions à la mission;

c) L'arrivée et le départ définitif d'une personne qui accompagne le chef ou un membre de la mission ou un membre de son personnel;

d) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat de réception, en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés du chef ou d'un membre de la mission ou d'un membre du personnel de la mission.

2. Si la mission spéciale a déjà commencé ses fonctions, les modifications prévues au paragraphe précédent peuvent être faites par le chef de la mission spéciale ou un membre de la mission ou de son personnel, désigné par le chef de la mission spéciale.

Commentaire

1) L'article 8 s'inspire du paragraphe 1 de l'article 10 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec les modifications exigées par les caractéristiques de l'institution des missions spéciales.

2) Dans le cas des missions spéciales se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure existe pour l'Etat d'envoi l'obligation de notifier la composition de la mission spéciale ainsi que l'arrivée et le départ du chef et des membres de la mission spéciale et de son personnel. La Commission du droit international

[166] Article 7 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 762e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

avait déjà adopté en 1960 le point de vue que, sous ce rapport, les règles générales sur la notification relatives aux missions diplomatiques permanentes sont valables pour les missions spéciales [167].

3) Pourtant, en pratique, cette notification n'est pas identique à celle que l'on applique aux missions diplomatiques permanentes. La pratique connaît, tout d'abord, deux sortes de notification de la composition de la mission spéciale. La première est le préavis, c'est-à-dire l'annonce de l'arrivée. Ce préavis quant à la composition de la mission spéciale doit contenir des informations sommaires sur les personnes qui viennent en mission spéciale et il doit être remis en temps utile, de façon que les organes intéressés de l'Etat de réception, ainsi que les personnes qui, en son nom, maintiendront le contact, puissent être informés. Ce préavis peut être remis, en pratique, au ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception, ou bien à sa mission diplomatique permanente dans l'Etat d'envoi. La deuxième sorte est la notification régulière que l'on fait par voie diplomatique, c'est-à-dire par l'intermédiaire de la mission permanente dans le pays de réception; en pratique, la mission spéciale ne fait elle-même cette première notification de façon directe, que si, dans le pays de réception il n'y a pas de mission permanente de son Etat ni de mission d'un Etat tiers chargé de protéger les intérêts de l'Etat d'envoi. La Commission n'a pas souligné dans le texte l'existence de ces deux degrés de notification. Elle s'est seulement contentée d'indiquer le devoir de l'Etat d'envoi de faire la notification.

4) En conséquence, il existe en pratique certaines règles particulières pour la notification de la composition et de l'arrivée de la mission spéciale. Elles résultent de la nécessité d'informer l'Etat de réception d'une façon différente de celle utilisée pour les missions permanentes. La Commission du droit international n'avait pas mentionné cette question en 1960.

5) D'un autre côté, la coutume n'est pas de notifier séparément le départ de la mission spéciale. On présume qu'elle quitte l'Etat de réception après l'accomplissement de sa tâche. Par contre, il est de coutume que le chef et les membres de la mission spéciale communiquent verbalement aux personnes avec lesquelles ils sont en contact, en qualité de représentants de l'Etat de réception, la date et l'heure de leur départ ainsi que le moyen de transport qu'ils utiliseront à cette fin, soit au cours de leur travail, soit à la fin de leur mission. La Commission a pensé qu'il faut même dans ce cas procéder à une notification régulière.

6) Une question à part est de savoir si le chef et les membres de la mission spéciale qui, après la fin de leur mission officielle, mais dans les limites de la validité de leur visa, restent sur le territoire de l'Etat de réception doivent notifier leur séjour prolongé. Les opinions sont partagées sur ce point et la solution dépend du régime général que l'Etat de réception applique aux étrangers. Toutefois, si ce séjour prolongé se produit, la question reste ouverte de savoir à quel moment le séjour officiel se transforme en séjour privé. La courtoisie exige que l'on procède dans cette situation avec une certaine souplesse. La Commission a considéré qu'il n'était pas nécessaire d'inclure la solution de cette question dans le texte de l'article.

7) Le droit au recrutement sur place de personnel auxiliaire pour les missions spéciales est en pratique limité au recrutement du personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomates ni d'experts, ainsi qu'aux personnes qui exercent certaines fonctions strictement techniques, par exemple le chauffeur, et aux gens de service. La règle observée dans la pratique exige que l'Etat de réception assure la possibilité de tels services, dont dépend souvent l'exercice des fonctions de la mission spéciale. En 1960, la Commission du droit international s'était montrée disposée à considérer que cette possibilité pour les missions spéciales devait être conçue comme faisant partie de leurs privilèges généraux. Cependant, l'Etat de réception est, de toute façon, autorisé à être renseigné sur le recrutement sur place par les missions spéciales et, de l'avis de la Commission, celles-ci sont obligées de renseigner régulièrement les autorités de l'Etat de réception sur l'engagement et le congédiement de ce personnel, bien que tous ces engagements, de même que la mission spéciale elle-même, aient une durée limitée.

8) Pour faciliter et assouplir l'acte de la notification dans la pratique, la mission spéciale seule, une fois que ses fonctions ont commencé, procède elle-même aux notifications directes sans l'intermédiaire obligatoire de la mission diplomatique permanente. La Commission a trouvé cette coutume raisonnable et a inséré une règle correspondante dans le texte du paragraphe 2 de l'article 8.

Nouvelles propositions des gouvernements

9) Dans les observations du Gouvernement d'Israël sur l'article 8 il est dit ce qui suit:

> En ce qui concerne l'expression « une personne » (*any person*) qui figure à *l'alinéa* c *de l'article* 8, il serait, peut-être, utile d'introduire, dans le commentaire relatif à cet article, une explication comme celle que le Rapporteur spécial a donnée au cours du débat et qui figure au paragraphe 14 du compte rendu analytique de la 762e séance de la Commission [168].

10) De l'avis du Rapporteur spécial, c'est une remarque qu'il faut prendre en considération; il en tiendra compte lors de la rédaction des commentaires.

11) Au sujet de cet article, le Gouvernement yougoslave dit ce qui suit:

> Il faudrait accorder la disposition de l'article 8 avec son commentaire. En effet, le paragraphe 1 *d* de cet article prévoit la notification à l'Etat de réception des membres de la mission, des domestiques privés du chef, d'un membre de la mission ou d'un membre du personnel de la mission, recrutés parmi les ressortissants de cet Etat ou les étrangers domiciliés sur son territoire. Toutefois, dans le commentaire de cet article (point 7) il est dit que ce recrutement est limité en pratique au recrutement du personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomate. Etant

[167] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 108 et 174.

[168] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

donné que certains Etats admettent le recrutement de personnel possédant la qualité diplomatique, le gouvernement estime que, dans le paragraphe mentionné du commentaire, il y aurait lieu d'insérer ce qui suit: « dans certains pays ce recrutement est en pratique limité au personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomate » [169].

12) Ayant analysé cette observation du Gouvernement yougoslave, le Rapporteur spécial estime que le texte du paragraphe 1 alinéa *d* de l'article 8 est formulé correctement, car il embrasse tout recrutement des personnes « résidant dans l'Etat de réception, en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés... », tandis que la remarque sur le paragraphe 7 du commentaire est juste. Pour cette raison le Rapporteur spécial est d'avis qu'il y a lieu d'adopter la remarque du Gouvernement yougoslave en tant qu'elle complète le commentaire.

13) Dans les observations du Gouvernement belge, il y a aussi un passage qui concerne l'article 8. On y lit tout d'abord ce qui suit:

Quant au fond, il y a lieu de spécifier que la notification doit être préalable. Cela évitera de devoir recourir, le cas échéant, à la procédure de *non grata*, qui est toujours désagréable pour toutes les parties en cause. Le texte de ce paragraphe devrait donc se lire de la manière suivante: « L'Etat d'envoi est tenu de notifier au préalable à l'Etat de réception:... » [170].

14) Le Rapporteur spécial n'est pas en état de recommander à la Commission d'adopter cette remarque du Gouvernement belge. Il est persuadé qu'il est pratiquement impossible d'effectuer toujours et dans toutes les circonstances la notification préalable de tous les faits énumérés aux alinéas *a* à *d*. Cela ne serait pas même réalisable dans le cas des missions diplomatiques régulières et c'est pourquoi cette question a été réglée, au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, de la façon suivante: « Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent également faire l'objet d'une notification préalable ». Si cela ne peut pas constituer une règle générale, même pour ces deux événements isolés, dans le cas des missions diplomatiques permanentes, il est clair qu'il est inutile de modifier le texte de l'article. Toutefois, il serait peut-être utile d'inclure la substance de l'observation du Gouvernement belge dans le commentaire.

15) Dans les observations du Gouvernement belge il y a un passage qui se rapporte au paragraphe 2 du texte de l'article 8 du projet. Ce passage est ainsi conçu:

Dans cette perspective, les notifications à effectuer lorsque la mission spéciale a déjà commencé de fonctionner, ne concerneraient que les personnes appelées ultérieurement à participer aux travaux de la mission spéciale, ce qui cadrerait mieux avec la pratique suivie [171].

16) Le Rapporteur spécial, connaissant la pratique des missions spéciales, estime que le Commission a justement établi la norme pour tous les cas qui surviennent après le commencement du fonctionnement de la mission spéciale, en comprenant aussi les personnes qui ont été l'objet d'une notification par les autres organes de l'Etat d'envoi, et qu'il ne faut pas limiter cette règle uniquement à la notification des faits qui concernent les personnes entrant dans la composition de la mission ou arrivant après qu'elle a commencé à fonctionner. Jusqu'au moment où la mission spéciale commence à fonctionner, la notification est effectuée par d'autres organes, car la mission spéciale n'existe pas encore *de facto*; après le moment où elle a effectivement commencé à fonctionner, il est superflu de recourir à la notification par d'autres organes.

17) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Rien ne justifie une modification du texte de l'article 8 du projet;

b) Il faut prendre en considération les remarques des Gouvernements d'Israël et de la Yougoslavie pour les insérer dans le commentaire et les observations du Gouvernement belge doivent être mentionnées dans un paragraphe spécial du commentaire, en expliquant que la Commission n'a pas pu les adopter pour les raisons exposées ci-dessus;

c) Compte tenu des définitions figurant dans l'article introductif proposé, il convient de modifier, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, certaines expressions dans le texte du projet, à savoir: 1) au paragraphe 1, alinéa *a*, l'expression « de la mission spéciale et de son personnel » doit être remplacée par l'expression « des membres et du personnel de la mission spéciale »; 2) au paragraphe 1, alinéa *b*, l'expression « des membres de la mission et du personnel » par l'expression « des membres et du personnel de la mission spéciale »; 3) au paragraphe 1, alinéa *c*, l'expression « le chef ou un membre de la mission ou un membre de son personnel » par l'expression « un membre de la mission spéciale ou de son personnel »; au paragraphe 1, alinéa *d*, l'expression « en tant que membres de la mission ou en tant que domestiques privés du chef ou d'un membre de la mission, ou d'un membre du personnel de la mission » par l'expression « en tant que membres de la mission spéciale ou de son personnel ou en tant que personnes employées au service privé des membres ou du personnel de la mission spéciale ».

d) Il faudrait compléter le texte de cet article du projet par un nouveau paragraphe 3 qui serait conçu dans les termes suivants:

« Par un accord mutuel entre les Etats d'envoi et les Etats de réception, la question de la notification peut être réglée d'une façon différente ou plus détaillée ».

Cependant, de l'avis du Rapporteur spécial, à défaut d'un tel arrangement, on considérerait cette disposition comme régulièrement obligatoire, car la question de la notification a souvent donné lieu à des différends dans la pratique et c'est, en outre, une question délicate pour la sécurité de l'Etat de réception.

[169] *Ibid.*

[170] *Ibid.*

[171] *Ibid.*

Article 9 [172]*: Règles générales sur la préséance*

1. Sauf accord contraire, dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent pour l'accomplissement d'une tâche commune, la préséance entre les chefs des missions spéciales est déterminée par l'ordre alphabétique du nom des Etats.

2. L'ordre de préséance des membres et du personnel de la mission spéciale est notifié aux autorités compétentes de l'Etat de réception.

Commentaire

1) La question du rang des chefs de missions spéciales ne se pose que dans les cas de réunion de plusieurs missions spéciales, ou bien lorsque deux missions se réunissent sur le territoire d'un Etat tiers. En pratique, on n'applique pas les règles de préséance entre les chefs de missions diplomatiques permanentes. La Commission a jugé bon de laisser de côté, pour la question de préséance des chefs des missions spéciales, les dispositions de la Convention de Vienne, basées sur la remise des lettres de créance ou la date d'arrivée, et sur les classes des chefs de missions permanentes, institutions qui ne correspondent pas aux missions spéciales.

2) Pour le cas de la réunion d'une mission spéciale et de la délégation ou des organes de l'Etat de réception, la question du rang ne se pose pas. Les règles de courtoisie sont valables en pratique. Les organes ou la délégation de l'Etat de réception rendent les honneurs à la mission spéciale étrangère, tandis que la mission rend les hommages à son hôte, mais il ne s'agit pas de rang de préséance proprement dit. La Commission n'a pas envisagé cette situation dans le texte des articles, estimant les règles de courtoisie suffisantes.

3) La Commission est d'avis qu'il n'est pas opportun d'insérer la règle d'une préséance des chefs de missions spéciales selon la classe diplomatique qui appartiendrait au chef par son titre d'après les normes générales sur les classes des chefs des missions permanentes.

4) Il faut, tout particulièrement, tenir compte du fait que de nombreux chefs de missions spéciales n'ont pas de rang diplomatique et, qu'en outre, les chefs des missions spéciales sont souvent des personnalités au-dessus de tous les rangs diplomatiques. Certains Etats prévoient de pareils cas dans leurs règles de droit interne et dans leur pratique; ils donnent la préférence aux ministres membres du cabinet à certains autres hauts fonctionnaires.

5) La Commission tient à souligner que les règles de l'article 9 ne sont pas valables dans le cas de missions spéciales aux fonctions de cérémonie et protocolaires. Cette question est réglée par l'article 10.

6) La Commission est d'avis que, lors de la détermination du rang des chefs des missions spéciales, il faut se baser sur les arguments suivants: bien que la répartition des chefs de missions spéciales en classes diplomatiques, par exemple, ambassadeur spécial, envoyé spécial, persiste dans le cas de la diplomatie de cérémonie *ad hoc*, il est de règle aujourd'hui de ne leur accorder aucun titre diplomatique spécial. Tous les chefs des missions spéciales représentent leur Etat et sont égaux entre eux conformément au principe de l'égalité des Etats.

7) La Commission du droit international n'avait pas abordé cette question en 1960. Par contre, au cours de la discussion au sein de la Commission en 1960, M. Jiménez de Aréchaga a considéré que les règles sur les classes des chefs des missions s'appliquent également aux missions spéciales, sans se limiter aux missions de cérémonie [173].

8) La pratique développée dans les rapports mutuels entre Etats après la création des Nations Unies ignore la division des chefs des missions spéciales en classes selon leurs grades respectifs, sauf dans le cas des missions de cérémonie.

9) Deux opinions sont avancées au sujet du rang de préséance des chefs de missions spéciales. Selon la première, la question du rang n'existe pas pour les missions spéciales en conséquence de la règle juridique de l'article 3 du Protocole de Vienne du 19 mars 1815. Cette disposition stipule que les agents diplomatiques membres des missions spéciales ne bénéficient à ce titre d'aucune préséance de rang. Genet [174] en déduit qu'ils n'ont, en raison de leur mission, aucun rang spécial, même s'ils possèdent un caractère diplomatique. Pourtant, Satow [175] soutient une opinion différente. Bien que les chefs des missions spéciales ne suivent pas le rang des chefs des missions diplomatiques permanentes, il existe tout de même un ordre selon lequel on peut établir leur rang respectif. C'est d'après Satow, un rang *inter se*. On y tient compte du grade diplomatique réel qu'ils possèdent par ailleurs et, s'ils exercent des fonctions identiques, leur rang respectif est déterminé selon l'ordre de la remise des lettres de créance ou des pleins pouvoirs.

10) M. A.E.F. Sandström, en sa qualité de rapporteur spécial de la Commission du droit international, a adopté, dans son projet de 1960 [176], la thèse selon laquelle, nonobstant le fait que le Protocole de Vienne de 1815 n'établit aucune supériorité de rang en vertu de la mission spéciale, il existe tout de même, entre les chefs des missions spéciales, du moins au point de vue du cérémonial, un certain rang *inter se*, que l'on détermine suivant l'ordre de la remise des lettres de créance. Pourtant, bien qu'il ait avancé une telle opinion dans le préambule de son rapport, il s'est limité, dans le dispositif (art. 10 de sa première version et art. 3 de sa deuxième version), à la disposition négative que le chef d'une mission spéciale ne peut prétendre à ce titre à aucune supériorité de rang.

[172] Article 8 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN. 4/166). Examiné par la Commission à sa 762e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

[173] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111.

[174] Raoul Genet, *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Paris, 1931, t. I, p. 86.

[175] Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4e éd. Londres, 1957, p. 41.

[176] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 104.

11) M. Sandström a pris pour point de départ l'idée que le rang est limité par l'appartenance à la carrière diplomatique ou le grade diplomatique. C'est pourquoi il a fait une distinction entre les missions diplomatiques, les missions prétendues diplomatiques, et les missions techniques, qui ne sont pas de caractère diplomatique.

12) Tout d'abord, la Commission, au cours de sa seizième session, a soutenu qu'il est inexact qu'on trouve nécessairement à la tête d'une mission diplomatique spéciale de caractère politique une personne de la carrière diplomatique et ayant un grade diplomatique. Il peut s'agir d'autres personnes et, pour cette raison, le critère basé sur le grade est très incertain. Pourquoi un haut fonctionnaire de l'Etat, par exemple un membre du gouvernement, occuperait-il nécessairement un rang inférieur à celui des personnes qui portent le titre d'ambassadeur ? Ce serait aujourd'hui incompatible avec la conception fonctionnelle de la diplomatie. D'un autre côté, on pense qu'il serait erroné de classer les chefs des missions à rangs diplomatiques selon leurs titres, par exemple, l'un au rang d'ambassadeur et l'autre au rang de ministre plénipotentiaire. Ils sont tous des chefs de mission et représentent au même titre des Etats souverains, auxquels on reconnaît, selon la Charte des Nations Unies, le droit à l'égalité souveraine (Art. 2). Il s'ensuit que le rang *inter se* ne peut être établi selon les critères du rang diplomatique, du moins en ce qui concerne le traitement juridique; on ne touche pas par là à la courtoisie envers le chef de la mission spéciale.

13) En second lieu, la Commission a écarté l'idée d'un critère différent pour les missions dites techniques. A la tête de celles-ci se trouve aujourd'hui le plus souvent un diplomate de carrière et la tâche de chacune d'elles comporte aussi certains éléments politiques et représentatifs.

14) Ensuite il est difficile de parler d'un rang établi selon le moment de la remise des lettres de créance des chefs de missions spéciales. Dans la plupart des cas, là où se réunissent les missions spéciales, il y a présomption, conforme à la réalité, qu'ils arrivent simultanément [177] et on ne pratique que bien rarement la remise individuelle et solennelle des lettres de créance. Pour cette raison, le moment de la remise perd en pratique toute son importance.

15) Bien que limitée à l'effet *inter se*, la question de la préséance entre les chefs de missions spéciales est importante uniquement lorsqu'il s'agit d'une réunion multilatérale ou bien du contact entre deux ou trois Etats, sans compter l'Etat de réception. La question du rang ne se pose pas s'il s'agit uniquement du contact entre la mission spéciale et les représentants de l'Etat de réception: l'hôte traite, par courtoisie, son invité avec beaucoup d'égards, et celui-ci est également tenu de procéder de la même manière avec son hôte.

16) La Commission est d'avis que, d'une part, le changement de conception quant au caractère de la diplomatie, notamment l'abandon de la théorie du caractère exclusivement représentatif de la diplomatie ainsi que l'adoption de celle du caractère fonctionnel [178] et, d'autre part, l'adhésion au principe de l'égalité souveraine des Etats ont donné lieu à une transformation totale des règles juridiques concernant le rang des chefs des missions spéciales. Les critères du Protocole de Vienne (1815) ne sont plus applicables. Aucune analogie avec les règles sur la préséance valables pour les missions permanentes ne peut représenter le principe général. Pour cette raison, on adopte de plus en plus un critère automatique pour la détermination du rang des chefs de missions spéciales, un critère qui consiste à classer les délégués et les délégations dans une liste, selon l'ordre alphabétique du nom des Etats participants. Etant donné les différences linguistiques dans la dénomination des Etats, on désigne aussi la langue dans laquelle ce classement sera effectué [179]. C'est le seul moyen qui permette de maintenir un ordre qui remplacerait le rang et d'assurer en même temps l'application des règles sur l'égalité souveraine des Etats [180].

17) La Commission du droit international ne s'est pas engagée dans l'examen de la question du rang dans le cadre d'une mission spéciale. Elle est convaincue que tout Etat doit lui-même déterminer le rang interne des membres de la mission spéciale, que ce rang n'a qu'un caractère protocolaire, et que la liste des rangs est transmise à l'Etat de réception par le chef de la mission spéciale, soit directement, soit par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente. Cette règle fait l'objet du paragraphe 2 de l'article 9.

18) La Commission croit également qu'il n'y a pas de règles juridiques universelles pour déterminer les rangs respectifs des membres de diverses missions spéciales, ou bien entre eux et les membres des missions diplomatiques permanentes, ou bien encore entre eux et les fonctionnaires du cadre administratif de l'Etat de réception.

19) Il arrive souvent que les missions spéciales se réunissent sur le territoire d'un Etat tiers, sans que cet Etat prenne part à leur activité. Dans ce cas, il importe à l'Etat de réception que le rang des chefs des missions spéciales, ou plutôt des missions elles-mêmes, soit déterminé pour qu'il ne risque pas, en sa qualité d'hôte, de favoriser une mission, ou bien de se fonder sur des critères subjectifs pour déterminer ce rang.

20) Il est nécessaire de commenter brièvement la question de l'ordre alphabétique de la dénomination de l'Etat comme critère pour la détermination du rang des missions spéciales. A l'heure actuelle, il est de règle, à l'ONU et dans toutes les institutions spécialisées, de

[177] Voir M. Jiménez de Aréchaga, *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111, par. 13.

[178] Ce cumul des caractères fonctionnels et représentatifs est confirmé à l'alinéa 4 du préambule et à l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

[179] M. Sandström se fondait aussi sur ce critère dans son projet précité, lorsqu'il a traité de la question de la participation de la diplomatie *ad hoc* au congrès et aux conférences (art. 6, chap. II).

[180] Afin de conformer davantage la pratique au principe de l'égalité, on procède aujourd'hui au tirage au sort: la lettre initiale du nom de l'Etat, choisi de cette façon, marque le commencement de cet ordre alphabétique *ad hoc*. Aux réunions de l'ONU et à celles qu'elle organise, le tirage au sort a lieu lors de l'ouverture de la session, pour la durée de laquelle on assigne les places aux Etats participants, et aussi toutes les fois que l'on procède au vote par appel nominal.

suivre un critère conforme au principe de l'égalité souveraine des Etats. La Commission considère que ce critère est le plus correct, mais elle admet que cette règle ne soit pas strictement observée, si l'on se fonde sur l'ordre alphabétique des Etats d'après leur dénomination dans une langue absolument déterminée, par exemple l'anglais. Certains praticiens lui ont signalé la possibilité d'utiliser, selon le même critère, l'ordre alphabétique des dénominations d'Etats employé dans la liste diplomatique officielle du protocole de l'Etat de réception. Ce qui importe, c'est de maintenir un critère objectif, conforme au principe de l'égalité souveraine des Etats. Voila pourquoi la Commission s'est arrêtée au principe de l'ordre alphabétique du nom des Etats. Les membres de la Commission ont été divisés sur la question de savoir si l'ordre adopté était soit l'ordre employé par l'ONU, soit l'ordre du protocole de l'Etat de réception.

21) La Commission considère que tout ce qui est dit pour les chefs des missions spéciales dans cet article est valable aussi pour les représentants uniques.

Nouvelles propositions des gouvernements

22) Dans les observations du Gouvernement belge, nous trouvons au sujet du paragraphe 1 de l'article 9 ce qui suit:

La Belgique est d'avis que le choix de la langue qui détermine l'ordre alphabétique doit être celui résultant des règles protocolaires de l'Etat de réception. Le paragraphe devrait donc porter *in fine* ... conformément au protocole en vigueur dans l'Etat de réception [181].

23) Le Rapporteur spécial estime que cette remarque est opportune et qu'elle est conforme à l'idée que la Commission avait exprimée au paragraphe 20 du commentaire sur l'article 9. Le Rapporteur spécial serait disposé à adopter cette modification.

24) Dans ses observations, le Gouvernement belge propose d'ajouter un nouveau paragraphe au texte de l'article 9. Cette proposition est ainsi conçue:

Il est estimé utile d'annoncer l'exception qui fait l'objet de l'article suivant et ainsi un nouveau paragraphe 3 devrait stipuler que le présent article n'affecte pas les dispositions de l'article 10, relatives aux missions spéciales de cérémonie et protocolaires [182].

25) Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu de la nécessité de ce nouveau paragraphe, car l'article 10 suit immédiatement l'article 9.

26) Dans les observations du Gouvernement d'Israël, il y a une proposition tendant à réunir les articles 9 et 10 en un seul article. Voici le texte de cette proposition:

Il ne semble pas nécessaire d'appliquer des critères différents dans le *paragraphe 1 de l'article 9* et dans *l'article 10*; c'est pourquoi il est proposé de fusionner les deux textes comme suit: Sauf accord contraire, dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent pour l'accomplissement d'une tâche commune, ou à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire, la préséance entre leurs membres et leur personnel respectifs est déterminée par l'ordre alphabétique du nom des Etats intéressés [183].

27) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faut pas rattacher les missions spéciales modernes chargées de tâches substantielles à l'institution traditionnelle des missions spéciales protocolaires et de cérémonie.

28) Dans les observations du Gouvernement yougoslave sur l'article 9 il est dit ce qui suit:

Pour ce qui est de la détermination de l'ordre alphabétique à appliquer aux préséances, faisant l'objet de l'article 9 du Projet, on considère qu'il faudrait adopter l'ordre alphabétique de l'Etat de réception ou, à défaut de ce dernier, le système appliqué par l'Organisation des Nations Unies [184].

29) A l'égard de cette observation, le Rapporteur spécial prend la même attitude qu'envers la proposition du Gouvernement belge, exposée plus haut. Il considère qu'il est de son devoir de faire observer que la proposition yougoslave est plus complète, car elle offre le choix entre deux ordres alphabétiques, à savoir celui de l'Etat de réception et celui du Protocole de l'ONU. Peut-être serait-il même mieux d'adopter cette proposition comme complément du paragraphe 1 de cet article.

30) Dans ses observations écrites, le Gouvernement autrichien traite de la question de savoir comment déterminer d'une façon plus précise l'ordre alphabétique des Etats pour servir de base au règlement du problème de la préséance des missions spéciales. Il dit à ce sujet ce qui suit:

Article 9, paragraphe 1: Il serait souhaitable de préciser sur quelles langues on se fonderait pour établir l'ordre alphabétique, d'autant qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions précises du commentaire [185].

31) Le Rapporteur spécial adopte en principe la suggestion du Gouvernement autrichien et propose à la Commission de la coordonner avec les propositions des Gouvernements belge et yougoslave, exposées aux paragraphes 22 et 28 de ce commentaire.

32) Le Gouvernement néerlandais a formulé une observation qui se rapporte à la fois aux articles 9 et 10 du projet. Cette observation est conçue en ces termes:

Selon le Gouvernement néerlandais, il vaudrait mieux que la question de la préséance soit réglée, dans tous les cas, par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception, comme le stipule l'article 10 pour les missions spéciales de cérémonie. Des règles de préséance applicables sur le plan international ne sont pas nécessaires, sauf pour des conférences multilatérales qui ne sont pas convoquées par l'Etat de réception. Or, le projet d'articles ne s'applique pas à de telles conférences. Le Gouvernement néerlandais propose donc de fondre en une seule disposition les articles 9 et 10, en omettant le paragraphe 1 de l'article 9 et en rendant les dispositions de l'article 10 applicables à toutes les missions spéciales [186].

33) Le Rapporteur spécial ne saurait recommander à la Commission d'adopter l'idée du Gouvernement néerlandais, car elle n'offre aucune garantie qu'il y aura une règle internationale en ce qui concerne le traitement

[181] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[182] *Ibid.*

[183] *Ibid.*

[184] *Ibid.*

[185] *Ibid.*

[186] *Ibid.*

des missions spéciales; la Commission a, en outre, nettement posé qu'il ne fallait pas confondre les missions spéciales modernes d'aujourd'hui avec les missions spéciales de caractère protocolaire et de cérémonie.

34) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) La seule modification qui pourrait être introduite dans le texte du paragraphe 1 de l'article 9 consisterait à déterminer de plus près la langue ou l'usage de l'ordre alphabétique. Le Rapporteur spécial a une estime égale pour les propositions de la Belgique et de la Yougoslavie et laisse à la Commission le soin de décider si l'adoption de ces propositions est nécessaire et laquelle est plus utile. En revanche, le Rapporteur spécial ne recommande pas d'adopter la fusion des articles 9 et 10 proposée par le Gouvernement des Pays-Bas. Le Rapporteur répète qu'il n'est pas convaincu de l'utilité de la proposition du Gouvernement belge tendant à insérer un nouveau paragraphe dans l'article 9.

b) Il faudrait insérer dans le texte du commentaire une explication plus détaillée des propositions faites par la Belgique et la Yougoslavie sur la détermination plus précise de la langue pour l'ordre alphabétique, sans égard au fait que ces propositions soient ou non adoptées.

c) Il convient de faire entrer dans le commentaire l'idée qu'il ne faut pas rattacher les missions spéciales modernes chargées de tâches substantielles à l'institution traditionnelle des missions spéciales protocolaires et de cérémonie, et de mentionner que certains Etats ont proposé de prendre cela en considération.

d) Il n'est pas nécessaire de modifier le texte du projet de l'article 9 pour des raisons d'économie de la rédaction.

e) Alors que la disposition du paragraphe 1 de cet article a un caractère facultatif, la disposition du paragraphe 2 représente une coutume internationale entrée en usage qui est de caractère généralement obligatoire.

Article 10[187]*: Préséance entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires*

La préséance entre deux ou plusieurs missions spéciales qui se rencontrent à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire est réglée par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques se limite aux dispositions concernant les missions diplomatiques permanentes et n'envisage pas plus les missions spéciales que les missions diplomatiques de cérémonie et protocolaires qui se sont maintenues en pratique, même après la création de la diplomatie sédentaire permanente, et subsistent encore de nos jours.

2) La Commission a constaté que les règles concernant les missions spéciales de cérémonie et protocolaires varient d'un Etat à l'autre. Entre la question de savoir s'il faut procéder à une sélection des coutumes différentes ou bien accepter la règle universellement observée en pratique que l'Etat de réception est compétent pour régler la préséance entre les missions spéciales qui se rencontrent sur son territoire à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire, la Commission a préféré la deuxième solution.

3) Parmi les diverses coutumes suivies, on peut citer:

a) La coutume que les représentants des Etats portent en pareilles occasions le titre d'ambassadeurs extraordinaires spéciaux. Même à l'ambassadeur régulièrement accrédité, lorsqu'il est chargé de représenter son pays dans une occasion solennelle, on donne le titre d'ambassadeur *ad hoc*. On considère cela comme une question de courtoisie internationale.

b) D'après une interprétation constante de l'article III du Protocole de Vienne de 1815, on considère que, même pour ces ambassadeurs, la règle *prior tempore* est valable, selon le moment de la remise des lettres de créance émises pour l'occasion *ad hoc*. Pourtant, il s'est avéré que la mise en pratique de cette règle est presque impossible. L'exemple en a été donné lors des funérailles du roi George VI de Grande-Bretagne. Un certain nombre de missions spéciales n'ont pas réussi, faute de temps, à remettre leurs lettres de créance, ni même copie de ces lettres à la nouvelle reine avant la cérémonie des funérailles. En outre, plusieurs missions sont arrivées simultanément à Londres, ce qui rendait inapplicable la règle consistant à déterminer le rang selon le moment d'arrivée. C'est pourquoi l'on a soutenu qu'il serait préférable de choisir un autre critère, plus objectif et plus proche du principe de l'égalité souveraine des Etats, tout en retenant la division en classes des chefs de missions spéciales.

c) En pratique, on envoie de plus en plus souvent, pour les occasions de nature solennelle, des délégués spéciaux dont le rang hiérarchique est au-dessus de celui d'ambassadeur. Dans certains pays, on considère que ce serait abaisser leur rang que de leur donner le titre d'ambassadeur *ad hoc*, car on admet de plus en plus que les chefs et les membres de gouvernement sont au-dessus de tous les fonctionnaires y compris les ambassadeurs. Les règles du droit interne de divers pays donnent, en pratique, à ces personnalités la préférence absolue par rapport aux diplomates.

d) Pourtant, on envoie aussi comme ambassadeurs spéciaux *ad hoc* des personnes qui n'appartiennent pas aux groupes mentionnés à l'alinéa *a* ci-dessus, mais on ne leur accorde pas un titre diplomatique qu'elles ne désirent d'ailleurs pas posséder. Ce sont très souvent des personnages de marque qui ont déjà leur propre importance. Une certaine hésitation se manifeste, en pratique, quant à la réglementation de leur situation. Il existe une objection contre l'exigence de reconnaître aussi à ces personnages la primauté par rapport aux ambassadeurs *ad hoc*. Les arguments en faveur de cette opinion sont correctement basés d'après certaines opinions, sur le fait que l'Etat qui

[187] Article 9 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 762e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 773e séance.

envoie un émissaire de ce genre, s'il désirait assurer au chef de la mission spéciale, ainsi qu'à lui-même, la préférence, devrait le nommer ambassadeur *ad hoc*. La diminution de son rang de préséance est imputable à l'Etat d'envoi.

e) Dans ce cas, la fonction diplomatique du chef de la mission spéciale est déterminée *ad hoc*, indépendamment de ce qu'on appelle le rang diplomatique réel. On donne très souvent le titre d'ambassadeur *ad hoc*, spécialement pour cette occasion, aux personnes qui n'appartiennent pas à la carrière diplomatique ou bien aux chefs des missions permanentes de la deuxième classe. Ce fait doit être explicitement mentionné dans les lettres de créance spéciales pour l'exercice de la fonction protocolaire ou de cérémonie.

f) La délivrance de lettres de créance spéciales pour une fonction concrète de ce genre est une pratique usuelle. Elles doivent être en bonne et due forme comme celles des ambassadeurs permanents, mais elles diffèrent de celles-ci par leur teneur, car la tâche de la mission est strictement limitée à une fonction de cérémonie ou protocolaire déterminée. La délivrance de telles lettres de créance est considérée comme courtoisie internationale et c'est pourquoi on demande aux chefs des missions diplomatiques permanentes d'être titulaires de ces lettres de créance spéciales.

g) De grandes difficultés surgissent à cause du caractère incertain des règles de droit relatives aux rapports de rang entre les chefs des missions spéciales pour les fonctions de cérémonie et protocolaires et les chefs des missions régulièrement accréditées auprès des gouvernements des pays où l'occasion solennelle se produit. Les instructions du protocole de la cour de Saint-James, relatives aux cérémonies solennelles, donnent la préférence aux chefs des missions spéciales, tandis que les chefs des missions diplomatiques régulièrement accrédités occupent le rang immédiatement inférieur à moins qu'il n'y ait cumul de ces deux qualités en leur personne pour cette occasion déterminée. Cette solution s'avère correcte et elle correspond à la nature même de la fonction, car autrement l'envoi d'une mission spéciale perdrait tout son sens.

h) On ne connaît pas avec certitude la situation des membres de la mission spéciale de caractère cérémonial ou protocolaire, dont les membres sont délégués à droits égaux et ont tous ensemble des lettres de créance collectives pour l'exercice de la fonction de cérémonie ou protocolaire. Toutefois, comme le mentionne le paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 7, la pratique n'est pas uniforme.

4) Bien que la Commission ait décidé à l'unanimité d'accepter la règle de l'article 10, certains membres ont demandé que le texte initial de l'article 9, préparé par le Rapporteur spécial, soit aussi inclus dans le présent rapport à titre d'information [188].

Ce texte est le suivant:

1. Dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se rencontrent lors de la même occasion protocolaire ou de cérémonie (par exemple, mariage, baptême, couronnement, installation du chef d'Etat, funérailles, etc.), la préséance entre les chefs de ces missions est déterminée selon la classe à laquelle appartient le chef de la mission spéciale du fait du titre diplomatique qu'il porte et, dans le cadre de la même classe, suivant l'ordre alphabétique de la dénomination de l'Etat.

2. Les chefs d'Etat, membres de familles régnantes, présidents des conseils et ministres membres de gouvernements représentent des classes particulières qui devancent la classe d'ambassadeurs.

3. Les chefs des missions spéciales qui ne possèdent pas le rang diplomatique d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire ou qui n'appartiennent pas aux groupes de personnes mentionnées au paragraphe 2 du présent article forment, sans égard aux fonctions qu'ils exercent, un groupe particulier qui suit immédiatement celui des chefs des missions spéciales ayant le rang de ministres plénipotentiaires.

4. Pour la détermination du rang au sens du présent article, excepté pour les personnes mentionnées au paragraphe 2, on prend en considération le titre diplomatique indiqué dans les lettres de créance pour l'exercice de la fonction de cérémonie ou protocolaire.

5. Les chefs de missions diplomatiques régulières ne sont pas considérés comme chefs des missions spéciales pour les fonctions de cérémonie ou protocolaires s'ils n'ont pas présenté des lettres de créance émises spécialement à cette fin particulière.

6. Le personnel des missions spéciales pour les fonctions de cet ordre possède respectivement le rang déterminé selon le rang du chef de la mission spéciale.

7. Lorsqu'ils se présentent, lors de la cérémonie à laquelle se rattache leur fonction protocolaire ou de cérémonie, les chefs des missions spéciales ont la préséance par rapport aux chefs des missions diplomatiques régulières.

Ce texte a été communiqué à la Commission, mais elle n'a pas procédé à son examen détaillé car elle s'est décidée en principe pour un renvoi de la question sans la traiter à fond.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Le Gouvernement belge a formulé des observations et des propositions au sujet de l'article 10. Il dit ce qui suit:

Cet article est ambigu. Il parle de missions spéciales qui se rencontrent à l'occasion d'une cérémonie. Pris à la lettre il paraît concerner les missions spéciales généralement quelconques. Il serait à la fois plus clair et plus simple d'énoncer que « la préséance entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires est réglée par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception ». Dans ces conditions, la Belgique ne désire pas voir régler cet article par un texte détaillé tel que proposé au paragraphe 4 du commentaire [189].

6) Le Rapporteur spécial considère que le texte proposé par le Gouvernement belge, est au fond identique au texte de l'article 10 du projet de la Commission, mais qu'étant plus condensé il convient peut-être mieux.

7) On relèvera que le Gouvernement belge a proposé un paragraphe complémentaire à l'article 9 qui est une disposition de renvoi à l'article 10. Le Rapporteur spécial s'est prononcé à ce sujet dans la section qui se rapporte à l'article 9.

8) Le Gouvernement d'Israël propose de combiner le paragraphe 1 de l'article 9 et l'article 10, ce qui abolirait

[188] Document A/CN.4/166, art. 9.

[189] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

l'article 10. Sur cette proposition, le Rapporteur spécial s'est déjà prononcé en parlant de l'article 9.

9) La suggestion du Gouvernement néerlandais sur la fusion des articles 9 et 10 a été déjà exposée ci-dessus en traitant de l'article 9 du projet.

10) Le Rapporteur spécial est d'avis que les propositions visant à combiner les articles 9 et 10, faites par les Gouvernements d'Israël et des Pays-Bas, ne sont pas acceptables à cause de la différence fondamentale et essentielle entre les missions spéciales modernes et les missions de caractère protocolaire et de cérémonie dont il a été traité plus amplement à propos de l'article 9 du Projet.

11) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a rien qui justifie une modification du texte de l'article 10 du projet;

b) Dans un paragraphe spécial du commentaire, il faut de nouveau faire ressortir la différence entre les missions spéciales substantielles et celles de caractère protocolaire et de cérémonie;

c) Il n'y a aucune nécessité de modifier le texte de cet article pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) La disposition de l'article 10 est de caractère généralement obligatoire, en ce sens qu'elle oblige les Etats de réception à appliquer à toutes les missions spéciales de caractère protocolaire ou de cérémonie, sans distinction, le protocole qui est en vigueur dans l'Etat de réception, alors que le présent article ne touche pas à la question du contenu intérieur de ce protocole.

Article 11 [190]*: Commencement des fonctions d'une mission spéciale*

Les fonctions d'une mission spéciale commencent dès l'entrée en contact officiel de cette mission avec les organes compétents de l'Etat de réception. Le commencement des fonctions ne dépend pas d'une présentation de la mission spéciale par la mission diplomatique régulière, ni de la remise de lettres de créance ou de pleins pouvoirs.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de dispositions expresses concernant le commencement des fonctions des missions diplomatiques permanentes.

2) En ce qui concerne le début des fonctions des missions spéciales, la Commission du droit international a adopté le point de vue que les règles valables pour les missions diplomatiques permanentes ne s'appliquent pas à cette question [191].

3) On a constaté, qu'en pratique, il existe des usages spéciaux à ce sujet. La mission spéciale, notifiée préalablement et accueillie, entre en fonction dès son arrivée dans le territoire de l'Etat de réception si elle n'y est pas arrivée trop tôt, ce qui dépend des circonstances et de l'évaluation de la notion du délai raisonnable. En l'absence de préavis, on considère que les fonctions commencent à partir du moment de la prise de contact avec les organes de l'Etat de réception. Par ailleurs, pour les missions spéciales, on n'exige pas que le commencement des fonctions soit compté à partir de la remise des copies des lettres de créance ou des pleins pouvoirs, bien qu'on en tienne compte dans le cas des ambassadeurs *ad hoc*. A l'heure actuelle, les chefs des missions spéciales en général, même s'ils doivent être munis de pleins pouvoirs, ne soumettent ni l'original ni la copie d'avance, mais seulement au moment où il devient nécessaire de prouver qu'ils sont autorisés à accepter des obligations au nom de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi, il existe une différence de nature juridique par rapport aux chefs des missions permanentes en ce qui concerne la détermination du moment où commencent les fonctions.

4) Dans presque toutes les instructions d'Etat concernant l'exercice des fonctions ayant trait au protocole diplomatique, on trouve plus de règles sur la manière d'accueillir une mission de cérémonie *ad hoc* à son arrivée et de la reconduire à son départ que sur sa réception, qui revêt la forme d'une audience chez le ministre des affaires étrangères aux fins de présentation de la mission ou de remise des lettres d'introduction ou des copies des lettres de créance. On trouve encore moins de règles à propos de l'audience donnée par le chef d'Etat pour la remise des lettres de créance. Même si le chef de la mission spéciale arrive muni de lettres de créance spéciales, adressées au chef de l'Etat, la pratique est de les remettre par un procédé expéditif, c'est-à-dire par l'intermédiaire du chef du protocole, et la mission entre en fonctions immédiatement. Comme exemple de cet usage, on cite le cas d'une mission *ad hoc* envoyée pour présenter les condoléances de son propre chef d'Etat au chef d'Etat d'un autre pays, à l'occasion du décès de son prédécesseur, ou d'un membre de la famille royale. Dans un pareil cas, le moment paraît peu opportun pour les réceptions solennelles et, d'ailleurs, le temps fait généralement défaut. Pourtant, les missions ayant une importance particulière sont tout de même traitées, à leur arrivée et à leur départ, selon les règles générales du protocole.

5) Les contacts entre les missions spéciales chargées de mener des négociations politiques ont aussi généralement lieu immédiatement après la visite dite protocolaire au fonctionnaire compétent avec lequel on aura à négocier.

6) En ce qui concerne les missions spéciales chargées de négociations techniques, la pratique ne connaît ni la réception solennelle, ni la remise solennelle des pleins pouvoirs. Il est toutefois d'usage de faire une visite d'introduction ou de premier contact si les parties se connaissent déjà. Est en voie de disparition la coutume que le chef de la mission spéciale soit accompagné, lors de sa première visite, par le chef de la mission diplomatique permanente accréditée auprès de l'Etat de réception, ou par quelque membre de cette mission, si

[190] Article 10 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 762e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 768e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

[191] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 111 et 174.

le chef de la mission spéciale ou son interlocuteur, qui doit le recevoir, occupent un grade hiérarchique inférieur à celui du chef de la mission permanente. Toutefois, en pratique cette formalité de présentation est en voie de disparition et la Commission ne la considère pas comme indispensable.

7) En ce qui concerne la réception du chef de la mission spéciale et la remise de ses lettres de créance ou de ses pleins pouvoirs, il faut mettre en relief une différence essentielle avec la remise des lettres de créance et la réception des chefs des missions permanentes. Cette différence a, tout d'abord, trait à la personne de laquelle émanent les pleins pouvoirs, s'il ne s'agit pas d'un ambassadeur spécial ou d'une mission protocolaire *ad hoc*. L'ambassadeur spécial ainsi que le chef de la mission protocolaire *ad hoc* reçoivent leurs lettres de créance du chef de l'Etat, de même que les chefs des missions diplomatiques permanentes de première et de deuxième classe, et elles sont adressées au chef de l'Etat dans lequel ils sont envoyés. Cette procédure n'est pas toujours observée pour les autres missions spéciales. Suivant une coutume qui s'est récemment formée en pratique, les pleins pouvoirs sont délivrés, sans égard au rang du délégué ou du chef de la mission spéciale, et par analogie avec les règles concernant la régularité des pleins pouvoirs dans le cadre de l'ONU, soit par le chef de l'Etat, soit par le chef du gouvernement, ou bien par le ministre des affaires étrangères.

8) Cette différence se manifeste, ensuite, dans le fait que les lettres de créance du chef de la mission diplomatique permanente sont toujours à titre personnel, tandis que tel n'est pas le cas pour les missions spéciales. Dans ce dernier cas, même s'il s'agit d'une mission protocolaire, les lettres de créance peuvent aussi être collectives, c'est-à-dire que non seulement le chef, mais aussi les autres membres de la mission sont désignés pour exercer certaines fonctions; cette situation serait impossible pour les missions permanentes, où il n'y a pas d'accréditement collectif. S'il s'agit de pleins pouvoirs, ils peuvent être individuels ou collectifs, ou éventuellement supplétifs, par exemple: autorisation valable pour le chef seul, autorisation stipulant que les déclarations au nom de l'Etat seront faites par le chef et certains membres de la mission, ou bien par une ou plusieurs personnes nommées dans les pleins pouvoirs, sans égard à leur position dans la mission. On a commencé récemment à utiliser de plus en plus souvent les pleins pouvoirs collectifs supplétifs dans les missions spéciales, pour le chef ou un membre déterminé de la mission. Cette solution est pratique pour le cas où le chef serait empêché d'assister aux négociations, constamment et jusqu'à la fin.

9) En pratique, les membres de la mission spéciale et son personnel sont considérés comme entrant en fonctions en même temps que leur chef, à condition qu'ils soient arrivés ensemble au début de l'activité de la mission. S'ils sont arrivés plus tard, on considère que leur mission commence à partir du jour de leur arrivée, notifiée en temps utile à l'Etat de réception.

10) Il devient de plus en plus rare de faire un accueil protocolaire aux missions spéciales lors de leur arrivée à destination, c'est-à-dire à l'endroit où les négociations doivent avoir lieu. Toutefois, on observe strictement les règles relatives à la réception lorsqu'il s'agit de missions politiques importantes, mais c'est un fait qui n'a de conséquence que du point de vue de la courtoisie protocolaire et n'a aucune importance juridique.

11) Les membres des missions diplomatiques permanentes qui entrent dans la composition de la mission spéciale sont considérés, malgré leur activité dans la mission spéciale, comme conservant leur qualité de diplomates permanents; aussi le problème de leur entrée en fonctions à la mission spéciale est-il pour eux d'un intérêt secondaire.

12) En pratique, les Etats se plaignent de la discrimination en ce qui concerne la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales de la part de l'Etat de réception, même s'il s'agit de missions spéciales de même genre. La Commission considère qu'une telle discrimination est contraire aux principes généraux concernant les relations internationales. Elle est d'avis que le principe de non-discrimination doit s'appliquer aussi dans ce cas et elle demande aux gouvernements de lui faire savoir s'ils estiment qu'une règle correspondante doit être incluse dans l'article. La raison qui a amené la Commission à s'abstenir de formuler une disposition à ce sujet est que, très souvent, les différences de traitement sont la conséquence des relations entre Etats, qui sont plus ou moins bonnes selon les cas.

Nouvelles propositions des gouvernements

13) Dans ses observations, le Gouvernement de la Haute-Volta propose d'inclure, dans le texte même de l'article 11, l'idée de la non-discrimination en ce qui concerne la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales de la part de l'Etat de réception, notamment s'il s'agit de missions spéciales, idée exposée dans le paragraphe 12 du commentaire relatif à l'article 11 du projet. Cette proposition est conçue comme suit:

> Le problème posé par le paragraphe 12 du commentaire de l'article 11 revêt une grande importance aujourd'hui: c'est celui de la discrimination de fait que peuvent subir des missions spéciales par rapport à d'autres. Une telle discrimination est contraire à l'égalité souveraine des Etats, contraire aux principes qui doivent guider les Etats dans leurs relations quotidiennes; les différences de traitement dans la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales peuvent compromettre les chances de réussite de la mission elle-même qui doit pouvoir évoluer dans une atmosphère de sérénité et de confiance.
>
> Le Gouvernement voltaïque quant à lui est d'avis qu'une disposition sur la non-discrimination doit être incluse dans cet article [192].

14) Le Rapporteur spécial a des sympathies particulières à l'égard de cette proposition et la considère comme justifiée en droit et fondée sur le principe de l'égalité des Etats. Cette idée fut aussi à la base de la formulation du paragraphe 2 de l'article 13 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

15) Dans ses observations, le Gouvernement belge part d'une conception sur le commencement des fonctions de la mission spéciale différente de celle qui a été

[192] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

adoptée par la vaste pratique internationale et par la Commission. Le but de l'article 11 du projet est de lier le commencement des fonctions de la mission spéciale au moment du contact effectif entre la mission spéciale et les organes compétents de l'Etat de réception. Le Gouvernement belge, au contraire, a fait une proposition, qui pourrait conduire à une autre interprétation dans la solution entière du problème. Tout d'abord, il ne faut pas confondre le commencement des privilèges et immunités de la mission spéciale et le début de son fonctionnement. Ce sont, de l'avis du Rapporteur spécial, deux institutions juridiques différentes bien qu'elles coïncident de temps en temps. Pour cette raison, il est nécessaire que la Commission prenne une position déterminée à l'égard de la proposition belge. Cette proposition est ainsi conçue:

On peut se demander quelle est l'utilité de la première phrase de l'article, puisque le début des privilèges et immunités est régi par l'article 37. Par ailleurs, la rédaction actuelle peut prêter à confusion en matière protocolaire, où précisément des lettres de créance peuvent être requises.

Enfin, une mission diplomatique ne doit pas être qualifiée de régulière, mais de permanente. Dans ces conditions, on pourrait rédiger l'article comme suit:

« Sauf ce qui est prévu par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception pour les missions spéciales de cérémonie et protocolaires, l'exercice des fonctions d'une mission spéciale ne dépend pas d'une présentation de la mission spéciale par la mission diplomatique permanente, ni de la remise des lettres de créance ou de pleins pouvoirs. » [193]

16) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni prend en considération la question que la Commission avait posée dans le paragraphe 12 du commentaire relatif à l'article 11, à savoir s'il est nécessaire d'introduire dans le texte la règle sur la non-discrimination envers les différents Etats d'envoi en ce qui concerne l'entrée en fonctions de leurs missions spéciales. Or, on sait que la Commission est d'avis que la discrimination n'est pas permise dans la pratique. Contrairement à l'opinion du Gouvernement de Haute-Volta, le Gouvernement britannique considère nécessaire de faire le commentaire suivant:

Article 11. Le Gouvernement du Royaume-Uni, se référant au paragraphe 12 du commentaire sur cet article, estime qu'il ne serait ni nécessaire ni opportun d'ajouter à cet article une mention du principe de la non-discrimination. Il approuve entièrement les vues de la Commission à ce sujet [194].

17) Le Gouvernement de Malte prend également en considération cette question dans ses observations écrites. Il dit à ce sujet:

Article 11. On constate que dans cet article la question de savoir s'il conviendrait d'inclure dans le projet une règle appropriée relative à la non-discrimination de la part de l'Etat de réception entre diverses missions spéciales est limitée à la discrimination « en ce qui concerne la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales de la part de l'Etat de réception, même s'il s'agit de missions spéciales de même genre », tandis que le problème de la non-discrimination sous son aspect plus général est mentionné au paragraphe 49 du rapport (page 38).

Il ne semble pas indiqué d'inclure dans l'article 11 une disposition spéciale relative à la non-discrimination, car ou bien une telle disposition aurait une portée trop restreinte, ou bien, si elle était étendue à l'ensemble de la question de la non-discrimination, elle ne serait pas à sa place. Il y aurait lieu, par contre, d'insérer dans le texte définitif un nouvel article correspondant à l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La grande diversité des missions spéciales quant à leur nature et à leurs tâches ne devrait pas justifier, dans l'application des règles énoncées dans le projet d'articles, une discrimination entre les Etats [195].

18) Le Rapporteur spécial constate que le Gouvernement du Royaume-Uni ainsi que le Gouvernement de Malte considèrent qu'il serait superflu d'inclure dans le texte de l'article 11 une disposition sur la non-discrimination lors de l'entrée en fonctions de la mission spéciale. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faut insérer, dans le texte définitif du commentaire, le résumé de ces deux opinions ainsi que de celle émise par le Gouvernement de Haute-Volta.

19) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas a formulé l'avis suivant:

En ce qui concerne la question traitée au paragraphe 12 du commentaire de la Commission du droit international, on peut se demander s'il est nécessaire d'inclure dans le projet une clause relative à la discrimination entre les missions spéciales [196].

20) En résumant toutes ces opinions, le Rapporteur spécial croit qu'il faut s'en tenir au texte du paragraphe 12 du commentaire et qu'il ne faut pas insérer une disposition formelle sur la non-discrimination en matière de réception, mais il souligne qu'il laisse à la Commission le soin de prendre une décision sur la proposition du Gouvernement belge, bien qu'il considère, de son côté, que toute disposition de ce genre compliquerait l'idée de la Commission du droit international que le commencement de la fonction des missions spéciales devrait être aussi simple que possible.

21) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Le texte du présent article ne doit pas être modifié;

b) Il faudrait peut-être élargir les dispositions relatives aux plaintes pour des motifs de discrimination dans le paragraphe 12 du commentaire;

c) Il n'y a aucune nécessité de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Il convient d'attribuer à cette disposition un caractère généralement obligatoire.

Article 12 [197]*: Fin des fonctions d'une mission spéciale*

Les fonctions d'une mission spéciale prennent fin notamment par:

a) L'expiration de la durée assignée à la mission spéciale;

[193] *Ibid.*

[194] *Ibid.*

[195] *Ibid.*

[196] *Ibid.*

[197] Article 11 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 762e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 769e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

b) L'accomplissement de la tâche de la mission spéciale;

c) La notification, par l'Etat d'envoi, de la révocation de la mission spéciale;

d) La notification de l'Etat de réception indiquant qu'il considère la mission terminée.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne contient pas de règles concernant directement la fin des fonctions des missions diplomatiques permanentes. Elle se contente d'une seule disposition sur la fin des fonctions des agents diplomatiques (art. 43) et de la disposition concernant les cas de rupture des relations diplomatiques ou de rappel de la mission (art. 45).

2) La Commission du droit international, lors de ses débats de 1960 [198] a accepté l'opinion selon laquelle une mission spéciale cesse d'exister pour les mêmes causes qui mettent fin aux fonctions des agents diplomatiques des missions permanentes. Toutefois, on a ajouté, comme cause particulière de la cessation des fonctions de la mission spéciale, le cas de l'accomplissement de la tâche assignée [199].

3) La Commission a suivi l'opinion de la majorité des auteurs, qui consiste à considérer comme accomplie la tâche de la mission spéciale envoyée à une cérémonie ou manifestation protocolaire dès l'achèvement de la cérémonie ou de la manifestation.

4) Dans la première proposition qu'il avait soumise en 1960, en qualité de Rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström exprimait l'opinion qu'il était également désirable de considérer comme une cessation des fonctions le cas où les négociations qui sont l'objet de la tâche d'une mission spéciale ont été rompues. Dans ce cas, la reprise des négociations serait considérée comme l'entrée en fonction d'une nouvelle mission spéciale. Certains auteurs sont du même avis et considèrent qu'il n'est pas alors nécessaire que la mission spéciale soit révoquée de façon formelle. La Commission croit fondé l'argument selon lequel le fonctionnement d'une mission spéciale cesse pratiquement par l'interruption ou la suspension *sine die* des négociations, ou l'exercice d'autres travaux. Cependant la Commission a pensé plus convenable de laisser aux Etats d'envoi et de réception de décider s'ils jugent nécessaire de mettre fin dans ce cas à la mission, par application des dispositions des alinéas *c* et *d* de l'article 12.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Dans ses observations, le Gouvernement belge propose de réunir en un seul paragraphe les alinéas *a* et *b* traitant l'un et l'autre des causes de la cessation des fonctions de la mission spéciale [200]. Le cas prévu à l'alinéa *a* se rapporte à « L'expiration de la durée assignée à la mission spéciale », tandis que le cas prévu à l'alinéa *b* prévoit « L'accomplissement de la tâche de la mission spéciale ». La Commission a considéré qu'il fallait séparer ces deux causes de la cessation des fonctions de la mission spéciale, afin de souligner qu'elles étaient indépendantes l'une de l'autre. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faut en rester à la rédaction donnée par la Commission.

6) Le Gouvernement belge propose en outre, dans ses observations, de substituer le terme « rappel » au terme « révocation » de la mission spéciale, car ce dernier lui paraît « trop répressif [201] ». Le Rapporteur spécial fait remarquer que l'un et l'autre de ces deux termes sont employés dans la pratique et que cette question ayant trait à la rédaction devrait être décidée par le Comité de rédaction de la Commission.

7) Le Gouvernement belge estime qu'il faudrait insérer dans cet article la disposition de l'article 44, paragraphe 2, du projet de la Commission [202]. Voici la teneur de cette disposition: « La rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas automatiquement la fin des missions spéciales existant au moment de la rupture, mais chacun des deux Etats peut mettre fin à la mission spéciale. » La Commission ne vise pas, dans ce cas, la cessation obligatoire de la mission spéciale. La proposition du Gouvernement belge bouleverserait donc le système que la Commission avait en vue.

8) Au sujet de l'article 12, le Gouvernement de Haute-Volta fait une observation ainsi conçue:

> Le Gouvernement voltaïque voudrait, dans le commentaire de cet article, s'associer à la proposition qui avait été soumise en 1960 par le Rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström.
>
> Il est en effet souhaitable de considérer, dès lors que les négociations entre la mission spéciale et les autorités locales sont rompues, la mission aura perdu de son objet, par conséquent, cette rupture des négociations est de nature à marquer la fin des fonctions d'une mission spéciale [203].

9) Le Rapporteur spécial n'est pas sûr du sens de l'observation du Gouvernement de la Haute-Volta: s'agit-il d'une proposition de reporter une des idées du commentaire dans le texte même du projet, ou bien d'une manifestation de solidarité du gouvernement d'un Etat Membre avec l'idée exprimée dans le commentaire, laquelle continue d'être partie intégrante de ce dernier. Pour le cas où le Gouvernement de la Haute-Volta serait d'avis que cette idée devrait être transposée dans le texte de l'article, le Rapporteur spécial estime qu'il convient de s'en tenir à la position prise par la Commission sur cette question, sans changer le texte même du projet. S'il s'agit de solidarité avec l'opinion du Rapporteur spécial précédent, M. Sandström, et de garder à celle-ci sa place dans le commentaire, le Rapporteur spécial ne voit pas la nécessité pour la Commission de délibérer de nouveau sur cette question.

[198] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174.

[199] C'est M. Jiménez de Aréchaga qui avait proposé cet additif; voir *Ibid.*, p. 110.

[200] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[201] *Ibid.*

[202] *Ibid.*

[203] *Ibid.*

10) Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël propose de reporter l'article 12 de la première partie du projet à la fin de celui-ci, et de le placer après les articles 43 et 44 [204]. Le Rapporteur spécial estime que la place de l'article 12 est régulière et qu'il doit rester à la place qu'il occupe actuellement.

11) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Une modification du texte de l'article 12 du projet ne semble pas nécessaire; le Rapporteur spécial laisse toutefois ouverte à l'examen la question de savoir si l'emploi du terme « rappel » est préférable à celui de « révocation ». Après de mûres réflexions, la Commission a décidé que « révocation » était un terme plus adéquat que « rappel » pour désigner la cessation de l'existence des missions spéciales, puisque ce dernier terme dénote fréquemment une révocation seulement provisoire.

Le Rapporteur spécial croit aussi qu'il ne faut pas introduire dans cet article l'hypothèse de la rupture des relations diplomatiques, puisque cette question a été résolue au paragraphe 2 de l'article 44 du Projet, mais qu'il serait peut-être utile de renvoyer à cette disposition dans le commentaire du présent article.

Le Rapporteur spécial réitère son avis qu'il ne faudrait pas insérer aux alinéas *c* et *d* de l'article, une disposition sur la rupture de fait des négociations sans notification car cette question a été traitée au paragraphe 4 du commentaire;

b) Il faudrait compléter le commentaire en reliant les dispositions du présent article à celles du paragraphe 2 de l'article 44 du projet;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Il s'agit ici d'une disposition de caractère général et généralement obligatoire, mais qui donne, aux alinéas *c* et *d* d'amples latitudes aux parties.

Article 13 [205]*: Siège de la mission spéciale*

1. Sauf accord préalable, la mission spéciale a son siège dans la localité proposée par l'Etat de réception et agréée par l'Etat d'envoi.

2. Si la tâche de la mission spéciale comporte des déplacements ou est accomplie par diverses sections ou groupes, la mission spéciale peut avoir plusieurs sièges.

Commentaire

1) La disposition de l'article 13 n'est pas identique à la disposition de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 12). D'abord les missions permanentes doivent avoir leur siège dans la localité où siège le gouvernement. La mission permanente est liée à la capitale de l'Etat accréditaire, tandis qu'une mission spéciale est envoyée de préférence dans la localité où elle doit s'acquitter de sa tâche. Une mission permanente établit exceptionnellement des bureaux dans une autre localité; au contraire, il arrive très souvent qu'une mission spéciale soit, du fait de sa tâche, obligée de se déplacer et d'exercer ses fonctions simultanément par l'intermédiaire de divers groupes ou sections. Chaque groupe ou section doit avoir son propre siège.

2) Cette question a été fort peu traitée par la doctrine et, en 1960, la Commission n'a pas jugé nécessaire de s'y arrêter. Elle a pris pour point de départ l'idée que les règles s'appliquant dans ce domaine aux missions permanentes sont sans intérêt pour les missions spéciales et qu'il n'est pas besoin d'avoir de règles spéciales à ce sujet. Toutefois, certains membres de la Commission n'ont pas été alors convaincus, car l'absence de règles à cet égard pourrait donner lieu aux prétentions des missions spéciales de choisir librement leur siège et de réclamer « l'établissement des bureaux dans n'importe quelle partie du territoire de l'Etat de réception [206] ».

3) Une mission spéciale dans le territoire de l'Etat de réception demeure, en pratique et en règle générale, dans la localité désignée par accord mutuel, qui, le plus souvent, n'est pas formellement établie par l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Par cet accord, la mission spéciale établit habituellement ses bureaux à proximité de l'endroit où elle doit exercer ses fonctions. Si c'est dans la capitale de l'Etat et qu'il existe des relations diplomatiques régulières entre les deux Etats, il est d'usage que les bureaux officiels de la mission spéciale soient installés dans l'hôtel de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi; c'est son adresse officielle pour les notifications, sauf indication contraire. Cependant, même dans ce cas, la mission spéciale peut avoir un siège distinct de l'hôtel de l'ambassade.

4) Il est très rare en pratique que le siège de la mission spéciale ne soit pas choisi par accord préalable. Dans le cas exceptionnel où le siège de la mission spéciale n'est pas établi d'avance par accord entre les Etats en question, la pratique est que l'Etat de réception propose une localité convenable à cet effet, en tenant compte de toutes les circonstances affectant le bon fonctionnement de la mission spéciale. Les opinions sont partagées sur le point de savoir si l'Etat d'envoi est obligé de se soumettre à ce choix de l'Etat de réception. On prétend qu'une telle exigence de la part de l'Etat de réception est contraire au principe de la Charte des Nations Unies relatif à l'égalité souveraine des Etats. La Commission a suggéré un compromis: il appartient à l'Etat de réception de proposer le choix de la localité, mais ce choix doit être agréé par l'Etat d'envoi pour être valable. Cette solution, d'autre part, comporte certains défauts si la proposition n'est pas agréée. La Commission a laissé cette question en suspens.

5) La Commission n'est pas entrée dans les détails de la réglementation pour déterminer la différence entre le siège principal et les autres sièges lorsque la tâche de la mission spéciale exige qu'elle en ait plusieurs. En pratique, les usages diffèrent. Une solution soutenue

[204] *Ibid.*

[205] Article 12 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 763e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 770e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

[206] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, pp. 111 et 174.

à la Commission était que le siège principal soit situé dans la localité où se trouve le siège du ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception, ou dans une autre localité choisie par accord mutuel, et que les autres sièges soient fixés en vue de faciliter l'exercice des fonctions des sections ou des équipes. Toutefois, la Commission a préféré laisser aux parties en cause le soin de régler cette question par accord.

Nouvelles propositions des gouvernements

6) Dans les observations du Gouvernement belge sur le paragraphe 1 de l'article 13, il est dit ce qui suit:

On n'aperçoit pas clairement la nécessité de la réserve « sauf accord préalable »: en effet, en tout état de cause, la procédure envisagée consiste dans une proposition suivie d'une agréation. Il faut d'ailleurs noter qu'en pratique le siège de la mission spéciale est toujours fixé par consentement mutuel [207].

7) Le Rapporteur spécial partage en principe l'opinion du Gouvernement belge, selon laquelle il s'agit toujours d'un consentement mutuel, mais ce consentement peut être soit fixé d'avance, et c'est à ce cas que se rapporte la phrase « sauf accord préalable », soit réalisé plus tard. C'est pourquoi le Rapporteur est d'avis que le texte formulé par la Commission est correct, car il prévoit l'une et l'autre solution.

8) Parmi les observations du Gouvernement d'Israël il y en a une qui se rapporte également à l'expression « sauf accord préalable ». Cette remarque est conçue comme suit:

A l'article 13, il est fait emploi de la formule « sauf accord préalable » pour introduire la règle supplétive, tandis qu'à l'article 9 on a employé l'expression « sauf accord contraire » et dans les articles 21 et 26 l'expression « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Il est suggéré d'employer la même formule dans l'ensemble du projet pour exprimer la règle supplétive [208].

9) Le Rapporteur spécial propose que cette question, étant de caractère rédactionnel, soit examinée dans le Comité de rédaction, quoiqu'il estime que l'expression « sauf accord préalable » est employée ici correctement.

Au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 13, pour le cas où l'accord préalable concernant le choix du siège de la mission spéciale ne serait pas réalisé, la Commission a proposé un compromis, à savoir qu'il appartiendrait à l'Etat de réception de proposer le choix de la localité, mais que, pour être valable, ce choix devrait être agréé par l'Etat d'envoi. Toutefois, la Commission a laissé cette question en suspens. Seul le Gouvernement de la Haute-Volta a prêté attention à cette solution et, dans ses observations écrites, il expose l'opinion suivante:

La Haute-Volta considère que le compromis suggéré par la Commission, consistant à associer l'Etat d'envoi au choix du siège de la mission spéciale, est de nature à porter atteinte à l'autorité souveraine de l'Etat de réception sur son territoire. Le Gouvernement voltaïque est d'avis que l'Etat de réception est à même de choisir le siège de la mission, sans participation de l'Etat d'envoi, étant entendu que le choix de l'Etat de réception portera sur une localité convenable, tenant compte de toutes les circonstances qui pourraient affecter le bon fonctionnement de la mission spéciale [209].

10) Le Rapporteur spécial estime que la Commission doit prendre connaissance de cette opinion du Gouvernement de la Haute-Volta, mais que cette opinion n'est pas de nature à influer sur le texte même de l'article proposé.

11) Les observations du Gouvernement néerlandais sont conçues en ces termes:

Le Gouvernement néerlandais estime que les cas dans lesquels les Etats intéressés ne cherchent pas ou ne parviennent pas à s'entendre au préalable sur l'emplacement du siège d'une mission spéciale sont, en pratique, moins rares que la Commission du droit international ne le déclare au paragraphe 4 de son commentaire. Il n'est pas toujours d'usage de consulter à l'avance l'Etat de réception sur la question de l'emplacement du siège d'une mission spéciale, pas plus qu'il n'est généralement d'usage que l'Etat de réception formule ou attende des suggestions à ce sujet, surtout quand la mission spéciale est chargée de tâches essentiellement politiques dont elle peut s'acquitter dans un laps de temps relativement court (quelques heures ou quelques jours), ce qui est très souvent le cas. Il est plus habituel qu'une mission spéciale de ce genre soit installée dans les locaux de la mission permanente de l'Etat d'envoi ou établisse elle-même ses bureaux à l'endroit ou au voisinage immédiat de l'endroit où se trouve le siège du gouvernement de l'Etat de réception. En pareil cas, l'adresse de la mission spéciale est, au choix de l'Etat d'envoi, soit celle de la mission permanente, soit une adresse préalablement communiquée à l'Etat de réception par l'Etat d'envoi ou au nom de celui-ci. En général, l'Etat de réception n'élève pas d'objection en ce qui concerne le choix du siège, bien qu'il ait le droit de le faire dans des cas exceptionnels.

Même dans les pays où à l'heure actuelle les déplacements des étrangers en général et des diplomates étrangers en particulier sont encore soumis à de sévères restrictions, l'Etat de réception n'intervient pas nécessairement dans les questions concernant l'emplacement du siège d'une mission spéciale, pourvu que l'endroit choisi soit proche du lieu où est établi le gouvernement.

Le Gouvernement néerlandais propose de modifier comme suit le paragraphe 1 de l'article 13:

« 1. Sauf accord préalable, la mission spéciale a son siège dans la localité *choisie* par l'Etat d'*envoi, pourvu que l'Etat de réception ne s'y oppose pas.* » [210]

12) Le Rapporteur spécial est d'avis que la rédaction proposée par le Gouvernement des Pays-Bas est plus élégante que celle du paragraphe 1 du projet de la Commission. Cependant, lors de l'élaboration du projet, la Commission du droit international n'a pas adopté une telle rédaction, considérant qu'elle n'offrait pas une sécurité suffisante au gouvernement de l'Etat de réception. Peut-être la Commission pourrait-elle reprendre cette question.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) La question de la rédaction du paragraphe 1 de l'article 13 se trouve posée; la Commission doit se prononcer en faveur de l'adoption de l'une ou de l'autre des deux solutions, c'est-à-dire la formule existante, ou celle qui est proposée par le Gouvernement néerlandais;

[207] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[208] *Ibid.*

[209] *Ibid.*

[210] *Ibid.*

b) La modification du commentaire dépendra de l'adoption ou de la non-adoption de la proposition du Gouvernement néerlandais et, en cas d'adoption, l'on ajouterait au commentaire un nouveau paragraphe 6;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Cette disposition se rapporte à une question fort délicate, qui doit être régie par une règle généralement obligatoire, qui n'est élastique que dans la mesure où elle permet la possibilité d'un accord préalable entre l'Etat de réception et l'Etat d'envoi.

Article 14 [211]*: Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel*

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les ressortissants de l'Etat de réception ne peuvent faire partie de la mission spéciale qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de réception peut se réserver le droit prévu au paragraphe 2 en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) L'article 14 correspond à l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission du droit international n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si les règles concernant la nationalité des agents diplomatiques des missions permanentes doivent être appliquées aussi aux missions spéciales. Elle a même posé la règle que l'article 7 de son projet de 1958, qui s'y rapporte, ne s'applique pas directement aux missions spéciales [212].

3) La doctrine, par contre, ne considère pas comme impossible que les ressortissants du pays entrent dans la composition des missions spéciales, mais elle souligne que ce problème a été traité différemment par divers pays et à diverses époques [213].

4) La Commission est d'avis qu'il n'existe aucun argument contraire à l'emploi de ressortissants de l'Etat de réception comme diplomates *ad hoc* d'un autre Etat, mais que cela dépend du consentement de l'Etat de réception.

5) Outre la question de savoir si un ressortissant d'un Etat peut exercer les fonctions de diplomates *ad hoc* d'un autre Etat, le problème se pose de savoir s'il doit posséder aussi la nationalité de l'Etat au nom duquel il remplit sa mission. En 1960, la Commission du droit international ne s'est pas non plus prononcée à ce sujet. La pratique récente montre que les ressortissants des Etats tiers et même les apatrides peuvent agir en qualité de diplomates *ad hoc* d'un Etat. Certains membres de la Commission estiment que cette pratique n'est pas souhaitable. Pourtant, des raisons objectives rendent nécessaire le recours à cet expédient et il dépend, en pratique, du seul Etat de réception que la qualité de diplomate *ad hoc* soit ou non reconnue à de telles personnes.

6) La Commission n'a pas spécifiquement mentionné dans le texte l'hypothèse où le chef ou un membre de la mission spéciale ou de son personnel ont une double nationalité. Elle est persuadée que, dans le cas où un individu possède une double nationalité, dont celle de l'Etat de réception, ce dernier a le droit, selon les règles actuellement reconnues par le droit international sur la nationalité, ainsi que la pratique de certains pays, de considérer, conformément à la théorie des qualifications, une telle personne comme son propre ressortissant à titre exclusif. Dans la plupart des Etats, la conception qui prédomine, de nos jours encore, c'est que la nationalité de l'Etat de réception exclut toutes les autres; l'on n'adopte pas, dans ce cas, la thèse selon laquelle la nationalité étrangère effective exclut la nationalité nominale de l'Etat de réception. S'il s'agit du concours de plusieurs nationalités étrangères, l'hypothèse est juridiquement hors de cause, puisqu'elle tomberait, dans un cas pareil, sous le coup de l'alinéa 3 du texte du présent article.

7) La Commission n'a pas non plus examiné la question de savoir si les personnes ayant le statut de réfugiés peuvent être employées, sans approbation spéciale de l'Etat de réception, lorsqu'il ne s'agit pas de personnes originaires de ce pays, en qualité de chefs, de membres de la mission ou de membres du personnel de la mission spéciale.

8) En ce qui concerne les ressortissants de l'Etat de réception que la mission spéciale engage sur place comme personnel auxiliaire parmi les citoyens de l'Etat de réception et les personnes ayant un domicile permanent sur le territoire de celui-ci, le Rapporteur spécial est persuadé qu'il ne faut pas appliquer les règles du présent article, mais plutôt le régime valable sous ce rapport selon le droit interne de l'Etat de réception. La Commission n'a pas jugé nécessaire d'adopter une règle spéciale à ce sujet.

9) La Commission ne s'est pas non plus prononcée sur le point de savoir si les étrangers et les apatrides ayant un domicile permanent sur le territoire de l'Etat de réception doivent être assimilés, sous ce rapport, aux nationaux de l'Etat de réception.

Nouvelles propositions des gouvernements

10) Les observations du Gouvernement suédois comportent deux propositions ayant trait à la modification de l'article 14. Voici le texte de la première de ces propositions:

Le terme « auront en principe » est trop vague. Il n'y aurait aucun inconvénient à supprimer le paragraphe 1 de l'article [214].

[211] Article 13 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 763e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 770e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

[212] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174.

[213] Sir Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, 4e édition (1957), p. 138 à 141.

[214] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

11) Le Rapporteur spécial estime que la Commission a correctement agi en reportant la disposition du paragraphe 1 de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques dans le paragraphe 1 de l'article 14 du projet sur les missions spéciales. C'est correct aussi en substance, puisque l'une et l'autre de ces dispositions expriment une règle générale, sujette aux exceptions dont parlent les paragraphes subséquents, et selon laquelle les fonctionnaires de la mission spéciale doivent en principe posséder la nationalité de l'Etat d'envoi. Pour cette raison, le Rapporteur spécial estime que cette remarque n'est pas fondée.

12) Selon la deuxième proposition faite par le Gouvernement suédois,

Si l'on ne confère aux articles du projet qu'un caractère supplétif, on peut également supprimer le paragraphe 3 [215].

13) Le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission a correctement agi en prenant ce paragraphe à l'article 8, paragraphe 3, de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. La question se pose souvent, même en ce qui concerne sa substance. Cependant, les Etats scandinaves étaient opposés à cette disposition à la Conférence de Vienne, bien qu'elle fût généralement adoptée.

14) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il faudrait s'en tenir au texte actuel et ne pas suivre les suggestions du Gouvernement suédois visant à la suppression de cet article et à l'élimination des restrictions relatives à la nationalité des membres et du personnel des missions spéciales. Au demeurant, cet article est très élastique dans sa rédaction et ne renferme aucune règle absolue; il garantit uniquement à l'Etat de réception que, dans le cadre de la mission spéciale qui lui est envoyée, il n'y aura pas de personnes ayant sa propre nationalité ou la nationalité d'Etats tiers, s'il ne le désire pas;

b) Il faudrait faire ressortir dans le commentaire l'opinion du Gouvernement suédois pour l'information des autres Etats Membres;

c) Au paragraphe 1, l'expression « Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel » doit être remplacée, suivant l'esprit du projet de l'article introductif, par l'expression « Les membres et le personnel de la mission spéciale » ce qui contribue à l'économie de la rédaction;

d) Cette disposition, en tant que règle, doit être généralement obligatoire; mais, par son contenu, elle renferme une autorisation souple pour l'Etat de réception.

Article 15 [216]*: Droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi*

La mission spéciale a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur les locaux de la mission, sur la résidence du chef de la mission et sur les moyens de transport de la mission.

Commentaire

1) La rédaction de l'article 15 suit celle de l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission se réserve le droit de déterminer ultérieurement la place de l'article 15, soit dans la partie générale du projet, soit dans la partie spéciale consacrée aux facilités, privilèges et immunités.

3) La Commission du droit international avait déjà, en 1960, reconnu aux missions spéciales le droit d'utiliser le pavillon national de l'Etat d'envoi dans les mêmes conditions que la mission diplomatique permanente [217]. En pratique, ces conditions ne sont pas identiques, mais il existe, tout de même, certains cas où cela devient possible. Le Rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström, a cité le cas du pavillon arboré sur l'automobile du chef de la mission de cérémonie. M. Jiménez de Aréchaga, au cours de la discussion qui a eu lieu à la Commission en 1960, a été d'avis que les missions spéciales en général, et non seulement celles de cérémonie, jouissent du droit d'utiliser ces drapeaux lors de solennités où leur usage serait particulièrement indiqué [218].

4) La pratique actuelle doit être conçue à la fois dans un sens plus large et dans un sens plus restreint. Plus large, car ce droit n'est pas limité aux missions de cérémonie mais dépend des circonstances générales; par exemple, s'il s'agit de missions spéciales de caractère technique qui circulent dans la zone frontière et même de toutes les missions spéciales en certaines occasions solennelles. Plus restreint, car cet usage est aujourd'hui limité effectivement aux manifestations les plus solennelles et lorsque la mission pense que la situation l'exige. Toutefois, en pratique, cela se réduit à une mesure raisonnable et tend vers la restriction.

5) Toutes les règles valables pour l'usage du pavillon national sont également valables, selon la pratique et de l'avis de la Commission du droit international, pour l'emploi des armes de l'Etat.

6) Certains Etats de réception prétendent dans la pratique qu'ils sont fondés à exiger que les drapeaux de l'Etat d'envoi soient placés sur tous les moyens de transport utilisés par la mission spéciale pour des déplacements dans une zone déterminée. Cette prétention se justifie par l'affirmation que les mesures de protection de la mission spéciale elle-même seront plus faciles si un signe extérieur attire l'attention des organes de l'Etat de réception, notamment dans les zones frontalières de sécurité, ou militaires, ou dans des circonstances spéciales. Cependant, certains Etats s'élèvent contre cette pratique, qui crée très souvent des difficultés et expose les missions spéciales à une discrimination. La Commission est d'avis que cette pratique n'est pas universellement reconnue et elle n'a pas inclus une règle correspondante dans le texte de l'article 15.

[215] *Ibid.*

[216] Article 15 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 763e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 14, examiné et adopté à la 770e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

[217] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 103 et 174.

[218] *Ibid.*, p. 111.

Nouvelles propositions des gouvernements

7) Dans ses observations, le Gouvernement belge a exprimé « l'avis que la solution adoptée par l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques doit prévaloir et que l'emblème ne peut être utilisé que pour les moyens de transport du chef de la mission [219] ».

8) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il y a des raisons pratiques, notamment les déplacements sur le territoire, qui rendent nécessaire, dans l'intérêt des deux parties et pour l'information du public, un emploi plus vaste, par les missions spéciales, des emblèmes de l'Etat d'envoi, ce qui n'est pas le cas pour les missions diplomatiques permanentes, où il suffit d'accorder ce privilège aux chefs de la mission.

9) Au cours de la discussion au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation hongroise a exprimé l'opinion qu'il ne fallait pas conserver l'article 15 du projet, mais le considérer comme une des manifestations de la règle selon laquelle les missions spéciales doivent se conformer à l'obligation d'observer les lois et les règlements de l'Etat de réception [220].

10) Le Rapporteur spécial est d'avis que le droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi est un droit spécifique, qui doit leur être garanti et que, sous ce rapport, l'exercice de ce droit ne peut pas être laissé entièrement à la discrétion de l'Etat de réception. Il rappelle que la Commission, au paragraphe 2 de son commentaire relatif à l'article 15, avait souligné qu'elle « . . . se réserve le droit de déterminer ultérieurement la place de l'article 15, soit dans la partie générale du projet, soit dans la partie spéciale, consacrée aux facilités, privilèges et immunités ». Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait mieux de laisser le texte de l'article 15 dans la première partie de la convention, mais il admet que cet article pourrait éventuellement passer dans la deuxième partie du projet, où il précéderait l'article 18 actuel.

11) Les remarques du Gouvernement néerlandais, se rapportant à l'article 15, sont conçues en ces termes:

Bien qu'en général il n'y ait pas lieu de s'opposer à ce que le drapeau soit utilisé de la manière indiquée dans cet article, ce dernier ne paraît pas acceptable en tant que règle de *jus cogens*, en raison de la diversité des activités que recouvre l'expression « mission spéciale ». Les deux Etats intéressés devraient être libres, dans chaque cas, de déroger d'un commun accord aux dispositions de cet article. Le Gouvernement néerlandais propose en conséquence de faire figurer au début de l'article les mots suivants:

« Sauf accord contraire. »

Les mots « lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service » devraient être ajoutés après le membre de phrase « et sur les moyens de transport de la mission » conformément au paragraphe 2 de l'article 29 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. S'il paraît souhaitable, dans un cas particulier, d'arborer le drapeau et l'emblème sur des véhicules même lorsque ceux-ci ne sont pas utilisés pour les besoins du service, il sera toujours possible de s'entendre à ce sujet [221].

12) Le Rapporteur spécial considère que l'une et l'autre propositions du Gouvernement des Pays-Bas sont très raisonnables et qu'elles devraient être adoptées, mais qu'adopter ces propositions signifierait en quelque sorte nier la règle selon laquelle la mission spéciale a *exjure* le droit de se servir du drapeau et des emblèmes de son Etat lorsque l'Etat d'envoi et l'Etat de réception ne parviennent pas à se mettre d'accord à ce sujet. Le Rapporteur spécial signale à la Commission ces conséquences éventuelles en la priant d'en tenir compte.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) On laisse ouverte la question de la modification du texte par l'adoption de la proposition du Gouvernement néerlandais;

b) Si la proposition est adoptée, il faudra ajouter au commentaire un supplément correspondant;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Dans l'hypothèse de l'adoption de l'amendement du Gouvernement des Pays-Bas partant que la question devrait pouvoir être réglée par accord mutuel, la disposition devra, même dans ce cas-là, présenter le caractère d'une obligation générale. Elle aurait ce caractère, à plus forte raison, si cet amendement n'était pas adopté.

e) Sur la question de savoir si cet article doit être inséré dans la première ou dans la deuxième partie du projet d'articles, il y a des arguments pour et contre. L'argument en faveur du maintien de cet article dans la première partie du projet, c'est qu'il s'agit là de la condition du fonctionnement de la mission spéciale; l'argument en faveur de son transfert dans la deuxième partie, c'est qu'il s'agit d'un privilège de la mission spéciale. Le Rapporteur est plutôt enclin à adopter la première opinion.

Article 16 [222]*: Activités des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers*

1. Les missions spéciales ne peuvent accomplir leurs tâches sur le territoire d'un Etat tiers sans son consentement.

2. L'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer.

Commentaire

1) Aucune règle correspondante ne se trouve dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cependant, l'article 7 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires prévoit qu'un poste

[219] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[220] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 843e séance, par. 39.

[221] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[222] Article 14 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/166). Examiné par la Commission à sa 763e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 15, examiné et adopté à la 770e séance. Commentaire adopté à la 774e séance.

consulaire établi dans un Etat ne peut pas exercer de fonctions consulaires dans un autre Etat si ce dernier s'y oppose.

2) Très souvent, les missions spéciales de divers Etats se réunissent et déploient leur activité sur le territoire d'un Etat tiers. C'est une pratique fort ancienne, surtout si les missions ou les diplomates *ad hoc* qui se réunissent appartiennent à des Etats entre lesquels il y a un conflit armé. La Commission du droit international n'a pas noté cette hypothèse en 1960. La doctrine ne s'y arrête pas non plus, mais certains auteurs la mentionnent tout de même, en particulier lorsque les contacts ont lieu par l'intermédiaire de l'Etat sur le territoire duquel ces contacts ont été établis. Qu'il y ait eu ou non médiation ou bons offices de l'Etat tiers, la courtoisie exige indubitablement que celui-ci soit informé, et il est en droit de s'opposer à de telles réunions sur son territoire.

3) Les Etats intéressés n'ont donc pas le droit d'utiliser arbitrairement le territoire d'un Etat tiers pour les réunions de leurs missions spéciales si cela est contraire à la volonté de cet Etat. Pourtant, si l'Etat tiers qui a été dûment informé ne s'est pas opposé à cette intention, et il n'est pas nécessaire qu'il donne son consentement formel, il est de son devoir de traiter les missions spéciales avec tous les égards, d'assurer les conditions nécessaires à leur activité et de leur offrir toutes les facilités; d'un autre côté, les parties doivent s'abstenir de toute action qui pourrait nuire aux intérêts de l'Etat tiers dans le territoire duquel leur activité se déroule.

4) En pratique, l'approbation préalable de l'Etat tiers se réduit fréquemment à prendre note de la notification, qui peut même prendre la forme d'une information orale de l'intention d'envoyer une mission spéciale sur son territoire. Si l'Etat tiers ne fait aucune objection à cette notification et permet l'arrivée de la mission spéciale sur son territoire, on considère que l'approbation a été donnée.

5) La Commission considère comme correcte la pratique de certains Etats, par exemple celle de la Suisse pendant la guerre, de poser des conditions que les parties qui envoient des missions spéciales doivent observer. Ce devoir est indépendant de l'évaluation objective de la question de savoir si leur action est préjudiciable aux intérêts de l'Etat tiers sur le territoire duquel se déploie l'activité des missions spéciales.

6) En pratique, il importe de savoir si l'Etat tiers doit non seulement se comporter correctement et impartialement envers les Etats dont les missions se réunissent sur son territoire, en les traitant selon le principe de l'égalité, mais aussi respecter ses propres déclarations, lorsqu'il les a formulées dans son approbation préalable. Comme cette approbation peut être donnée implicitement, on va encore plus loin: en prenant acte, sans opposition, de la demande d'utiliser son territoire, l'Etat tiers doit être considéré, selon la théorie des actes juridiques unilatéraux en droit international, comme obligé par la demande des parties, à moins qu'il n'y ait apporté certaines réserves.

7) Aux contacts et activités des missions spéciales sur le territoire de l'Etat tiers doivent être assimilés les contacts entre les missions spéciales d'un Etat et les missions diplomatiques permanentes de l'autre Etat, accréditées auprès de l'Etat tiers. Ces contacts sont fréquents et on les mentionne dans les ouvrages comme moyens exceptionnels de communication diplomatique. Ils permettent un contact direct entre les Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques mutuelles et cela même lorsqu'ils se trouvent en conflit armé.

8) On reconnaît à l'Etat tiers le droit, à tout moment et sans être obligé de motiver sa décision, de retirer l'hospitalité aux missions spéciales sur son territoire et de leur interdire toute activité. Dans ce cas, les Etats d'envoi sont obligés de révoquer immédiatement leurs missions spéciales, et les missions elles-mêmes sont tenues de cesser leurs activités dès le moment où elles apprennent que l'hospitalité leur est retirée. Ce droit appartenant à l'Etat tiers ne signifie pas la rupture des relations diplomatiques avec les Etats en question, ni la proclamation, comme personnes *non gratae* du chef de la mission et de ses membres. Il s'agit simplement de la révocation du consentement donné par l'Etat tiers à l'activité des missions spéciales sur son territoire. La Commission a été d'avis que le paragraphe 1 de l'article 16 suffisait et que le mot « consentement » signifie que, pendant toute la durée des activités des missions spéciales des Etats étrangers, le consentement de l'Etat tiers continue à être nécessaire.

Nouvelles propositions des gouvernements

9) Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël déclare ce qui suit:

> Bien que le paragraphe 1 de l'article 16 semble implicitement admettre le droit pour « l'Etat tiers » de retirer son consentement, il serait peut-être préférable d'insérer un paragraphe distinct pour prévoir une éventualité aussi importante (rédigé à peu près comme le paragraphe 8 du commentaire de l'article); ce paragraphe, dont la teneur suit, pourrait en même temps prévoir la possibilité d'un accord exprès en sens contraire.
>
> « 3. A moins que l'Etat tiers et les Etats d'envoi intéressés n'en conviennent autrement, l'Etat tiers peut à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, retirer son hospitalité aux missions spéciales qui se trouvent sur son territoire et leur interdire de se livrer à des activités quelles qu'elles soient. En pareil cas, les Etats d'envoi rappelleront sans délai leurs missions spéciales respectives et les missions elles-mêmes cesseront toute activité dès qu'elles auront été informées par l'Etat tiers que l'hospitalité leur a été retirée. » [223]

10) Le Rapporteur spécial attire l'attention de la Commission sur le fait qu'il avait exposé la même idée dans son deuxième rapport et qu'il avait proposé de l'introduire dans le texte de la disposition. C'est pourquoi il adhère à cette proposition.

11) Le Gouvernement d'Israël propose, en outre, d'apporter certaines modifications au paragraphe 2 du texte de l'article 16. Cette proposition est conçue en ces termes:

> Dans le texte anglais du paragraphe 2 de l'article 16, il est proposé d'employer l'expression « Etats d'envoi » au pluriel puisqu'il y aura certainement plus d'un « Etat d'envoi. » [224]

[223] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[224] *Ibid.*

12) Le Rapporteur spécial adopte cette proposition, car elle assurera la concordance du texte anglais avec le texte français qui représente le texte original du Rapporteur spécial.

13) Dans ses observations, le Gouvernement belge fait une remarque au sujet de cet article et propose en même temps, pour ce dernier, une nouvelle rédaction. Il dit à cet égard:

Au point de vue du fond se pose la question essentielle de savoir si la convention s'appliquera dans ce cas ou si au contraire cet article forme un tout à lui seul. Autrement dit, la situation qu'il vise est-elle réglée uniquement aux termes des conditions posées par l'Etat d'accueil ou celui-ci est-il tenu, par le fait de son consentement, à s'appliquer les articles de la convention et particulièrement ceux qui concernent les privilèges et immunités. Dans cette dernière hypothèse, dans quelle mesure les conditions posées par l'Etat tiers peuvent-elles déroger aux dispositions de la Convention ? Au point de vue rédactionnel, il serait opportun de préciser que le consentement doit être préalable et peut être retiré à tout moment. Le texte pourrait donc être amendé comme suit:

« 1. Les missions spéciales ne peuvent accomplir leur tâche sur le territoire d'un Etat tiers qu'avec le consentement préalable de celui-ci.

2. L'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer.

3. L'Etat tiers peut retirer à tout moment son consentement sans devoir motiver sa décision. » [225]

14) Le Rapporteur spécial considère que la rédaction proposée par le Gouvernement belge est trop simplifiée et il préfère la rédaction proposée ci-dessus par le Gouvernement d'Israël.

15) Dans son exposé à la sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation hongroise a fait des propositions identiques à celles des Gouvernements d'Israël et de la Belgique, selon lesquelles les idées fondamentales exprimées au paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 16 devraient être introduites dans le texte même de cet article [226]. Le Rapporteur s'est déjà prononcé en faveur de cette idée, en discutant les propositions mentionnées.

16) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il faudrait compléter le texte de l'article 16 en lui ajoutant un nouveau paragraphe 3 rédigé comme le propose le Gouvernement d'Israël;

b) Si la proposition du Gouvernement d'Israël est adoptée, il faudra modifier le texte du paragraphe 8 du commentaire;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction. Cela se rapporte également au paragraphe 3 proposé par le Gouvernement d'Israël;

d) Les dispositions de cet article renferment certaines règles juridiques qui doivent être obligatoires dans la pratique des relations internationales.

[225] *Ibid.*

[226] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission,* 843e séance, par. 40.

DEUXIÈME PARTIE. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS [227]

Considérations générales

314. Dans la doctrine, dans la pratique et dans l'élaboration des textes de *lege ferenda* sur le droit ayant trait à la diplomatie *ad hoc*, outre les questions de rang et d'étiquette, on a prêté une attention particulière à la question de savoir quels sont les facilités, privilèges et immunités dont jouit la diplomatie *ad hoc*. Cependant, toutes les opinions ne sont pas unanimes, même au sujet de cette question fondamentale. Tandis que tous les projets de règles futures (Institut du droit international, Londres, 1895; *International Law Association*, Vienne, 1924; VIe Conférence internationale américaine, La Havane, 1928; Commission du droit international de l'ONU, Genève, 1960) reconnaissent que la diplomatie *ad hoc* a droit aux privilèges, jusque-là en vertu de la coutume juridique et à l'avenir en vertu d'un traité-loi, la doctrine et la pratique demeurent irrésolues lorsqu'il s'agit de décider si ces privilèges appartiennent à la diplomatie *ad hoc* de plein droit, ou bien en vertu soit de la *comitas gentium*, soit de la courtoisie pure et simple. Il y en a même qui affirment que la reconnaissance de cette condition juridique à la diplomatie *ad hoc* est basée uniquement sur la bonne volonté de l'Etat de séjour ou peut-être même sur une simple tolérance.

315. La question du titre juridique de la diplomatie *ad hoc* à jouir de facilités, privilèges et immunités est, bien entendu, une question de substance. Elle se reflète peut-être plus dans les conséquences qui peuvent se produire dans les cas peu fréquents où on les dénie ou les refuse, qu'elle ne se manifeste dans la pratique régulière. Tant qu'on les accorde, personne ne se demande à quel titre on le fait. Cependant, si on refuse de les reconnaître, il se pose une question préalable: en vertu de quoi et dans quelle mesure le diplomate en question avait-il ce droit ? En même temps se pose aussi la question de savoir à qui appartient ce droit, au diplomate *ad hoc* lui-même ou bien à son Etat. C'est pourquoi le Rapporteur spécial croit de son devoir d'examiner toutes les hypothèses sur le fondement de la condition juridique de la diplomatie *ad hoc* à tel ou tel titre. Il partira, dans cette gradation, de ceux qui lui paraissent être les moins solides en insistant, dans le cas de chaque titre particulier, sur les questions suivantes: obligation de l'Etat de résidence, droit au diplomate *ad hoc* et droit de l'Etat d'envoi.

316. Si l'on prend pour base la simple tolérance, tout devient précaire. Dans ce cas, le diplomate *ad hoc* n'a aucun droit à jouir de facilités, privilèges et immunités. L'Etat de séjour peut même, à tout instant, déclarer ou reconnaître que cette tolérance n'existe pas, quoique certains praticiens affirment qu'elle doit être présumée jusqu'au moment où l'Etat de séjour manifeste une volonté contraire, ou bien, si cette tolérance a été pratiquée jusque-là, d'une manière générale ou dans un cas concret, qu'elle peut être interrompue. En d'autres

[227] Titre adopté à la 819e séance.

termes, selon cette conception, l'Etat de séjour n'a aucune obligation à cet égard envers un diplomate *ad hoc* et celui-ci n'est pas autorisé à faire valoir ses droits envers l'Etat de séjour. Dans ce cas, bien entendu, l'Etat d'envoi ne peut avoir aucune autorisation légale soit de réclamer la jouissance de ces privilèges, soit d'élever une protestation contre le déni de ceux-ci. Son activité entière, dans un cas pareil, ne peut que se limiter à des avertissements ou des objections politiques, basés sur l'opportunité ou la nocivité de tels procédés pour ces relations internationales bonnes et normales.

317. Dans la suite de ses considérations, le Rapporteur spécial démontrera qu'il peut rejeter *de plano* cette solution, car elle n'est pas conforme aux principes fondamentaux du maintien des relations internationales: le respect de la souveraineté de l'Etat, la garantie du fonctionnement normal de la mission spéciale dont le diplomate *ad hoc* a été chargé ainsi que de sa liberté et de sa sécurité.

318. Un cas analogue, mais nullement identique, se présente si la jouissance de ces privilèges de la part d'un diplomate *ad hoc* est basée sur la bonne volonté de l'Etat de séjour. Dans ce cas, la bonne volonté ainsi manifestée, si elle a été portée à la connaissance de l'autre partenaire, représente du moins une source autonome du droit international public que les étrangers et les Etats étrangers peuvent invoquer. C'est un des procédés de l'Etat de séjour qui entrent dans le cadre de la catégorie des actes juridiques unilatéraux en droit international public [228]. Un Etat est donc obligé de tenir de telles promesses unilatérales, du moins pendant le séjour sur son territoire des diplomates *ad hoc*, au sujet desquels on avait porté à la connaissance de l'Etat d'envoi l'existence de cette bonne volonté, exprimée sous la forme d'un acte unilatéral. Cela ne veut pas dire qu'une telle promesse unilatérale n'aurait pas pu être révoquée, mais une telle révocation ne produirait aucun effet sur les situations déjà créées et engagées; elle pourrait, tout au plus, avoir un caractère obligatoire seulement pour les cas futurs.

319. Un diplomate *ad hoc* peut donc invoquer ce qui a été promis par un acte unilatéral, sans égard au fait que cet acte ait été notifié à lui-même ou à son Etat. De même, l'Etat d'envoi a le droit de réclamer sur la base du titre juridique l'accomplissement de cette promesse unilatérale.

320. Le Rapporteur spécial ne peut pas admettre cette hypothèse non plus, bien qu'elle soit moins rigoureuse que la variante de la simple tolérance. Les raisons qui le déterminent sont les mêmes que dans le cas de la variante précédente. Toutefois, il accepte, au moins en partie, l'application de l'hypothèse de la bonne volonté unilatérale de l'Etat de séjour, cela uniquement dans le cas où cette promesse unilatérale améliore la situation de la diplomatie *ad hoc* et dans la mesure où elle le fait effectivement, en lui accordant plus qu'il n'est nécessaire pour satisfaire les principes fondamentaux du maintien des relations internationales, mentionnées ci-dessus, et les coutumes juridiques existantes en cette matière, bien que le doute subsiste sur leur véritable portée. L'Etat souverain peut accorder aux autres Etats plus qu'il n'est obligé selon le droit international positif, mais il ne peut pas leur refuser ce minimum de son propre gré.

321. La variante basée sur la courtoisie ne diffère pas du tout de ce que l'on vient d'exposer ci-dessus. Dans ce cas, il dépend aussi de la bonne volonté de l'Etat de décider si les règles de la courtoisie doivent être appliquées et dans quelle mesure. Pourtant, il existe une certaine nuance en ce qui concerne la manière dont cette volonté est formée. Le critère de l'opportunité n'est pas l'unique critère comme dans le cas précédent (par. 318). Ici également l'Etat de séjour se règle sur ses propres idées sur la courtoisie, qui lui indiquent généralement que la courtoisie est obligatoire du moins entre les Etats qui entretiennent entre eux de bons rapports. Pourtant, dans ce cas, il y a présomption du respect réciproque des règles de la *comitas gentium* et du droit de l'Etat de séjour de ne pas les appliquer si ces expectatives sur l'application réciproque ne se réalisent pas.

322. Le Rapporteur spécial reste convaincu que, dans ce cas, le diplomate *ad hoc* aussi bien que l'Etat d'envoi peuvent réclamer la jouissance des facilités et privilèges et, dans le cas où ceux-ci leur seraient refusés, relever l'infraction aux règles de la courtoisie en élevant une protestation en termes modérés. De telles réclamations et protestations auraient, à notre avis, un caractère purement diplomatique. Les éléments juridiques peuvent s'y joindre dans deux cas, à savoir:

a) Si l'autre Etat accorde aux diplomates *ad hoc* de l'Etat de séjour, dans son propre territoire, ces mêmes privilèges. Dans un cas pareil, l'Etat d'envoi peut considérer que l'application réciproque de l'octroi des privilèges a créé un *modus vivendi* et que les deux Etats ont adopté, par la pratique, la règle de *do ut des*; par conséquent, le refus de ces privilèges est considéré comme portant atteinte à ce *modus vivendi* et un manquement au devoir de payer ce qu'on avait reçu. Dans ce cas, l'Etat dont le diplomate a été privé de la possibilité de jouir de ces privilèges, est autorisé à exiger, par voie légale, ce qui lui est dû;

b) Si l'Etat de séjour ne réserve pas à tous les diplomates *ad hoc* de différents Etats un traitement identique au point de vue de la courtoisie. Dans ce cas, le titre juridique de la réclamation et de la protestation n'est pas une infraction aux règles de la courtoisie, mais la violation du principe général de non-discrimination [229]. Toutefois, dans ce cas, il est nécessaire que l'Etat d'envoi offre les mêmes facilités, selon le principe de réciprocité; en effet, selon le principe général, il n'y a pas discrimination si l'Etat n'accorde pas aux autres Etats les privilèges qu'il réclame pour lui-même.

[228] Eric Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public*, Paris, 1962.

[229] Ce principe a été adopté pour le droit diplomatique dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et son application à la diplomatie *ad hoc* a été prévue par la Commission du droit international dans son projet de règles sur les missions spéciales.

323. Le Rapporteur spécial est persuadé que ce système ne peut pas non plus être adopté en principe. On peut ne parler de courtoisie que s'il s'agit d'élargir la sphère des facilités, tandis que la reconnaissance des facilités fondamentales a lieu *ex jure* et non pas en vertu de la *comitas gentium*.

324. Un titre d'ordre supérieur serait un traité bilatéral conclu entre les Etats intéressés; c'est indubitablement un titre juridique que l'on applique fréquemment en cette matière. Pourtant, ces arrangements sont, autant que sache le Rapporteur spécial, soit très sommaires, s'ils renvoient aux règles générales du droit diplomatique sur les facilités, privilèges et immunités, soit très concrets, et ils prévoient alors les autorisations particulières données aux diverses missions spéciales ou aux envoyés itinérants: par exemple, dans un arrangement entre l'Italie et la Yougoslavie sur l'utilisation en commun de l'aqueduc dont les sources sont en territoire yougoslave et l'exploitation appartient à la régie yougoslave, on a précisé les droits concernant certaines fonctions exercées par les inspecteurs italiens; dans diverses conventions bilatérales relatives à la jonction des réseaux de courant électrique on précise les droits des délégués de l'autre Etat se rapportant à la vérification de la qualité et de la quantité d'énergie électrique, etc. En conséquence, il se pose aussi deux groupes de questions juridiques, à savoir:

a) Que veut dire le droit de la diplomatie *ad hoc* à la jouissance des facilités, privilèges et immunités diplomatiques ? Cela veut-il dire le droit à une condition identique ou analogue à celle des missions permanentes ? De l'avis du Rapporteur spécial, cela ne fait que constater la reconnaissance réciproque par les Etats de l'application à la diplomatie *ad hoc* du traitement général que l'on réserve en principe à la diplomatie sédentaire. Pourtant, tout cela dépend, même dans un cas aussi explicitement formulé dans un traité, de la nature des fonctions de la mission spéciale.

b) Dans le cas où le traité précise certains droits exceptionnels des missions spéciales, tout en passant sous silence le régime du traitement, cela veut-il dire qu'on n'accorde aux missions spéciales que les droits stipulés dans le traité et non les autres droits aussi ? De l'avis du Rapporteur dans ce cas, les missions spéciales, outre l'application des règles normales sur la condition des diplomates, jouissent des facilités qui ne sont pas usuelles en règle générale, mais qui sont indispensables à l'accomplissement de leur tâche.

325. Le Rapporteur spécial est convaincu que, dans l'un et l'autre cas, le diplomate *ad hoc* aussi bien que l'Etat d'envoi sont autorisés à revendiquer *ex jure* de l'Etat de séjour l'application des règles existantes sur les facilités, privilèges et immunités, qui sont valables pour la diplomatie *ad hoc* et, en plus, des stipulations spécifiques prévues dans l'arrangement. Cependant, la question principale reste ouverte, celle de savoir quelles sont ces règles générales et quelle est leur étendue par rapport aux règles valables pour le traitement du chef et des membres de la mission diplomatique permanente. Cela signifie que l'on introduit dans l'ensemble de cette question une certaine mesure d'indétermination.

326. Reste encore la question fondamentale: quelle est la coutume juridique générale, puisque l'on manque encore actuellement de règles codifiées, en ce qui concerne la condition juridique de la diplomatie *ad hoc* en matière de jouissance des facilités, privilèges et immunités ? Sous ce rapport, la doctrine et la pratique ainsi que les rédacteurs du projet pour le règlement futur de cette question sont d'accord. La Commission du droit international a pris comme point de départ l'hypothèse que les missions *ad hoc*, composées de représentants d'Etats, ont droit à des privilèges et immunités diplomatiques [230]. La question n'en est pas pour autant résolue; la question reste ouverte pour la Commission, aussi bien que pour la pratique, de savoir dans quelle mesure exactement la diplomatie *ad hoc* jouit de ces facilités diplomatiques. La Commission hésitait elle-même entre l'application du principe *mutatis mutandis* et l'application directe, ou par voie d'analogie, des règles en la matière qui sont valables pour les missions diplomatiques permanentes. De toute façon, pour en décider, on a besoin de nouvelles études, soit afin de codifier les cas indéterminés et imprécis d'application pratique, par exemple, des matières qui ne sont pas encore mûres pour la codification, soit afin d'appliquer, par voie de solutions rationnelles, la méthode du développement progressif du droit international.

327. Cependant, pour faire soit l'un soit l'autre, il est nécessaire de déterminer la méthode d'approche. Quelle conception faut-il suivre, celle de la théorie de la représentation ou bien celle de la théorie fonctionnelle ?

328. Le caractère représentatif de la diplomatie en général, qui a été reconnu par le Règlement de Vienne (1815) [231] pour les ambassadeurs, a perdu toute importance avec le temps. Le chef de l'Etat n'est plus le titulaire absolu de la capacité diplomatique de son Etat. Les méthodes démocratiques de la gestion de l'Etat, indépendamment des formes de la démocratie, rattachent le processus de la représentation de l'Etat dans les rapports internationaux à l'ordre constitutionnel de l'Etat d'envoi. Les diplomates représentent l'Etat et non pas le chef d'Etat. En conséquence, dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) on a écarté toute idée du caractère représentatif de la diplomatie sédentaire. Il en faudrait déduire que s'il en est ainsi pour les missions permanentes, il en doit être ainsi, à plus forte raison, pour les missions *ad hoc*. Le Rapporteur spécial considère en principe que cela est correct. Pourtant l'idée de la relativité de l'ordre juridique y apparaît de nouveau: il n'y a point de règle sans exception. Ce sont les ambassadeurs spéciaux désignés pour certaines missions d'occasion, de nature cérémoniale ou protocolaire, qui constitueraient cette exception. Bien que, dans ces cas aussi, on mette de plus en plus en relief que toutes les actions sont entreprises au nom de l'Etat et non pas au nom du chef d'Etat, il y a toujours un écho de leur ancien caractère repré-

[230] Voir le mémoire sur les missions spéciales, préparé par le Secrétariat de l'ONU, document A/CN.4/155, par. 11, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II.

[231] Le texte du Règlement de Vienne est cité dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, p. 152, note 6.

sentatif, ce qui se reflète aussi dans le domaine du droit par certaines normes de caractère coutumier et de nature protocolaire. Cependant, comme un nombre de plus en plus important de missions *ad hoc* accomplissent essentiellement des tâches, soit politiques, soit techniques, l'approche basée sur le caractère représentatif n'est plus propre à servir de base pour la détermination de l'étendue des facilités diplomatiques qu'on accorde aux diplomates *ad hoc*.

329. Par contre, la théorie fonctionnelle des privilèges et immunités qui a été adoptée à la Conférence de Vienne (1961) comme point de départ pour la compréhension et la détermination de la situation de la diplomatie sédentaire ainsi que la conception similaire dans la Convention sur les privilèges et immunités de l'ONU (1946) et dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, montrent quelle est la méthode correcte d'approche pour la détermination de l'étendue des facilités que l'Etat de séjour est juridiquement obligé d'accorder aux missions spéciales et aux envoyés itinérants. Ils représentent l'Etat souverain, sa dignité et ses intérêts. Ils accomplissent, au nom de cet Etat, certaines tâches déterminées et ils doivent jouir de toutes les garanties dont ils ont besoin afin de pouvoir s'acquitter librement et sans entraves de la mission dont ils ont été chargés. Aussi l'Etat de séjour est-il tenu de leur reconnaître toutes les facilités conformes à leur mission, de leur accorder tous les privilèges que l'on confère à de tels représentants de l'Etat d'envoi et toutes les garanties et immunités sans lesquelles une mission de ce genre ne pourrait pas être accomplie librement et d'une façon normale. Pourtant, tous ces privilèges et facilités ne sont pas accordés aux diplomates *ad hoc* par l'Etat de séjour à titre personnel; ils en jouissent parce que c'est dans l'intérêt de leur fonction et nécessaire pour leur Etat. C'est pourquoi il existe, à ce titre, par l'application de la théorie fonctionnelle, un rapport juridique direct entre l'Etat de séjour et l'Etat d'envoi. Les diplomates *ad hoc* ne sont que des sujets indirects de ces droits et de ces privilèges et leur situation dépend du droit appartenant à leur Etat et de la volonté de celui-ci de leur assurer la jouissance de tels droits; l'Etat a le droit de renoncer à l'immunité dont jouit le diplomate *ad hoc*, car elle appartient à l'Etat et non pas à ce diplomate.

330. Ainsi donc, il existe une règle juridique générale concernant le devoir de reconnaître des facilités, privilèges et immunités à la diplomatie *ad hoc*. Cependant, vu le fondement fonctionnel de l'application de cette coutume juridique, il est nécessaire d'élaborer des règles juridiques spécifiant dans quelle mesure et sous quelles conditions la jouissance de tels droits est nécessaire à la diplomatie *ad hoc*, car les règles actuellement existantes sont imprécises et les critères précaires.

331. En établissant cette base, le Rapporteur spécial croit avoir acheminé la question vers une solution en substance correcte. Le caractère juridique de ces avantages, le rapport juridique entre les Etats en ce qui touche leur respect mutuel, le rattachement de ces avantages à la fonction dans les relations internationales et l'effet de ces règles *ex lege* et *ipso facto* doivent être les critères selon lesquels doivent être examinées et déterminées les formes particulières des facilités, privilèges et immunités accordées à la diplomatie *ad hoc*.

Nouvelles propositions des gouvernements

332. Au cours de la discussion au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation de l'Inde a adopté l'attitude de principe selon laquelle les privilèges et immunités des fonctionnaires des missions spéciales doivent être fondés non pas sur des critères formels, mais plutôt sur la nécessité de la fonction. Elle craint qu'un octroi trop généreux de privilèges et immunités aux fonctionnaires des missions spéciales, en plaçant ces dernières sur le même pied que les missions diplomatiques permanentes, ne donne lieu à une série de problèmes irritants et de situations graves. A son avis, cela pourrait être évité sans causer de préjudice au fonctionnement des missions spéciales [232].

333. La délégation du Nigéria a fait remarquer également que les privilèges et immunités devraient être accordés aux membres des missions spéciales en prenant pour critère les fonctions qui leur sont assignées et non pas leur statut personnel [233].

334. Le Rapporteur spécial voit dans ces deux remarques une tendance à renoncer à assimiler la condition juridique des fonctionnaires des missions spéciales à celle des membres des missions diplomatiques permanentes, et rappelle qu'il était lui-même disposé, contrairement à la conception de la majorité de la Commission, à donner la préférence à l'élément fonctionnel et non pas à l'élément représentatif des missions, dans la partie introductive de son premier rapport. Comme les autres Etats ne se sont pas prononcés contre la conception de la majorité de la Commission, le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas possible d'abandonner le système adopté par la Commission. Néanmoins, il considère qu'il est de son devoir de souligner que toutes ces remarques sont de nature à exiger que la Commission prenne position sur ces questions; si la Commission change son point de vue antérieur, il sera nécessaire de reviser le texte de toute une série de dispositions.

335. Le Gouvernement suédois a prêté à cette question une attention spéciale dans ses observations. Sa thèse fondamentale est qu'il faut tenir compte du nombre de personnels qui jouiront de privilèges et immunités en leur qualité de membres de missions spéciales. La délégation suédoise avait avancé cette thèse lors de la discussion au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale et l'a appuyée dans ses observations écrites en tant que remarque de caractère général. Cette remarque a la teneur suivante:

Dans le débat que la Sixième Commission a consacré au rapport de la Commission du droit international, lors de la vingtième session de l'Assemblée générale, le représentant de la Suède a, dans une déclaration faite le 8 octobre 1965, appelé l'attention sur *le problème que pose l'octroi d'immunités et de privilèges à un*

[232] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 846e séance, par. 5.

[233] *Ibid.*, 847e séance, par. 17.

grand nombre de personnes. Faisant remarquer que ce problème se pose à propos des missions spéciales, il a déclaré :

« Si la multiplicité de ces missions rend une codification souhaitable, il la rend également difficile, car si les immunités et privilèges accordés à un petit nombre peuvent ne pas se heurter à des obstacles insurmontables, les mêmes immunités et privilèges, accordés à un grand nombre, peuvent poser un vrai problème. »

Or, comme le Professeur Bartoš l'a démontré dans son premier rapport sur la question, une multitude de missions spéciales de types différents sera soumise au nouveau régime: missions s'occupant de questions politiques, militaires, de police, de transport, d'approvisionnement en eau, de questions économique, vétérinaire, humanitaire, de recrutement de main-d'œuvre et d'autres. Un grand nombre de personnes bénéficieraient donc de l'immunité de juridiction, de l'exemption du contrôle et des droits de douane, etc. Ce groupe de personnes serait encore appelé à s'accroître ultérieurement, lorsque des règles du même genre seront adoptées pour les délégués aux conférences convoquées par des gouvernements ou des organisations internationales. Or, on sait que, dans nombre de pays, l'opinion publique et le parlement se plaignent déjà de l'étendue actuelle des immunités et privilèges. Il n'est pas douteux qu'une extension considérable susciterait une certaine opposition. Bien entendu, dans la mesure où cette extension est indispensable du point de vue de la fonction, nous devons essayer de la faire accepter et de convaincre ceux qui s'y opposent. Cependant, il paraît extrêmement souhaitable que la Commission du droit international recherche le moyen de restreindre, soit les types de missions qui seront soumises au régime spécial, soit les privilèges et les immunités accordés. Il est très difficile, certes, d'établir une distinction entre les missions. Le statut diplomatique ou non diplomatique n'est pas déterminant à lui seul; une mission composée d'un ministre de la défense et d'un groupe de généraux chargés de négocier une coopération militaire peut avoir tout autant besoin, pour mener à bien sa tâche, de bénéficier du régime spécial d'une délégation diplomatique envoyée pour conclure un accord commercial. Cependant, peut-être pourrait-on faire valoir que pour des missions spéciales, qui sont, par définition, *temporaire*, la nécessité d'un statut spécial, tout au moins en ce qui concerne les privilèges est moins impérieuse que pour les missions permanentes. Dans un très grand nombre de cas, l'accord exprès sur l'envoi et la réception d'une mission spéciale peut être aussi la garantie que l'Etat de réception s'efforcera de faciliter la tâche de la mission, à tous égards, garantie qui n'existe pas nécessairement pour les missions permanentes [234].

336. De l'avis du Gouvernement suédois, on devrait s'efforcer de limiter, autant que possible, les privilèges et immunités en ce qui concerne tant l'étendue de ces privilèges et immunités que les catégories de personnes qui seront admises à en bénéficier. Cela s'impose tout particulièrement si l'on se propose de rendre impératives une bonne partie des dispositions relatives aux privilèges et immunités.

Article 17 [235] *: Facilités en général*

L'Etat de réception accorde à la mission spéciale toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale.

[234] Cette déclaration a été faite à la 844e séance de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, dont les comptes rendus sont publiés sous forme analytique.

[235] Article 17 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 804e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 820e séance.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Partant de l'idée fondamentale que la nature, la tâche et le niveau de la mission spéciale déterminent les facilités qui lui sont dues, la Commission pense qu'il est nécessaire d'assurer le fonctionnement régulier des missions spéciales en tenant compte de la nature et de la tâche de la mission. La Commission n'a pas adopté la conception exprimée en 1960 d'après laquelle il faut appliquer à ce sujet aux missions spéciales toutes les dispositions valables pour les missions diplomatiques permanentes. Elle s'est montrée encline à s'orienter d'après l'idée fondamentale de la résolution de la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques [236], selon laquelle le problème des missions spéciales mérite une étude détaillée en ce qui concerne l'application des règles valables pour les missions permanentes. Cela signifie que l'application de ces règles ne peut être uniforme et qu'il est nécessaire d'examiner chaque cas séparément.

3) Il est incontestable que l'Etat de réception a l'obligation juridique d'assurer à la mission spéciale toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions. En théorie, on objecte d'habitude que cette formule est vague. La Commission est persuadée que son contenu change suivant la tâche de la mission et que les facilités que l'Etat de réception doit assurer varient. L'estimation de l'étendue et du contenu de l'obligation précitée n'est donc pas une question de fait; il s'agit d'une obligation *ex jure*, dont l'étendue doit être déterminée en fonction des besoins des missions spéciales, lesquels dépendent des circonstances, de la nature, du niveau et de la tâche de la mission considérée. Reste la question juridique de savoir si cette étendue est déterminée par l'Etat de réception d'une manière juste, et correspond donc à celle qui est due.

4) La Commission est d'avis que les difficultés qui surgissent en pratique sont dues au fait que certaines missions spéciales considèrent que l'Etat de réception leur doit toutes les facilités qui sont normalement accordées aux missions diplomatiques permanentes. La raison est du côté des Etats qui n'offrent aux missions spéciales que les facilités qui sont nécessaires, ou du moins utiles selon un critère objectif, à l'accomplissement de leur tâche, qu'elles correspondent ou non à l'inventaire des facilités accordées aux missions diplomatiques permanentes et énoncées dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cependant, les missions spéciales peuvent exceptionnellement jouir de plus de facilités que les missions diplomatiques permanentes lorsque cela est nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches particulières, par exemple dans le cas des missions spéciales à un niveau élevé ou des missions spéciales chargées de la délimitation des frontières. Cette solution est conforme à la résolution de la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques qui a trait aux missions spéciales.

[236] Conférence des Nations Unies sur les relations et les immunités diplomatiques, *Documents officiels*, vol. II, document A/CONF.20/10 Add. 1, résolution I, p. 100.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Le Gouvernement des Pays-Bas a formulé une remarque concrète visant à l'amendement du texte de l'article 17 du projet. Cette remarque est conçue en ces termes:

Le dernier membre de phrase, « compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale », n'a pas d'effet, ou presque, sur les obligations de caractère général de l'Etat de réception, qui sont décrites dans la proposition principale de cet article. En fait, l'Etat de réception doit aussi, au titre de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, « tenir compte de la nature et de la tâche » de la mission permanente diplomatique ou consulaire, bien que ce membre de phrase ne figure pas dans ces deux articles.

Le fait que les fonctions que remplissent les missions spéciales, par opposition à celles que remplissent les missions permanentes diplomatiques et consulaires, ne servent pas nécessairement les intérêts de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception, incite à penser qu'il faudrait rédiger cet article de manière à imposer à l'Etat de réception une obligation quelque peu différente dans le cas des missions spéciales. Une obligation maximale, celle d'accorder toutes facilités, incombe certes à l'Etat de réception en ce qui concerne les missions permanentes, mais dans le cas d'une mission spéciale, l'Etat de réception ne doit être tenu que de lui donner l'aide minimale nécessaire pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche. Les Etats intéressés peuvent toujours s'entendre dans chaque cas particulier.

Le Gouvernement néerlandais propose de modifier comme suit le libellé de l'article 17: « L'Etat de réception accorde à la mission spéciale les facilités *qui peuvent être nécessaires* à l'accomplissement de ses fonctions » [237].

6) Le Rapporteur spécial est d'avis que l'expression « compte tenu de la nature et de la tâche » est beaucoup plus déterminée et plus proche des exigences d'une telle disposition que ne le suppose le Gouvernement néerlandais. Le Rapporteur spécial est particulièrement loin de pouvoir adopter la rédaction visant à laisser à l'Etat de réception le droit de juger ce qui peut être nécessaire à l'exercice des fonctions de la mission spéciale, sans renvoyer aux critères selon lesquels il aurait fallu décider de cela.

7) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il ne faut pas modifier le texte actuel de l'article 17 du projet;

b) Il n'est pas besoin de changer le commentaire, mais il faut y noter l'opinion du Gouvernement néerlandais;

c) Il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Cette disposition renferme une idée fondamentale et devrait être généralement obligatoire.

Article 17 bis*: Dérogation aux dispositions de la deuxième partie par accord mutuel*

1. Le Gouvernement du Pakistan a également formulé une observation sur l'attitude générale envers les missions spéciales en ce qui concerne leurs facilités, privilèges et immunités. Il estime qu'il y aurait intérêt à ajouter, à l'article 17, un paragraphe ainsi conçu:

Les facilités, privilèges et immunités prévus dans la deuxième partie des présents articles sont accordés dans la mesure où les présents articles l'exigent, à moins que l'Etat de réception et que l'Etat d'envoi n'en conviennent autrement [238].

2. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il vaudrait mieux introduire dans le projet, un nouvel article 17 *bis*, qui renfermerait la disposition proposée par le Gouvernement du Pakistan.

3. Il va de soi que cet article devrait être conçu comme généralement obligatoire, car il contient une règle qui permet aux Etats de s'écarter des dispositions prescrites par le projet, s'ils en conviennent autrement. Cependant, cela veut dire en même temps que cet écart n'existe que si les gouvernements en sont convenus et qu'à défaut d'accord entre eux, ils doivent s'en tenir aux dispositions prescrites par ces articles en tant qu'accord général.

Article 17 ter *(nouveau): Différence entre les catégories de missions spéciales*

Il est possible d'introduire par accord mutuel divers degrés dans l'octroi des facilités, privilèges et immunités aux missions spéciales, compte tenu des différentes catégories de missions spéciales et des besoins de garanties pour le fonctionnement régulier de ces catégories particulières, de telle sorte que toutes les missions spéciales entre les mêmes Etats ne seront pas obligatoirement traitées de la même manière, mais selon leur nature et dans les limites convenues entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

Remarques du Rapporteur spécial

1) Le Rapporteur spécial propose le texte ci-dessus, en accomplissement de la tâche dont il a été chargé par la Commission du droit international dans la décision consignée au paragraphe 61 de son rapport sur les travaux de sa dix-huitième session. Cette décision est conçue en ces termes:

La Commission a examiné les observations des gouvernements sur cette question, notamment la possibilité de faire une distinction entre les missions spéciales de caractère politique et celles qui sont de caractère purement technique. On s'est donc demandé s'il n'y avait pas lieu de faire une distinction entre les missions spéciales du point de vue de l'étendue des privilèges et immunités des membres des missions à caractère technique. La Commission a réaffirmé qu'à son avis, il était impossible de faire une distinction entre les missions spéciales ayant un caractère politique et les missions spéciales de caractère technique; chaque mission spéciale représente un Etat souverain dans ses rapports avec un autre Etat. Mais, d'un autre côté, la Commission a jugé justifiée, dans une certaine mesure, la proposition des gouvernements tendant à limiter l'étendue de certains privilèges et immunités pour des catégories déterminées de missions spéciales. La Commission a recommandé au Rapporteur spécial d'examiner à nouveau ce problème, notamment l'application de la théorie de la fonction ainsi que la limitation de l'étendue de certains privilèges et immunités pour des catégories déterminées de missions spéciales. La Commis-

[237] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[238] *Ibid.*

sion a chargé le Rapporteur spécial de lui présenter, à la prochaine session, un projet de disposition en la matière prévoyant notamment que toute limitation de cette nature doit être réglée par les Etats intéressés par voie d'accord [239].

2) Le Rapporteur spécial a adopté ici également le point de vue selon lequel il serait incorrect et irrégulier de répartir les missions spéciales entre des catégories abstraites; en effet, la même catégorie de missions spéciales peut nécessiter, dans les rapports entre divers pays, des traitements différents, ce qui dépend de la confiance mutuelle des Etats plutôt que de règles juridiques abstraites. La seule règle juridique abstraite doit être l'exigence de tenir compte de la nature et de la tâche de la mission spéciale et des garanties nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions.

Article 17 quater *(nouveau): Condition du chef d'Etat*

Le chef d'Etat qui se trouve à la tête d'une mission spéciale de l'Etat d'envoi jouit dans l'Etat de réception de toutes les facilités, privilèges et immunités qui sont reconnus, selon les dispositions du droit international et les coutumes internationales, au chef d'Etat en visite officielle dans l'Etat de réception. Toutes les personnes faisant partie de la mission spéciale à la tête de laquelle se trouve le chef d'Etat ainsi que les personnes de sa suite jouissent de toutes les facilités, privilèges et immunités dont jouit, dans l'Etat de réception, le personnel diplomatique des missions diplomatiques permanentes accréditées dans cet Etat ainsi que de toutes les facilités, privilèges et immunités qui seraient nécessaires pour l'accomplissement des tâches incombant aux membres des missions spéciales.

Remarques du Rapporteur spécial

1) La situation du chef d'Etat en tant qu'organe de communication internationale est fondée sur les coutumes juridiques qui partaient autrefois de la fiction d'exterritorialité; aujourd'hui elle est basée sur la pleine reconnaissance de l'immunité de sa personne au regard de toute juridiction de l'Etat territorial, en lui reconnaissant, en même temps, toutes les facilités et tous les privilèges; ces derniers doivent comprendre également les honneurs spéciaux qui sont dus, dans les relations internationales, aux chefs d'Etat étrangers. Il convient d'observer que, dans la pratique, l'arrivée du chef d'Etat étranger est généralement précédée d'un accord spécial non formel qui règle de plus près la situation du chef d'Etat pendant qu'il exerce les fonctions de chef de la mission spéciale. Pourtant, même à défaut d'un tel accord, sa situation est régie, au point de vue juridique, par le droit coutumier.

2) La suite du chef d'Etat ainsi que les membres et le personnel de la mission spéciale qu'il dirige, jouissent exceptionnellement, suivant la pratique unanime et universelle, de toutes les facilités, privilèges et immunités accordés aux représentants diplomatiques dans le pays de réception ou bien au personnel diplomatique des missions diplomatiques permanentes. Toutefois, en cas de besoin, ces personnes peuvent invoquer également les dispositions sur les missions spéciales si elles sont, dans certaines situations, plus favorables pour elles que le traitement régulier réservé aux membres du corps diplomatique.

3) Cette disposition a été introduite dans le projet en vertu de la décision de la Commission du droit international de limiter l'idée de dispositions sur les missions spéciales dites à un niveau élevé à une disposition relative au statut du chef d'Etat en tant que chef de la mission spéciale. Cette décision, qui est consignée au paragraphe 69 du rapport de la Commission sur sa dix-huitième session, est conçue en ces termes:

A sa seizième session, la Commission du droit international a décidé d'inviter le Rapporteur spécial à soumettre à la session suivante des articles relatifs à la condition juridique des missions spéciales dites à un niveau élevé, y compris, en particulier, les missions spéciales à la tête desquelles se trouvent des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement, des ministres des affaires étrangères et des ministres membres du Cabinet. Le rapporteur spécial a soumis, dans son deuxième rapport (A/CN.4/179) présenté à la dix-septième session de la Commission, un projet de dispositions se rapportant aux missions spéciales dites à un niveau élevé. La Commission n'a pas examiné ce projet à sa dix-septième session mais elle s'est demandé s'il fallait ou non élaborer des règles juridiques particulières pour les missions spéciales dites à un niveau élevé dont les chefs occupent une position officielle élevée dans l'Etat. Elle a voulu connaître l'opinion des gouvernements à ce sujet et exprimé l'espoir que ceux-ci lui donneraient des suggestions aussi concrètes que possible. Après avoir pris connaissance des opinions des gouvernements, la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de ne pas élaborer de projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé, d'introduire dans la deuxième partie du projet d'articles une disposition concernant la condition du Chef d'Etat en tant que chef d'une mission spéciale, et d'examiner s'il est indiqué de mentionner la situation particulière de cette catégorie de missions spéciales dans les dispositions traitant de certaines immunités. Le Rapporteur spécial est ainsi chargé de faire les études nécessaires à ce sujet et de présenter à la Commission les conclusions appropriées [240].

4) Le Rapporteur spécial considère qu'il ne faut pas introduire de dispositions particulières ayant trait aux missions spéciales à un niveau élevé, à la tête desquelles ce n'est pas le chef d'Etat qui se trouve. Voir ses développements à ce sujet dans la section 13 du chapitre II du présent rapport.

Article 18 [241]*: Logement de la mission spéciale et de ses membres*

L'Etat de réception est tenu d'aider la mission spéciale à se procurer des locaux appropriés et à obtenir des logements convenables pour ses membres et son personnel et, si c'est nécessaire, d'assurer la mise à leur disposition de ces locaux et logements.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

[239] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 301.

[240] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 302.

[241] Article 18 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 804e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 820e séance.

2) Cependant, l'article 18 n'est pas identique à l'article 21 précité. La Commission est d'avis qu'il n'est pas nécessaire de donner en toute hypothèse à l'Etat d'envoi le droit d'acquérir des terrains pour la construction d'un logement pour la mission spéciale, ni celui d'acquérir les locaux nécessaires pour ce logement, comme c'est le cas dans la situation prévue par les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui s'appliquent aux missions diplomatiques régulières et permanentes. La Commission est d'avis qu'il suffit à ce sujet que l'on assure un logement aux missions spéciales, qui sont de caractère temporaire.

3) La mission spéciale doit tout de même avoir son installation assurée, et celle-ci doit être adéquate à la mission considérée. Sur ce point, les mêmes règles que pour la mission diplomatique permanente doivent en principe être valables. Cependant on considère qu'il n'y a pas obligation pour l'Etat de réception de permettre l'acquisition des locaux nécessaires sur son territoire, ce qui n'exclut pas, encore que ce soit là un cas exceptionnel, la possibilité que certains Etats acquièrent ou prennent à bail les locaux nécessaires pour l'installation de leurs missions spéciales qui se relayent dans le même pays.

4) Pour les missions spéciales, il faut tenir compte du fait qu'elles peuvent avoir, eu égard aux besoins dictés par l'accomplissement de leur tâche, plusieurs sièges. Cela résulte du paragraphe 5 du commentaire de l'article 13. Il faut particulièrement mettre en évidence la pratique et le besoin de déplacements fréquents, soit de la mission spéciale entière, soit d'une partie ou d'un groupe de celle-ci, sur le territoire de l'Etat de réception. Il faut ensuite considérer que ces déplacements imposent souvent le changement rapide du siège de la mission spéciale ou bien l'arrivée de groupes dans des localités déterminées, et que le séjour dans des localités particulières n'est souvent que de très brève durée. Ces circonstances rendent parfois impossible à l'Etat d'envoi de pourvoir lui-même au logement de sa mission spéciale ou d'une partie de celle-ci. Dans ce cas, ce sont les organes de l'Etat de réception qui l'assurent.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) L'unique observation relative à cet article provient du Gouvernement des Pays-Bas. Elle est conçue en ces termes:

Si l'on compare le texte de cet article à celui de l'article 21 de la Convention de Vienne de 1961, on constate qu'il n'est pas dit à l'article 18 que l'Etat de réception doit faciliter à l'Etat d'envoi l'acquisition de terrains ou de locaux; le Gouvernement néerlandais approuve cette omission. En revanche, le libellé du présent article est plus catégorique: l'Etat de réception est tenu d'aider la mission spéciale à obtenir les logements convenables pour ses membres et son personnel en toutes circonstances, tandis que, selon le deuxième paragraphe de l'article 21 de la Convention de Vienne, il doit le faire seulement « s'il en est besoin ». Le Gouvernement néerlandais ne voit aucune raison de se départir de cette dernière règle. L'expression « mission spéciale » recouvre des situations si diverses que l'on ne peut énoncer aucune règle générale stipulant que l'Etat de réception doit aider toutes les missions spéciales, quelles qu'elles soient. Les diverses missions diplomatiques remplissent toutes des fonctions comparables, qui sont toutes dans l'intérêt tant de l'Etat d'envoi que de l'Etat de réception, mais les fonctions des missions spéciales diffèrent considérablement et il arrive parfois qu'une mission spéciale accomplisse une tâche qui sert uniquement les intérêts de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais propose d'insérer au début du paragraphe 18 les mots suivants: « S'il en est besoin . . . [242] ».

6) Le Rapporteur spécial considère que les propositions du Gouvernement néerlandais sont pertinentes et qu'elles représentent des notifications de rédaction utiles pour l'article 18 du projet.

7) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) L'amendement proposé par le Gouvernement des Pays-Bas devrait être adopté;

b) Il faudrait introduire dans le commentaire quelques brèves modifications, en soulignant l'idée de la nécessité mise en relief par l'amendement du Gouvernement des Pays-Bas;

c) Le texte de cet article, avec l'amendement proposé par le Gouvernement néerlandais, n'exige pas de modifications pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Les dispositions de cet article doivent être obligatoires à moins que les gouvernements n'en excluent le caractère obligatoire par accord mutuel, ce dont on a déjà traité à propos de l'article 17 *bis*.

Article 19 [243]*: Inviolabilité des locaux*

1. Les locaux de la mission spéciale sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat de réception d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission spéciale ou du chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat de réception.

2. L'Etat de réception a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission spéciale ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement, les autres biens servant au fonctionnement de la mission spéciale et ses moyens de transport ne peuvent faire l'objet de perquisition, réquisition, saisie ou exécution de la part des organes de l'Etat de réception.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cependant,

[242] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe II.

[243] Paragraphes 1 et 2: article 19 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examinés par la Commission à ses 804e et 805e séances. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Paragraphe 3: article 24 du deuxième rapport du Rapporteur spécial. Examiné par la Commission à sa 806e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et renvoyé au Comité de rédaction à la 817e séance. Présenté à nouveau et adopté à la 820e séance. Commentaire adopté à la 820e séance.

on a été obligé d'adapter le texte aux besoins qu'imposent la nature et la pratique des missions spéciales.

2) La Commission, en 1960, avait estimé qu'en ce qui concerne cette question, les règles valables pour les missions diplomatiques permanentes devaient être aussi appliquées aux missions spéciales. Le rapporteur spécial d'alors, dans son premier projet, avait adopté le point de vue que « les locaux officiels ... d'une mission spéciale ... bénéficient de l'inviolabilité ... [244] ».

3) La Commission, en 1965, a été d'avis que les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques concernant le logement devaient être appliquées aux missions spéciales, compte tenu des conditions dans lesquelles se trouvent ces missions. Il faut noter en outre que les locaux de la mission spéciale se confondent souvent avec les pièces destinées au logement des membres et du personnel de la mission spéciale.

4) Souvent, les bureaux des missions spéciales sont installés dans des locaux qui jouissent déjà du privilège de l'inviolabilité. C'est le cas lorsqu'ils sont installés dans les locaux de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi, s'il y en a une à cet endroit. Toutefois, si la mission spéciale est installée dans des locaux particuliers, il faut qu'elle puisse jouir également de l'inviolabilité de ces locaux, afin qu'elle soit en mesure d'accomplir ses fonctions sans entraves et que le secret de son travail soit observé.

5) La Commission s'est préoccupée de la situation qui peut se présenter dans certains cas exceptionnels où le chef de la mission spéciale refuserait aux représentants des autorités de l'Etat de réception l'accès des locaux de la mission spéciale. Elle a prévu qu'en pareil cas le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception pourrait en appeler au chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi pour solliciter la permission de pénétrer dans les locaux occupés par la mission spéciale.

6) En ce qui concerne les biens dont se sert la mission spéciale, la Commission est d'avis qu'une protection spéciale doit leur être accordée, et cette considération a amené la Commission à formuler le paragraphe 3 de cet article de manière à assurer cette protection à tous les biens dont se sert la mission spéciale, quel que soit leur propriétaire.

Nouvelles propositions des gouvernements

7) Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël propose d'ajouter une disposition au paragraphe 1 de l'article 19. Voici le texte de cette proposition:

> Pour ce qui est du paragraphe 1 de l'article 19, il semblerait souhaitable, du point de vue pratique, d'y ajouter une disposition analogue à celle qui figure dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963: « Toutefois, ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates. » [245]

8) Le Rapporteur spécial rappelle qu'il avait envisagé, dans son Deuxième rapport, la possibilité d'introduire, dans le texte même, une disposition analogue à celle du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, relative au droit de l'Etat territorial de présumer acquis le consentement du chef de poste consulaire en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates. La Commission a très soigneusement considéré cette question et elle a estimé qu'il ne faudrait pas adopter la disposition pertinente de la Convention sur les relations consulaires, mais qu'il faudrait prendre, dans les articles sur les missions spéciales, la même attitude qui a été adoptée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

9) Au sujet de l'article 19, le Gouvernement d'Israël fait, en outre, la suggestion suivante:

> Il y aurait peut-être lieu d'examiner l'opportunité d'établir une distinction entre le cas d'une mission spéciale qui réside dans une ville où l'Etat d'envoi a une mission permanente et celui d'une mission spéciale qui se trouve dans une ville où il n'y a pas de mission permanente et de rendre la disposition susmentionnée applicable dans le premier cas seulement [246].

10) Le Rapporteur spécial n'est pas convaincu de l'utilité de cette proposition, puisque les compétences respectives du chef de la mission spéciale et du chef de la mission diplomatique permanente restent les mêmes dans l'un et l'autre cas.

11) Dans ses observations, le Gouvernement belge formule une proposition visant à modifier le texte du paragraphe 3 de l'article 19 du projet. Cette proposition est conçue dans ces termes:

> Les mots *de la part des organes de l'Etat de réception* pourraient être supprimés: ils ne figurent ni à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ni à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. De plus on devrait parler de *mesure d'exécution* [247].

12) Le Rapporteur spécial fait remarquer que, bien qu'au cours de l'élaboration du projet d'articles sur les missions spéciales, il se soit manifesté une tendance à rapprocher le texte de ces articles autant que possible de celui des deux Conventions de Vienne, sur les relations diplomatiques et consulaires, on a, cependant, tenu compte de certaines conditions et circonstances particulières dans lesquelles s'accomplit l'activité des missions spéciales. C'est pourquoi le Rapporteur spécial et la Commission ont cru nécessaire de rendre le texte plus clair, en y introduisant les mots que le Gouvernement belge propose d'omettre, se basant sur l'unique argument que ces mots ne figurent pas dans les textes des deux Conventions de Vienne.

13) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni s'occupe aussi du texte de l'article 19 du projet de la Commission. Il dit à cet égard:

> *Article 19.* Le Gouvernement du Royaume-Uni note que cet article accorde aux biens des missions spéciales une protection plus étendue que celle que la Convention de Vienne octroie aux

[244] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 107.

[245] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[246] *Ibid.*

[247] *Ibid.*

missions diplomatiques, en ce que l'article s'applique aux biens autres que les moyens de transport qui ne se trouvent pas dans les locaux de la mission. Le gouvernement doute que cette distinction puisse se justifier par des raisons d'ordre fonctionnel [248].

14) Le Rapporteur spécial fait remarquer que la question qui fait l'objet de la présente observation, a été discutée par la Commission; on a constaté que les biens des missions spéciales ne se trouvaient pas toujours dans les locaux de la mission proprement dits, étant donné la nature de celle-ci, et qu'il est nécessaire, justement pour des raisons d'ordre fonctionnel, que ces biens soient toujours protégés, contrairement à l'opinion exprimée par le Gouvernement britannique. C'est pourquoi, le Rapporteur spécial propose de passer outre à cette remarque.

15) Dans ses observations écrites, le Gouvernement autrichien considère que l'article 19 du projet prévoit, au paragraphe 1, la concurrence des compétences du chef de la mission spéciale et du chef de la mission diplomatique permanente régulière. Il ne s'oppose pas à une telle solution pour autoriser des agents de l'Etat de réception à pénétrer dans les locaux de la mission spéciale, mais il est d'avis que le cas en question donne lieu à la modification du commentaire relatif à l'article 2 du projet. Cette opinion du Gouvernement autrichien est conçue de la façon suivante:

Article 19, paragraphe 1. Dans ce paragraphe, il est dit qu'outre le chef de la mission spéciale, le chef de la mission diplomatique permanente accrédité auprès de l'Etat de réception peut autoriser les agents de cet Etat à pénétrer dans les locaux de la mission spéciale, d'où il est possible de conclure que, par analogie, la question du rapport entre la mission diplomatique permanente et la mission spéciale, soulevée au paragraphe 5 du commentaire de l'article 2, doit être rédigée de telle sorte que la mission permanente reste compétente [249].

16) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement autrichien de cette observation, mais il considère qu'il ne s'agit pas d'un cas de compétence double qui donne lieu à un conflit positif de compétences entre la mission spéciale et la mission diplomatique permanente régulière, sur lequel la Commission se prononce dans le paragraphe 5 du commentaire relatif à l'article 2. On y discute de la compétence des missions concernant la tâche de la mission spéciale tant que celle-ci existe. De ce fait, le Rapporteur spécial croit qu'il n'y a pas lieu d'adopter la correction proposée.

17) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas a énoncé ce qui suit:

Paragraphe 1, première phrase. Ce n'est pas sans quelque hésitation que le Gouvernement néerlandais a décidé d'accepter cette disposition. Il présume que le terme « locaux » n'englobe pas nécessairement la résidence du chef de la mission, ni les logements occupés par les membres du personnel (voir l'observation formulée à propos du quatrième exemple donné dans la section 2 ci-dessus, et la fin du paragraphe 3 du commentaire de la Commission du droit international).

La difficulté, une fois de plus, tient à la grande diversité des missions spéciales. Dans certains cas, la mission spéciale aura besoin de jouir de l'inviolabilité des locaux devant abriter ses bureaux pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions libre de toute entrave, alors que dans d'autres, il lui suffira d'être assurée de l'inviolabilité de la personne de ses membres (art. 24) ou de l'inviolabilité de ses documents (art. 20). Le problème se complique du fait que, de l'avis du Gouvernement néerlandais, le degré minimal d'inviolabilité ne peut pas être déterminé par des règles de *jus dispositivum* sur lesquelles s'entendraient les Etats intéressés dans chaque cas particulier.

En conséquence, le Gouvernement néerlandais approuve la première phrase, mais sous réserve des précisions et restrictions énoncées dans les sections 19 et 20 ci-après.

Paragraphe 1. Il y aurait lieu, par analogie avec le paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, d'ajouter à ce paragraphe la phrase suivante:

> « Toutefois, le consentement du chef de la mission spéciale peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates. »

Cette addition paraît nécessaire étant donné qu'il arrive fréquemment que les missions spéciales soient logées dans des édifices tels que des hôtels, où habitent et travaillent aussi d'autres personnes.

Nouveau paragraphe. Pour la même raison, il serait peut-être utile d'insérer après le paragraphe 1 un nouveau paragraphe qui reproduirait la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 19 du deuxième rapport de M. Bartoš, et qui serait donc ainsi conçu:

> « 2. Les dispositions du paragraphe 1 sont valables même dans le cas où la mission spécialement logée dans un hôtel ou dans un autre bâtiment à usage commun, pourvu que les locaux utilisés par la mission spéciale soient déterminés. »

Paragraphe 2. Ce paragraphe n'appelle aucune observation.

Paragraphe 3. Le principe selon lequel les moyens de transport de la mission ne peuvent pas faire l'objet de perquisition est repris du paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais comme il est énoncé en termes généraux, il pourrait prêter à une interprétation trop large dans le contexte et conférer ainsi une immunité plus grande qu'on n'entend le faire. Cependant, il serait dangereux de donner, dans cet article, une description détaillée des conditions dans lesquelles un moyen de transport ne peut « faire l'objet de perquisition », car on ouvrirait de ce fait la porte à une interprétation plus large de l'article correspondant de la Convention de Vienne (art. 22, par. 3). Aussi, le Gouvernement néerlandais propose-t-il de supprimer le mot « perquisition » du paragraphe 3 de l'article 19. S'agissant des locaux de la mission spéciale, de leur ameublement et des autres biens qui s'y trouvent, l'immunité est déjà garantie par les dispositions du paragraphe 1. Pour ce qui est des autres biens servant au fonctionnement de la mission spéciale, mais qui se trouvent en dehors des locaux de la mission (il y a lieu du reste d'observer que l'immunité prévue en ce qui les concerne va au-delà de ce que stipule l'article 22 de la Convention de Vienne), on ne voit guère l'intérêt pratique que présenterait une telle immunité, compte tenu de l'inviolabilité des personnes (art. 24) et de celle des documents (art. 20) [250].

18) Le Rapporteur spécial prie la Commission d'examiner de plus près les suggestions qui ont été faites au sujet de cet article en considérant notamment:

a) S'il faut adopter l'hypothèse que le consentement du chef de mission est présumé acquis en cas d'incendie ou d'autre sinistre — propositions des gouvernements d'Israël et des Pays-Bas;

b) S'il faut introduire le nouveau paragraphe 1*a* — proposé par le Gouvernement des Pays-Bas;

[248] *Ibid.*

[249] *Ibid.*

[250] *Ibid.*

c) S'il faut supprimer le mot « perquisition » dans le paragraphe 3 — proposition du Gouvernement des Pays-Bas;

d) S'il faut prévoir une protection spéciale des biens de la mission spéciale qui servent à son fonctionnement, à titre de protection particulière de celle-ci.

19) Des décisions que la Commission prendra à ce sujet dépendront ultérieurement les propositions éventuelles du Rapporteur spécial.

Article 20 [251]*: Inviolabilité des archives et des documents*

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

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

2) Là également, la Commission a adopté, en 1960, le point de vue selon lequel les règles valables pour les missions diplomatiques permanentes sont de même applicables aux missions spéciales, sans quoi il serait difficile de concevoir le fonctionnement normal des missions spéciales.

3) A cause des controverses qui surgissent en pratique, la Commission juge nécessaire d'insister particulièrement sur les documents en la possession des membres de la mission spéciale ou de son personnel, surtout dans le cas où la mission spéciale ne dispose pas de locaux particuliers et dans le cas où la mission spéciale ou bien une partie ou un groupe de celle-ci sont itinérants. Les documents qu'ils transportent d'un endroit à un autre où la mission spéciale accomplit sa tâche forment alors les archives ambulantes plutôt qu'ils ne font partie de leurs bagages.

4) Il n'y a pas eu de nouvelles suggestions depuis la dix-septième session de la Commission du droit international.

5) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faut pas modifier le texte proposé, que sa disposition devrait être généralement obligatoire et qu'il n'y a pas lieu de faire des modifications pour des raisons d'économie de la rédaction.

Article 21 [252]*: Liberté de mouvement*

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de réception assure à tous les membres de la mission spéciale la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale, à moins qu'il n'en soit convenu autrement.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Cependant, des modifications ont été apportées au texte pour tenir compte des conditions spéciales dans lesquelles s'accomplit la tâche des missions spéciales. L'article renferme donc des dispositions qui ne s'appliquent ni aux missions diplomatiques permanentes ni aux consulats.

2) Les missions spéciales ont des tâches limitées. Il en résulte que la liberté de mouvement doit leur être garantie seulement dans la mesure nécessaire pour qu'elles puissent accomplir ces tâches; cela ne veut pas dire qu'elles ne puissent pas se rendre aussi dans les autres parties du territoire de l'Etat de réception dans les conditions normales valables pour les autres étrangers.

3) La garantie aux missions spéciales de la liberté de se rendre au siège de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accréditée auprès de l'Etat de réception, ou au siège d'un poste consulaire de l'Etat d'envoi, et de regagner la localité où la mission spéciale accomplit sa tâche est en pratique non seulement un fait journalier, mais aussi une nécessité. Cela résulte de ce que la mission spéciale reçoit d'habitude ses instructions par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente, que cette dernière est en outre le protecteur de la mission spéciale et qu'elle est directement intéressée à être tenue au courant de l'accomplissement de la tâche de la mission spéciale.

4) Une des particularités de la mission spéciale est la possibilité qu'elle a de déployer son activité par l'intermédiaire de personnes ou d'équipes situées dans différentes localités ou bien chargées de tâches particulières sur le terrain. La nécessité de liens permanents entre les diverses parties d'une même mission spéciale exige une grande liberté de mouvement.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) A la sixième Commission de l'Assemblée générale, au cours de la vingtième session, la délégation turque a exprimé l'opinion que la Commission du droit international était allée trop loin en reconnaissant en principe, à tous les membres des missions spéciales, la liberté de mouvement sur le territoire entier de l'Etat de réception. A son avis, il est douteux qu'il soit nécessaire de garder cette disposition et de mettre le personnel des missions spéciales, sous ce rapport, entièrement sur le même pied que le personnel des missions diplomatiques permanentes [253]. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il avait, dans ses premier et deuxième rapports,

[251] Article 20 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 805e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[252] Article 21 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 805e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[253] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 847e séance, par. 24.

indiqué à la Commission que, dans la pratique, il était possible d'établir des règles restrictives, en ce qui concerne le droit de libre mouvement des membres et du personnel des missions spéciales dans le territoire de l'Etat de réception. La Commission a estimé qu'il fallait partir du principe de la pleine liberté de mouvement dans l'étendue prévue par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961). Elle a, toutefois, décidé de ne pas donner à la règle prévue dans l'article 21 du projet un caractère absolu; elle a considéré cette règle comme une norme résiduelle, à laquelle les Etats peuvent déroger dans leurs rapports mutuels, en fixant des limitations par accord. C'est pourquoi, dans l'article 21, *in fine*, on a inséré les mots «... à moins qu'il n'en soit convenu autrement». Le Rapporteur spécial propose à la Commission d'examiner de nouveau cette question en principe, puisqu'il donne, lui-même, du poids à l'observation de la délégation turque.

6) Le Gouvernement suédois a fait également la remarque suivante sur cet article:

> Si le principe du caractère supplétif des articles est admis, on peut supprimer le membre de phrase «à moins qu'il n'en soit convenu autrement». Si, en revanche les articles doivent constituer en principe des règles de *jus cogens*, il faudrait en remanier le texte en le rédigeant à peu près comme suit:
>
> > «En l'absence d'un accord en la matière entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, l'Etat de réception, sous réserve de ses lois, etc., assure etc.»
>
> Tel qu'il est actuellement rédigé, le texte semble présumer que les parties pourraient convenir de ne pas accorder à la mission la liberté de déplacement nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions [254].

7) Le Rapporteur spécial considère que l'expression «à moins qu'il n'en soit convenu autrement» n'est pas superflue; elle est même nécessaire pour montrer ce qu'on considère comme règle générale en cette matière; mais cette règle générale, en tant que norme résiduelle, ne sera pas appliquée si les Etats intéressés en conviennent autrement. Le Rapporteur spécial ne voit pas non plus l'utilité de la nouvelle formulation proposée par le Gouvernement suédois.

8) Le Rapporteur spécial croit qu'il n'est pas nécessaire de changer le texte et n'en propose pas la modification. Le texte lui-même démontre le caractère facultatif de cet article du projet.

Article 22 [255]*: Liberté de communication*

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

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

3. La valise de la mission spéciale ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission spéciale doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à usage officiel de la mission spéciale.

5. Le courrier de la mission spéciale, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat de réception. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi, ou la mission spéciale, peut nommer des courriers *ad hoc* de la mission spéciale. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la mission spéciale dont il a la charge.

7. La valise de la mission spéciale peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme un courrier de la mission spéciale. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la mission spéciale peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a adopté à ce sujet, en 1960, le point de vue que les missions spéciales bénéficient des mêmes droits que les missions diplomatiques permanentes.

3) Il faut toutefois souligner que, dans la pratique, on n'accorde pas toujours aux missions spéciales le droit de se servir de messages en code ou en chiffres. La Commission a estimé qu'il fallait reconnaître ce droit aux missions spéciales, étant donné que, très souvent, l'emploi de messages en code ou en chiffres est nécessaire pour le bon fonctionnement de la mission.

4) La Commission n'a pas cru devoir s'écarter de la pratique suivant laquelle l'utilisation des moyens de transmission sans fil n'est pas permise aux missions spéciales, sauf accord spécial ou autorisation donnée par l'Etat de réception.

5) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (art. 27, par. 3) proclame le principe de l'invio-

[254] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[255] Article 22 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à ses 805e et 806e séances. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

labilité absolue de la valise diplomatique. D'après cette disposition, la valise ne peut être ni ouverte ni retenue par l'Etat accréditaire. D'un autre côté, la Convention de Vienne sur les relations consulaires donne en ce qui concerne la valise consulaire (art. 35, par. 3) des garanties restreintes. Elle permet, dans le cas de motifs sérieux, que cette valise soit retenue et prévoit une procédure pour son ouverture. La question se pose de savoir s'il faut garantir à toutes les catégories de missions spéciales l'inviolabilité absolue de la valise. La Commission a examiné cette question et elle a décidé de reconnaître l'inviolabilité absolue de la valise des missions spéciales.

6) La Commission a adopté la règle que la valise de la mission spéciale peut être confiée au commandant d'un aéronef commercial (art. 27, par. 7 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; art. 35, par. 7 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires) ou d'un navire commercial (art. 35, par. 7 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires). En effet, on a observé ces derniers temps que les missions spéciales avaient exceptionnellement recours aux services de ces personnes pour le transport de la valise. La Commission estime que les commandants des bateaux commerciaux de navigation intérieure peuvent aussi être utilisés à cette fin.

Nouvelles propositions des gouvernements

7) Le Gouvernement yougoslave propose de modifier le paragraphe 6 de l'article 22. Il dit ce qui suit:

Il faudrait examiner la possibilité de garantir, dans l'article 22, l'immunité des courriers *ad hoc* également au retour, si celui-ci suit immédiatement la remise de la valise à la mission spéciale [256].

8) Le Rapporteur spécial a de grandes sympathies pour les motifs qui ont amené le Gouvernement yougoslave à faire cette suggestion; il la considère très logique, mais, à son avis, il serait difficile de prévoir pour les courriers *ad hoc* des missions spéciales des garanties plus grandes et des droits plus étendus que ceux dont jouit la même catégorie de courriers des missions diplomatiques régulières et permanentes et des postes consulaires. En conséquence, il n'estime pas recommandable d'adopter la suggestion du Gouvernement yougoslave. Dans les deux conventions de Vienne, l'immunité n'a pas été accordée à cette catégorie de courriers comme garantie de leur personne, mais comme protection de la valise qu'ils portent.

9) Dans ses observations, le Gouvernement belge s'occupe de plusieurs aspects du texte, de l'article 22. En premier lieu, il désire mettre en relief l'insuffisance de la protection des communications télégraphiques des missions spéciales, si ces communications ne sont pas expédiées comme communications des missions diplomatiques ou consulaires. Cet avertissement est conçu en ces termes:

En ce qui concerne les radiocommunications, l'autorisation est prévue pour la mission spéciale de transmettre des messages en code ou en chiffres. Or, l'article 18 du règlement télégraphique annexé à la Convention internationale des télécommunications de Genève de 1959 dispose ce qui suit:

« L'expéditeur d'un télégramme en langage secret est tenu de présenter le code d'après lequel le texte ou une partie du texte ou la signature du télégramme a été rédigé si le bureau d'origine ou l'administration dont ce bureau relève, lui ont fait la demande. Cette disposition n'est pas applicable aux télégrammes d'Etat. »

Le seul moyen de concilier la disposition du présent paragraphe, relative aux messages secrets avec les dispositions des Conventions internationales relatives au service du télégraphe serait que les missions spéciales transmettent de tels messages par télégrammes d'Etat.

Toutefois, l'annexe 3 de la Convention internationale des télécommunications de Genève énonce exhaustivement les personnes habilitées à émettre des télégrammes d'Etat et, parmi elles, ne figurent que les agents diplomatiques et consulaires.

En bref, les missions spéciales devraient dans l'état actuel du droit international conventionnel être autorisées par leur poste diplomatique ou consulaire à déposer des télégrammes d'Etat revêtus du sceau ou du cachet de l'autorité qui les expédie.

En l'absence d'un tel poste le problème reste entier. Il y aurait sans doute lieu de soulever cette question lors d'une revision de la Convention internationale des télécommunications [257].

10) Le Rapporteur spécial considère qu'il est de son devoir de remercier le Gouvernement belge d'avoir attiré l'attention sur les prescriptions de la Convention internationale des télécommunications de Genève, mais il ajoute que la Commission du droit international, en rédigeant le paragraphe 1 de l'article 22, avait en vue cette disposition et qu'elle a décidé de reconnaître aux missions spéciales le droit de se servir des messages en codes ou en chiffres et de les utiliser directement, sans l'entremise des missions diplomatiques ou consulaires permanentes de l'Etat d'envoi. Le Gouvernement belge est d'avis que cette convention ne peut pas modifier la Convention internationale des télécommunications de Genève, tandis qu'à la Commission du droit international l'opinion a prévalu que la future convention sur les missions spéciales, comme postérieure, aura le droit d'application directe. Toutefois, il incombe au Rapporteur spécial de signaler à la Commission cette remarque du Gouvernement belge.

11) Dans ses observations, le Gouvernement belge s'occupe aussi de la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 22. Il dit à ce sujet:

En ce qui concerne les postes émetteurs, il serait indiqué de modifier la dernière phrase du présent paragraphe de la manière suivante:

« Toutefois la mission spéciale ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio ni un quelconque moyen de communication destiné à être relié au réseau public qu'avec l'assentiment de l'Etat de réception. »

Il existe en effet des dispositifs autonomes de téléphone sans fil qui peuvent être branchés sur le réseau public de téléphone; si ces appareils ne sont pas conformes à ceux qui sont agréés par les services téléphoniques compétents, ils peuvent apporter la perturbation dans ce réseau [258].

12) Le Rapporteur spécial fait ressortir que la phrase du texte du projet, indiquée par le Gouvernement belge

[256] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[257] *Ibid.*

[258] *Ibid.*

dans la remarque ci-dessus, a été empruntée à la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à la dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La proposition du Gouvernement belge est plus complète au point de vue technique et le Rapporteur spécial n'a rien à objecter à son adoption. Dans ce cas, le texte belge remplacerait la dernière phrase actuelle du paragraphe 1 de l'article 22 du projet de la Commission.

13) Le Gouvernement belge fait aussi des remarques sur les dispositions de l'article 22 du projet de la Commission, relatives aux valises diplomatiques. Il dit à ce sujet:

En ce qui concerne le service des postes, il convient d'être attentif au fait que la Convention de l'Union postale universelle ne prévoit aucun traitement spécial pour les valises diplomatiques du point de vue tarifaire. Si certaines Unions postales restreintes accordent la franchise de port à ces envois, cela résulte uniquement d'arrangements particuliers réciproques, toutes les propositions introduites jusqu'à présent en vue d'inclure cette franchise de port dans la Convention universelle ayant été rejetées.

La Belgique ne participant pas au service des valises diplomatiques en franchise de port, ce courrier est soumis au tarif postal ordinaire [259].

14) Après avoir étudié cette remarque du Gouvernement belge, le Rapporteur spécial est tenu de souligner que, dans les paragraphes 3 et 4 de l'article 22, la Commission a envisagé uniquement la protection de droit, sur le fond, de l'inviolabilité du contenu et du secret de la valise et non pas le traitement spécial des valises diplomatiques au point de vue des tarifs postaux. Le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission ne doit pas entrer dans la discussion de la question des tarifs privilégiés, comme s'en sont abstenues les deux conventions de Vienne de 1961 et de 1963; la valise diplomatique devrait être uniformément protégée, quel que soit son mode de transport, et il est superflu de mettre particulièrement en relief la situation des valises diplomatiques transportées par la poste.

15) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni se prononce en principe contre le droit de la mission spéciale à sa propre valise diplomatique si l'Etat d'envoi a, dans le territoire de l'Etat de réception, sa mission diplomatique permanente. Il dit à ce sujet ce qui suit:

Article 22. Il devrait être précisé que le mot « libre » au paragraphe 1 a le sens de « sans restrictions ».

Le gouvernement estime que les facilités des missions spéciales concernant la valise devraient être restreintes au minimum, et que, lorsque l'Etat d'envoi a une mission diplomatique permanente dans l'Etat de réception, les documents officiels etc. à l'usage de la mission spéciale doivent être importés dans la valise de la mission permanente. Ainsi, la responsabilité d'éviter tout emploi irrégulier de la valise incomberait au chef de la mission permanente, qui est tenu d'une obligation constante envers l'Etat de réception à cet égard, ce qui n'est pas le cas pour le chef de la mission spéciale. Il semble qu'il n'y ait rien de contraire à cette thèse au paragraphe 4 de l'article 27 de la Convention de Vienne [260].

[259] *Ibid.*

[260] *Ibid.*

16) Le Rapporteur spécial considère que cette observation du Gouvernement britannique est, conformément aux conceptions de l'ancienne diplomatie, contraire aux intérêts et à la liberté de fonctionnement des missions spéciales. Nonobstant même cette attitude doctrinale, les raisons pratiques ne militent pas non plus en faveur de l'observation britannique. Les missions spéciales ne sont pas toujours dans une situation géographique favorable qui rendrait possible les communications par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente. Elles se trouvent très souvent en des points du territoire de l'Etat de réception d'où elles peuvent communiquer avec leur gouvernement beaucoup plus commodément d'une manière directe et sans l'intervention de la mission diplomatique permanente. C'est pourquoi le Rapporteur spécial ne partage pas l'opinion exprimée dans cette observation.

17) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas a formulé la proposition suivante:

Il y aurait lieu d'insérer à l'article 22 un paragraphe liminaire qui serait ainsi conçu:

« 1. Sauf accord contraire, les missions spéciales jouissent de la liberté de communication dans la mesure indiquée dans le présent article. »

Les paragraphes suivants seraient renumérotés en conséquence [261].

18) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il faut insérer dans le texte de l'article 22 un nouveau paragraphe 1, qui serait conçu dans les termes proposés par le Gouvernement néerlandais, les paragraphes actuels 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 devenant ainsi les paragraphes 2 à 8;

b) Il faut souligner dans le commentaire que les dispositions plus détaillées sur la liberté de communication dépendent de l'accord mutuel entre les gouvernements intéressés et que cet article diffère sous ce rapport de l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961), ce qui est justifié, car le besoin de garanties identiques pour toutes les missions spéciales n'existe pas toujours, comme c'est le cas pour les missions diplomatiques permanentes. La conception opposée de la Commission au sujet de cette question a été exprimée en 1960;

c) Il n'y a pas lieu d'introduire des modifications pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Sauf accord contraire entre les parties, cette disposition doit être conçue comme généralement obligatoire.

Article 23 [262]*: Exemptions fiscales de la mission*

1. L'Etat d'envoi et le chef de la mission spéciale sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux

[261] *Ibid.*

[262] Article 23 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 806e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

ou communaux, au titre des locaux de la mission spéciale, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de réception, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec le chef de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) D'après l'opinion que la Commission a exprimée en 1960, on doit appliquer en cette matière aux missions spéciales les règles juridiques applicables aux missions diplomatiques permanentes. A sa dix-septième session, la Commission a de nouveau approuvé cette solution.

3) En revanche, la Commission est d'avis que l'article 28 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne peut pas être appliqué aux missions spéciales. Il est de règle que les missions spéciales, sauf les cas spécialement prévus par les accords internationaux, ne soient autorisées à percevoir, sur le territoire étranger, aucun impôt, taxe ou redevance. Cela n'empêche toutefois que dans certains cas exceptionnels prévus par les accords internationaux, des missions spéciales puissent être autorisées à effectuer de telles perceptions. La Commission a donc décidé de n'inclure dans le texte de l'article aucune règle juridique concernant la perception par les missions spéciales de droits, taxes et redevances sur le territoire de l'Etat de réception, et d'en faire seulement mention dans le commentaire.

Nouvelles propositions des gouvernements

4) Au sujet de l'article 23 du projet, le Gouvernement belge fait observer ce qui suit:

La position belge est la même que celle qu'elle a défendue à propos de l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à savoir que le chef de la mission n'est exempté des charges fiscales relatives aux locaux de la mission que s'il en a acquis la propriété en qualité de chef de la mission spéciale et en vue de l'accomplissement des fonctions de cette dernière. Il y aurait lieu dès lors d'ajouter après « chef de la mission spéciale » les mots « agissant comme tel » [263].

5) Le Rapporteur spécial considère cette remarque comme utile, car elle dissipe toute incertitude au sujet de la signification du texte.

6) Bien que la proposition du Gouvernement d'Israël relative aux questions de terminologie [264] mentionne aussi l'article 23, le Rapporteur spécial ne croit pas qu'elle s'y rapporte, car dans le texte de cet article il n'y a pas de termes dont l'unification soit visée par la proposition susmentionnée.

7) Le Gouvernement du Royaume-Uni considère, dans ses observations écrites, que le texte de l'article 23 du projet de la Commission devrait être complété; il fait, à cet effet, la suggestion suivante:

Article 23. L'expression « impôts et taxes . . . au titre des locaux de la mission spéciale » au paragraphe 1 ne semble pas viser clairement l'impôt sur la plus-value à la vente des locaux. Les autorités du Royaume-Uni n'entendent pas percevoir d'impôt sur les profits réalisés par l'Etat d'envoi dans ces conditions, et elles suggèrent donc d'ajouter les mots « y compris les impôts sur la plus-value au moment de la cession » après les mots « locaux de la mission spéciale » [265].

8) Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission, lors de la rédaction de l'article 23 du projet, s'est basée sur le texte de l'article 23 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques; elle n'est pas entrée dans les détails, mais a plutôt recherché des termes généraux. Il est donc certain qu'il y aurait pas mal de cas à mentionner dans le texte de cet article pour le rendre complet. Le Rapporteur spécial ne s'oppose pas en substance à la proposition du Gouvernement britannique, mais il craint que l'introduction de ce détail ne garantisse aux missions spéciales une exonération de nature fiscale qui n'est pas garantie explicitement aux missions diplomatiques permanentes.

9) Le Gouvernement des Pays-Bas a fait les suggestions suivantes:

On ne voit pas bien pourquoi le paragraphe 1 (texte anglais) doit mentionner les membres du personnel de la mission spéciale, en plus de l'Etat d'envoi et du chef de la mission, il n'est pas question du personnel dans l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Ni le rapport de la Commission du droit international ni les rapports de M. Bartoš ne fournissent d'explication sur cette addition apparemment superflue.

De l'avis du Gouvernement néerlandais, les missions spéciales n'ont pratiquement pas besoin, étant donné leur caractère temporaire, de l'exemption fiscale prévue à l'article 23. Cette exemption, qui, dans le cas des missions diplomatiques, est un privilège traditionnel plutôt qu'une nécessité, n'est pas indispensable à l'accomplissement des fonctions de missions temporaires. L'octroi de l'exemption et les formalités nécessaires pour l'enregistrer causent à l'Etat de réception des difficultés hors de proportion avec les avantages qu'elle procure. Le Gouvernement néerlandais propose donc de supprimer l'article 23 [266].

10) En ce qui concerne la proposition du Gouvernement du Royaume-Uni, le Rapporteur spécial pose la question de principe à la Commission, estimant pour sa part qu'il ne faudrait pas entrer dans les détails que renferme cette proposition.

11) Le Rapporteur spécial demande également à la Commission si elle est disposée à adopter l'amendement du Gouvernement belge, qui consiste à mettre, après l'expression « chef de la mission spéciale », les mots « agissant comme tel ». Il considère que l'adoption de cet amendement serait utile.

12) Enfin, le Rapporteur spécial ne voit pas le bien-fondé de la proposition du Gouvernement néerlandais tendant à supprimer l'article 23 et n'accepte pas l'assertion sur la disproportion entre les dépenses de l'Etat

[263] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[264] *Ibid.*

[265] *Ibid.*

[266] *Ibid.*

de réception et le montant des droits fiscaux. Pour cette raison, il considère que cette proposition devrait être rejetée.

13) A son avis, le texte de cet article devrait rester tel quel.

14) Le manque de conformité entre les textes français et anglais, mentionné par le Gouvernement des Pays-Bas relativement au paragraphe 1 de cet article est inexplicable. Le texte français étant l'original élaboré par le Rapporteur spécial, le texte anglais devrait être mis d'accord avec le texte français.

Article 24 [267]*: Inviolabilité de la personne*

La personne du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat de réception les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a discuté de l'opportunité de n'accorder aux membres des missions spéciales qu'une inviolabilité de la personne limitée à l'exercice de leurs fonctions. La majorité de la Commission n'a pas cru devoir accepter ce point de vue.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Dans les observations du Gouvernement belge, il est dit ce qui suit:

> Le Gouvernement belge est d'avis qu'il ne faut accorder aux membres des missions qu'une inviolabilité de la personne limitée à l'exercice des fonctions [268].

4) Le Rapporteur spécial fait remarquer que la Commission a limité cette garantie à la « personne du chef et des membres de la mission spéciale, ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale ». La Commission a reconnu que ces personnes devraient être mises sur le même pied que les agents diplomatiques dont il s'agit à l'article 29 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Cette question dépend directement de la solution à la question générale de savoir si l'étendue des privilèges et immunités à accorder aux missions spéciales devrait dépendre des fonctions qu'elles auront à accomplir. Cette question est traitée à l'article 17 et de l'attitude qui sera prise au sujet de cet article, dépendra aussi la décision sur cette remarque du Gouvernement belge. Le Rapporteur spécial considère toutefois que l'inviolabilité de la personne est une garantie fondamentale qui doit de toute façon être assurée aux personnes énumérées ci-dessus.

5) Au sujet de cet article, la question se pose également de savoir s'il faut, conformément à l'esprit de la remarque générale du Gouvernement d'Israël [269], tendre à la simplification du terme *personnel* et l'appliquer, sans limitation, à la catégorie du *personnel diplomatique*. Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission du droit international avait rejeté sa conception initiale selon laquelle l'inviolabilité de la personne devrait être garantie au personnel de toutes catégories de la mission spéciale. Elle s'en tenait à l'analogie avec l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et considérait comme inopportun d'élargir ce privilège aux autres catégories de personnel.

6) Dans ses observations écrites sur les articles 24, 25 et 26, le Gouvernement du Royaume-Uni exprime ses craintes de voir les immunités et privilèges s'étendre à un grand nombre d'individus si l'on appliquait aux missions spéciales les règles de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, comme il est prévu dans les articles précités du projet de la Commission.

7) Le Rapporteur spécial considère que cette remarque du Gouvernement du Royaume-Uni correspond en substance aux observations faites dans son troisième rapport, à la section 2 du chapitre II, intitulée « Distinction entre les différentes catégories de missions spéciales » [270] et au Chapitre III du même rapport dans la section concernant l'article 17 [271].

8) Les observations du Gouvernement du Royaume-Uni se rapportant à ces trois articles sont formulées de la façon suivante:

> *Articles 24, 25 et 26.* L'étendue de l'immunité et de l'inviolabilité prévues par ces articles, qui ont pour base les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, semble excessive, et ne convient pas au caractère et aux fonctions des missions spéciales. Tout en prenant note de l'hypothèse sur laquelle la Commission s'est fondée, à savoir qu'il faut dans la mesure du possible traiter les missions spéciales de la même manière que les missions permanentes, le Gouvernement du Royaume-Uni préfère restreindre l'immunité et l'inviolabilité aux documents officiels et actes officiels [272].

9) Le Rapporteur spécial considère que la réponse à cette question a été donnée au Chapitre II de son troisième rapport, mais il prendra en considération ces remarques en traitant de chaque article cité en particulier.

10) Dans ses remarques générales citées plus haut concernant les articles 24, 25 et 26, le Gouvernement du Royaume-Uni se prononce en faveur de la restriction de l'immunité garantissant l'inviolabilité de la personne aux documents officiels et autres actes officiels.

---

[267] Article 25 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à ses 806e et 807e séances. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[268] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[269] *Ibid.*

[270] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/CN.4/189 et Add. 1 et 2, p. 140.

[271] *Ibid.*, p. 154.

[272] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

11) Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a discuté cette hypothèse et qu'elle a estimé que les fonctionnaires de la mission spéciale ne pourraient pas s'acquitter de leurs tâches en toute liberté s'ils pouvaient être à tout moment arrêtés, détenus ou appréhendés par les organes de l'Etat de réception sous prétexte qu'ils seraient responsables d'autres actes que ceux qu'ils accomplissent en leur qualité officielle. De l'avis de la Commission, une telle garantie aux missions spéciales serait insuffisante et c'est pourquoi la Commission avait décidé d'adopter les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et non pas celles de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

12) Le Rapporteur spécial, lié par la décision de la Commission, ne peut pas recommander l'adoption du projet du Gouvernement du Royaume-Uni.

13) Le Gouvernement des Pays-Bas a fait, dans ses observations écrites, la suggestion suivante:

Cet article assure aux membres des missions spéciales (et aux membres du personnel diplomatique de ces missions) le privilège de l'inviolabilité de la personne qui, de tout temps, a caractérisé les relations diplomatiques. Il est indéniable que l'inviolabilité de la personne est essentielle à une mission pour qu'elle puisse s'acquitter de ses fonctions libre de toute entrave, et cette considération doit l'emporter sur tous autres intérêts liés à l'ordre juridique à l'intérieur de l'Etat de réception, du moins en ce qui concerne les missions permanentes et certaines missions spéciales. Mais ces considérations ne s'appliquent pas à toutes les missions spéciales.

C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais s'associe à la minorité dont l'opinion est indiquée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission du droit international et propose de limiter le privilège de l'inviolabilité de la personne aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions confiées à la mission. A l'article 24 ainsi modifié, on pourrait ajouter un deuxième paragraphe prévoyant que « *à la demande de l'Etat d'envoi, et à la condition que l'Etat de réception ne s'y oppose pas*, l'inviolabilité de la personne sera accordée pour *tous* les actes accomplis ».

Si cette proposition est agréée, il faudrait insérer après l'article 24 un nouvel article applicable, lorsque les parties ne sont pas convenues d'étendre à tous les actes l'inviolabilité de la personne, aux cas d'arrestation et de détention du chef d'actes sortant du cadre de l'exercice des fonctions proprement dites de la mission, comme on l'a fait pour les fonctionnaires consulaires dans les articles 40, 41 et 42 de la Convention de Vienne de 1963 [273].

14) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il ne faut pas modifier le texte actuel de l'article 24 du projet. Toutefois, il est nécessaire que la Commission se prononce explicitement sur la proposition du Gouvernement des Pays-Bas qui désire borner l'inviolabilité de personne à l'immunité fonctionnelle, c'est-à-dire aux actes faits dans l'accomplissement des fonctions conférées à la mission. Si la Commission adopte la proposition du Gouvernement néerlandais, il faudra insérer un deuxième paragraphe dans le texte, mais le Rapporteur spécial ne le recommande pas.

b) En tout cas, il est nécessaire de noter spécialement dans le commentaire les opinions des Gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

[273] *Ibid.*

c) Tenant compte des définitions proposées dans l'article introductif, il serait nécessaire de remplacer l'expression « du chef et du membre de la mission spéciale » par l'expression « des membres de la mission spéciale ».

d) Nonobstant le fait que les propositions des Gouvernements des Pays-Bas et du Royaume-Uni soient adoptées, cet article doit être une règle généralement obligatoire, sous réserve de la limitation générale prévue dans l'article 17 *bis*.

Article 25 [274]*: Inviolabilité du logement privé*

1. Le logement privé du chef et des membres de la mission spéciale et des membres de son personnel diplomatique jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission spéciale.

2. Les documents, la correspondance et les biens des personnes mentionnées au paragraphe 1 du présent article jouissent également de l'inviolabilité.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis*, l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Le mot « demeure » employé dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques a été remplacé par le mot « logement », en raison du caractère temporaire des missions spéciales.

3) L'inviolabilité du logement des membres des missions spéciales doit être garantie sans égard au fait qu'ils habitent dans un édifice à part ou dans certaines parties d'un autre édifice, voire dans un hôtel. Le présent paragraphe du commentaire a été jugé nécessaire parce que certains Etats ne reconnaissent pas cette protection lorsque le logement est dans un édifice accessible au public.

Nouvelles propositions des gouvernements

4) Dans ses observations, le Gouvernement belge propose ce qui suit au sujet du paragraphe 2 de l'article 25:

Il y a lieu d'introduire, comme dans l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la réserve des mesures d'exécution sur les biens dans les cas exceptés de l'immunité de juridiction civile et administrative et, en conséquence, de faire débuter ce paragraphe par les mots: « Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 26 . . . » [275].

5) Le Rapporteur spécial considère que cette proposition du Gouvernement belge est conforme au souci de la Commission du droit international de ne pas accorder au personnel des missions spéciales plus de droits que ceux qui sont accordés aux agents diplomatiques selon la Convention de Vienne de 1961 sur

[274] Article 26 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 807e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[275] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

les relations diplomatiques; pour cette raison, il est d'avis que cette proposition peut être adoptée.

6) Au sujet de cet article, on doit en outre tenir compte de la remarque du Gouvernement d'Israël relative à la terminologie [276]. Le Rapporteur spécial souligne que la Commission désirait aussi limiter ce droit exclusivement au personnel diplomatique des missions spéciales, pour ne pas accorder aux autres membres de ce personnel plus d'immunités et privilèges que ceux dont jouissent les autres catégories de personnel des missions diplomatiques. Il est donc d'avis que l'expression « membres de son personnel diplomatique » n'a pas été employée fortuitement.

7) On se souvient que cet article a fait aussi l'objet d'une remarque du Gouvernement du Royaume-Uni dans ses observations générales sur les articles 24, 25 et 26, qui sont reproduites plus haut dans l'article 25.

8) Le Rapporteur spécial ne voit pas bien comment on pourrait restreindre l'inviolabilité du logement privé des fonctionnaires des missions spéciales aux documents officiels et aux actes officiels, d'autant plus que ces fonctionnaires se déplacent sur le territoire, que leur séjour est temporaire et qu'ils sont logés de telle façon qu'il est difficile de distinguer ce qui appartient aux actes officiels des autres objets qui se trouvent dans leur logement. En conséquence, il n'est pas en mesure de recommander à la Commission d'adopter cette proposition.

9) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas fait les propositions suivantes:

Le *premier* paragraphe de cet article devrait être supprimé. Les Etats intéressés peuvent conclure tous accords complémentaires nécessaires pour les cas spéciaux où il y aurait lieu d'assurer la protection de demeures ou logements privés.

Le *deuxième* paragraphe est superflu, compte tenu des dispositions des articles 20 et 22. Il devrait donc, lui aussi, être supprimé [277].

10) Le Rapporteur spécial ne saurait approuver la proposition du Gouvernement des Pays-Bas relative à l'abolition d'une garantie aussi importante que l'est l'inviolabilité de la demeure, à moins que cela ne fût fait en vertu de l'accord prévu par l'article 17 *bis* du projet. Se basant sur son expérience personnelle, il souligne que l'inviolabilité de la demeure, des documents et de la correspondance est une nécessité pour l'accomplissement régulier et libre des fonctions de la mission spéciale.

11) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Cet article ne doit pas être modifié;

b) Il faut introduire dans le commentaire les opinions des Gouvernements qui se sont prononcés pour la suppression de cet article, ainsi que les motifs qui ont déterminé la Commission à ne pas les adopter;

c) Dans le paragraphe 1, il faut rayer l'expression « du chef » pour des raisons d'économie de la rédaction, car sa suppression répondrait à la définition de l'article introductif;

d) Cette disposition devrait être généralement obligatoire sauf accord contraire selon l'article 17 *bis* du projet.

Article 26 [278]*: Immunité de juridiction*

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat de réception.

2. A moins qu'il n'en soit convenu autrement, ils jouissent également de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception, sauf s'il s'agit:

a) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat de réception, à moins que le chef ou le membre de la mission spéciale ou le membre du personnel diplomatique de la mission spéciale ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;

b) D'une action concernant une succession, dans laquelle la personne visée à l'alinéa *a* figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;

c) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par une personne visée à l'alinéa *a* dans l'Etat de réception en dehors de ses fonctions officielles.

3. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard du chef ou du membre de la mission spéciale ou du membre de son personnel diplomatique, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale dans l'Etat de réception ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a discuté la question de savoir s'il faut ou non reconnaître aux membres des missions spéciales l'immunité entière et illimitée de la juridiction pénale, civile et administrative. Certains membres de la Commission ont été d'avis qu'en principe il faudrait se limiter à l'immunité fonctionnelle pour toutes les missions spéciales. On ne devrait s'en écarter qu'en

[276] *Ibid.*

[277] *Ibid.*

[278] Article 27 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 807e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

ce qui concerne l'immunité en matière criminelle, car toute limitation de la liberté des personnes empêche l'accomplissement libre des tâches de la mission spéciale. Contrairement à cette opinion, la majorité de la Commission a décidé de reconnaître aux membres des missions spéciales la pleine immunité de juridiction de l'Etat de réception en toutes matières, pénales, civiles et administratives.

3) Toutefois, la Commission a introduit dans le texte du paragraphe 2 l'expression « à moins qu'il n'en soit convenu autrement » pour montrer qu'il est loisible aux Etats intéressés de limiter l'immunité de la juridiction *civile* et *administrative*. En résumé, donc, le droit commun envisagé par la Commission est la pleine immunité de juridiction civile et administrative, mais les Etats intéressés ont la faculté d'instituer par accord un régime restreint de cette immunité.

Nouvelles propositions des gouvernements

4) A cet article s'applique la remarque du Gouvernement d'Israël selon laquelle il faut reviser la terminologie et examiner s'il est nécessaire de rattacher le texte du présent article uniquement aux « membres du personnel diplomatique de la mission spéciale » ou à toutes les catégories du personnel. Le Rapporteur spécial considère qu'il est de son devoir de mentionner que la Commission, s'inspirant de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, a ici limité délibérément le texte au seul personnel diplomatique.

5) A cet article se rapportent aussi les remarques générales relatives aux articles 24, 25 et 26, contenues dans les observations écrites du Gouvernement du Royaume-Uni. Le Gouvernement britannique prend comme point de départ l'hypothèse selon laquelle il ne faudrait accorder aux missions spéciales que l'immunité dite petite immunité, ou immunité fonctionnelle. La Commission, par contre, est fermement d'avis que les fonctionnaires de la mission spéciale doivent jouir d'une immunité absolue au regard de la juridiction pénale, pour être protégés envers l'Etat de réception. On a déjà parlé de cela en traitant de l'article 24. Le Rapporteur spécial considère qu'il n'y a pas lieu de revenir ici sur cette question.

6) Les remarques générales ci-dessus se rapportent également à l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception. Le Gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que ces immunités devraient être limitées exclusivement aux documents officiels et aux actes officiels. La Commission, par contre, part de l'idée que les fonctionnaires de la mission spéciale doivent, en cette matière aussi, jouir de l'immunité absolue avec deux restrictions. La première résulte de la réserve formulée dans le texte de l'article 26 qui stipule « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». L'autre découle des réserves prévues dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

7) Le Rapporteur spécial est d'avis que la Commission devrait revenir sur la question de l'immunité des membres des missions spéciales dans le domaine de la juridiction civile et de la juridiction administrative de l'Etat de réception, et il rappelle qu'il a soutenu, dans son premier ainsi que dans son deuxième rapport, l'immunité fonctionnelle.

8) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni exprime des doutes sur la question de savoir si le texte de l'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 26 est suffisant pour protéger l'Etat de réception contre tous les abus de l'usage de l'immunité. Il dit à ce sujet ce qui suit:

Article 26. Il semble douteux que l'expression « activité professionnelle ou commerciale » à l'alinéa *c* du paragraphe 2 soit assez large pour couvrir, par exemple, des différends relatifs à la propriété, aux versements dus pour la libération, etc., des actions d'une société anonyme immatriculée dans l'Etat de réception. Dans le cas de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, cette expression a donné lieu à des difficultés, et sa signification a besoin d'être précisée [279].

9) Le Rapporteur spécial rappelle à la Commission que la question de la possession d'actions a fait l'objet de discussions lors des Conférences de Vienne et que le Rapporteur lui-même l'a évoquée dans son deuxième rapport, mais que la Commission avait été d'avis que ce n'était là qu'un des nombreux détails qui ne peuvent pas être tous énumérés dans le texte du projet. La Rapporteur spécial laisse à la Commission le soin de se prononcer sur la question de savoir si cette matière ne devrait pas être éventuellement incluse dans le texte ou, peut-être, notée dans le commentaire, pour rendre l'idée de la Commission plus claire.

10) Dans ses observations écrites, le Gouvernement britannique considère nécessaire de s'occuper aussi du paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 26 du projet. Il dit ce qui suit:

Le commentaire de cet article implique que les mots « à moins qu'il n'en soit convenu autrement » au paragraphe 2 n'envisagent pas la possibilité d'exclure toutes les immunités de la juridiction civile et administrative, mais uniquement celle de limiter l'immunité aux actes officiels. Le texte de l'article devrait être rendu plus clair à cet effet [280].

11) Le Rapporteur spécial est d'avis que cette remarque du Gouvernement britannique est conforme à la proposition de ce même Gouvernement, exposée plus haut (par. 6). La modification éventuelle du texte du commentaire dépend donc de savoir si la Commission s'en tiendra à sa conception actuelle ou bien si elle adoptera la conception de la petite immunité, dite immunité fonctionnelle.

12) Dans ses remarques, le Gouvernement néerlandais a également pris en considération cet article et énoncé ce qui suit:

Paragraphes 1 et 4. Si la proposition formulée dans la section 26 est agréée, il faudra limiter la portée des paragraphes 1 et 4 de l'article 26, en ce qui concerne l'immunité de la juridiction pénale, comme on l'aura fait pour l'article 24.

Paragraphe 2. Indépendamment de la question de savoir s'il faut accorder aux membres des missions spéciales une immunité totale ou limitée à l'égard de la juridiction pénale de l'Etat de

[279] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[280] *Ibid.*

réception, il faudrait peut-être se demander dans quelle mesure ceux-ci devraient être soustraits à la juridiction civile et administrative dudit Etat. Le Gouvernement néerlandais, pour sa part, estime que la justice, et notamment la protection juridique des tiers qui peuvent être amenés à avoir des rapports avec les membres de la mission spéciale, exigent que l'immunité s'applique le moins possible à la responsabilité civile des membres des missions spéciales. L'intérêt au nom duquel cette immunité est accordée, à savoir l'accomplissement sans entrave des fonctions de la mission, ne souffre guère de l'exercice de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception. Il n'est pas nécessaire de permettre la même atteinte à l'ordre juridique que lorsqu'il s'agit d'assurer l'immunité personnelle à l'égard de la juridiction pénale. Le Gouvernement néerlandais souscrit à l'opinion de la minorité, telle qu'elle est indiquée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission du droit international et propose, en conséquence, de remplacer le paragraphe 2 de l'article 26 par une règle analogue à celle énoncée à l'article 43 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires [281].

13. Le Rapporteur spécial est d'avis que les arguments invoqués par le Gouvernement des Pays-Bas ne sont pas nouveaux pour la Commission et que celle-ci a pris position à leur encontre en faveur du texte actuel. Telle est la raison pour laquelle il estime qu'aucun motif nouveau ne milite en faveur de l'adoption des propositions néerlandaises.

14) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Le texte ne doit pas être modifié;

b) Il faut mentionner dans le commentaire les opinions des Gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas et faire ressortir qu'elles ne répondent pas aux conceptions de la Commission qui considère que la question de l'immunité de juridiction est une des garanties fondamentales pour l'accomplissement régulier et libre des fonctions de la mission spéciale;

c) Se réglant sur l'économie de la rédaction, il faut rayer au commencement des paragraphes 1 et 3 l'expression « le chef et », dans le paragraphe 4 l'expression « du chef ou » et dans le paragraphe 5 « du chef et », car ces mots sont superflus en considération des définitions contenues dans l'article introductif proposé;

d) Les dispositions de cet article sont des règles substantielles et doivent être considérées comme généralement obligatoires, sous réserve des accords mutuels prévus à l'article 17 *bis* du projet.

Article 27 [282]*: Renonciation à l'immunité*

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel de la mission spéciale et des membres de leurs familles.

2. Le renonciation doit toujours être expresse.

3. Si une personne visée au paragraphe 1 du présent article engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 32 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission considère que l'immunité a pour but de protéger les intérêts de l'Etat d'envoi et non ceux de la personne qui en bénéficie.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Compte tenu de la remarque du Gouvernement d'Israël au sujet de la terminologie, le Rapporteur spécial pense que l'expression « membres du personnel » a été correctement employée dans cet article aussi, car la Commission était d'avis que cette disposition devait être appliquée à la renonciation à l'immunité de toutes les personnes, et non pas seulement des membres du personnel diplomatique.

4) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu d'introduire de modification dans le texte;

b) Le commentaire doit être complété en expliquant que c'est une règle générale qui se rapporte à toutes les catégories de personnel et non pas seulement au personnel diplomatique;

c) l'expression « du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel de la mission spéciale » au paragraphe 1 du présent article doit être remplacée, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, par l'expression « des membres et du personnel de la mission spéciale », conformément à la définition proposée dans l'article introductif;

d) Les dispositions de cet article doivent représenter une règle obligatoire et une garantie nécessaire pour le libre exercice des fonctions des membres et du personnel des missions spéciales et, par conséquent, elles doivent être des règles généralement obligatoires sous réserve de l'effet des accords mutuels prévus à l'article 17 *bis* du projet.

Article 28 [283]*: Exemption de la législation sur la sécurité sociale*

1. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale, pendant qu'ils séjournent sur le territoire de l'Etat de réception

[281] *Ibid.*

[282] Présenté par le Comité de rédaction sous le numéro 27 *bis*. Examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[283] Article 28 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

pour l'accomplissement des tâches de la mission spéciale, sont exempts des dispositions sur la sécurité sociale de l'Etat de réception.

2. Les dispositions du paragraphe 1 du présent article ne s'appliquent pas:

a) Aux ressortissants de l'Etat de réception ou à ses résidents permanents, quelle que soit la position qu'ils occupent dans la mission spéciale;

b) Au personnel de la mission spéciale engagé à titre temporaire et recruté sur les lieux, sans égard à la nationalité.

3. Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel de la mission spéciale qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de réception imposent à l'employeur.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En pratique, il se révèle nécessaire de ne pas exempter du système territorial de sécurité sociale les personnes engagées sur les lieux pour l'accomplissement des tâches de la mission spéciale, et ce pour plusieurs raisons: la courte durée de la mission spéciale; dans certains cas, un risque pour la vie et la santé des personnes engagées à cause de la difficulté des tâches de la mission, particulièrement quand il s'agit de missions spéciales qui travaillent sur le terrain; et la question non résolue de l'assurance après la fin de la tâche de la mission spéciale, si l'engagement n'a pas été effectué par l'intermédiaire et sous la responsabilité de la mission diplomatique permanente.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Le Rapporteur spécial a vérifié aussi, dans cet article, le bien-fondé de la remarque de caractère terminologique général du Gouvernement d'Israël sur les articles 23 à 32 et a trouvé que l'expression « membres du personnel de la mission spéciale » avait été employée correctement ici et qu'il n'était pas nécessaire de spécifier de plus près, dans cet article, les différentes catégories de personnel.

4) Dans ses observations écrites, le Gouvernement britannique estime qu'il est superflu de mentionner, dans l'article 28 du projet, l'exemption des ressortissants ou des résidents permanents de l'Etat de réception, car le statut de ces personnes est déterminé par l'article 36 du projet [284].

5) Le Rapporteur spécial considère qu'il est tout de même plus convenable, malgré l'existence de la disposition générale relative à cette catégorie de personnes dans l'article 36 du projet, que la question de leur situation par rapport à la législation sur la sécurité sociale de l'Etat de réception, soit explicitement et clairement résolue dans l'article 28 du projet; autrement, il ne serait pas certain que les privilèges prévus dans l'article 36 se rapportent à ces personnes, vu que la sécurité sociale a trait à l'accomplissement des fonctions officielles dans la mission spéciale.

6) Dans ses observations écrites, le Gouvernement néerlandais a aussi proposé la suppression de cet article, considérant qu'il n'était pas nécessaire à l'exercice des fonctions des missions temporaires [285]. Etant donné la restriction stipulée au paragraphe 2 de cet article, le Rapporteur spécial croit que les exemptions garanties aux membres de la mission spéciale n'imposent aucune limitation à l'Etat de réception, mais sont nécessaires à la mission spéciale elle-même et à l'Etat d'envoi.

7) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il ne faut pas modifier le texte de l'article;

b) Il faut noter dans le commentaire l'opinion du Gouvernement des Pays-Bas et montrer également les raisons pour lesquelles les personnes visées aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 sont mentionnées dans le texte de l'article 28 bien que leur exemption puisse être présumée en vertu de l'article 36 du projet. Le Rapporteur spécial a indiqué les raisons qui lui font croire qu'il n'y a pas double emploi inutile;

c) Du point de vue de l'économie de la rédaction, et conformément à la définition proposée dans l'article introductif, l'expression « le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel » aux paragraphes 1 et 3, doit être remplacée par l'expression « les membres et le personnel de la mission spéciale »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 29 [286]*: Exemption des impôts et taxes*

Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux dans l'Etat de réception sur tous les revenus afférents à leurs fonctions dans la mission spéciale et pour tous les actes accomplis aux fins de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a considéré que l'exemption des impôts et des taxes des membres des missions spéciales devait être limitée aux revenus afférents à leurs fonctions dans la mission et à tous les actes accomplis aux

[284] *Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I (commentaire de l'article 32).

[285] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[286] Proposé par le Rapporteur spécial à la 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 28 *bis*, présenté et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

fins de la mission. La Commission a donc décidé d'exclure de l'article 29 toutes les exceptions énumérées dans l'article 34 précité.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) En examinant cet article, le Rapporteur spécial avait en vue la remarque terminologique du Gouvernement d'Israël sur les articles 23 à 32 et il a estimé que, dans cet article, il n'était pas nécessaire de se limiter uniquement aux « membres du personnel diplomatique de la mission spéciale », sans mentionner les autres catégories de personnel de la mission spéciale; ces autres catégories relèvent de la disposition de l'article 32.

4) Le Gouvernement du Royaume-Uni formule, au sujet de cet article, une remarque détaillée dans laquelle il essaie de démontrer que le texte abrégé de l'article 29 du projet, inspiré des dispositions de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, n'a pas reçu une rédaction heureuse, car certaines situations sont restées sans solution à cause de l'abréviation du texte. Cette remarque du Gouvernement britannique est conçue en ces termes:

Article 29. L'article, tel qu'il est, ne reflète pas de façon adéquate l'intention de la Commission exprimée au paragraphe 2 du commentaire d'accorder une exemption plus limitée que celle accordée aux missions permanentes par l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'omission des exceptions produit, à certains égards, l'effet contraire; par exemple, le texte semble dire que l'exemption est due pour les impôts indirects qui sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services.

De plus, à la différence de l'article 34 de la Convention de Vienne, l'article 29 pourrait être interprété comme exemptant du droit de timbre les chèques, quittances, etc. établis par le chef, les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale dans l'exercice de leurs fonctions. Au Royaume-Uni, le texte sera interprété comme étant sans effet à l'égard des droits dus en vertu de la Loi de 1891 sur le timbre (*Stamp Act, 1891*) sous sa forme amendée, pour les chèques et autres instruments émis par le chef, les membres ou le personnel diplomatique d'une mission spéciale.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, comme les ressortissants et les résidents permanents du Royaume-Uni sont exclus en vertu de l'article 36 de toute exemption à l'égard des impôts du Royaume-Uni, prévue à l'article 29, la législation du Royaume-Uni n'aura que très exceptionnellement l'occasion de la prescrire à l'assujettissement à l'impôt sur le revenu. Pour ce cas d'exception, l'expression « tous les revenus afférents à leurs fonctions dans la mission spéciale » est trop large. Le gouvernement ne voit pas d'objection à faire porter l'exemption sur les salaires et émoluments versés par l'Etat d'envoi ou, pour autant que la mission serve les fins du gouvernement de l'Etat d'envoi, sur les salaires et émoluments provenant d'autres sources dans l'Etat d'envoi. Toutefois, l'article 42 ne semble pas exclure la possibilité que les membres d'une mission spéciale puissent tirer des revenus de la vente des biens dans l'Etat de réception, ou de fournir des services ou de toute autre activité lucrative, si cette activité se rattache à leurs fonctions dans la mission. Une mission envoyée en vue de développer le commerce d'exportation de l'Etat d'envoi pourrait soutenir que la vente de grandes quantités de marchandises rentre dans le cadre de ses fonctions. Les bénéfices tirés de telles activités ne doivent pas être exemptés d'impôt dans l'Etat de réception [287].

[287] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

5) Le Rapporteur spécial admet que tout ce qui a été exposé dans l'observation britannique est fondé du point de vue technique, mais il pose la question de savoir si la Commission juge opportun d'entrer, en ce qui concerne les missions spéciales, dans les détails de la législation financière. Il craint que cela ne donne lieu à un engagement excessif de la Commission dans ce domaine, d'autant plus qu'aucun autre Etat n'a fait d'observations sur cet article.

6) En commentant l'article 32 du projet, le Gouvernement britannique exprime, dans ses observations écrites, l'avis qu'il n'est pas nécessaire de mentionner dans cet article la clause de la nationalité et de la résidence permanente dans l'Etat de réception, car l'article 36 du projet contient la disposition générale qui se rapporte à ces catégories de personnes dans la composition de la mission spéciale.

7) Le Rapporteur spécial approuve en substance cette remarque du Gouvernement britannique, mais il prend la liberté de faire ressortir que la Commission, lors de la rédaction de l'article 29, n'a pas inséré dans son texte la clause relative aux ressortissants et aux résidents permanents, compte tenu du fait qu'il existe une disposition générale en cette matière dans l'article 36 du projet.

8) En traitant de l'article 38 du projet, le Gouvernement du Royaume-Uni, dans ses observations écrites relatives à cet article (voir le texte des observations dans la section consacrée à l'article 38), exprime la crainte que du commentaire de la Commission relatif à l'article 29, on puisse déduire qu'on n'a pas rejeté toute possibilité de missions spéciales de caractère lucratif.

9) Bien que cela soit un commentaire du commentaire, le Rapporteur spécial considère qu'il n'est pas nécessaire que la Commission s'arrête sur cette observation, car la Commission n'avait en vue, en rédigeant l'article 29 du projet, que d'exempter des impôts et des taxes tout ce qui ne peut pas être considéré comme revenu afférent aux fonctions dans la mission spéciale, et il est d'avis qu'il faut en rester là.

10) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu de modifier le texte de cet article du projet;

b) Il n'est pas nécessaire de changer quoi que ce soit ni d'insérer des idées nouvelles dans le commentaire de cet article;

c) Il faut, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, compte tenu des définitions proposées dans l'article introductif, remplacer l'expression « le chef et les membres de la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique » par l'expression « les membres et le personnel diplomatique »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 30 [288]*: Exemption des prestations personnelles*

L'Etat de réception doit exempter le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En rédigeant l'article 30, le Rapporteur spécial avait pris comme point de départ les idées qui sont à la base de l'article 35 précité, mais il avait élargi ce texte de la manière suivante:

a) Il avait étendu ces exemptions à tout le personnel et non pas seulement au chef et aux membres de la mission spéciale. Il était d'avis que sans cela le fonctionnement régulier de la mission spéciale ne pouvait pas être assuré;

b) Selon lui, il fallait aussi reconnaître l'exemption des prestations personnelles au personnel recruté sur les lieux sans égard à la nationalité et au domicile. Autrement, la mission spéciale serait mise dans une situation difficile et ne pourrait pas accomplir sa tâche tant qu'elle n'aurait pas réussi à trouver d'autre personnel qui serait exempt de ces prestations. L'appel adressé à ce personnel pour qu'il fournisse ces prestations pourrait être une arme puissante entre les mains de l'Etat de réception pour gêner la mission spéciale. En revanche, l'Etat de réception ne serait pas mis en péril par ces exemptions, les missions spéciales étant généralement de très courte durée et l'effectif de leur personnel très limité.

3) La Commission a pensé que les règles juridiques correspondant à ces besoins de la mission spéciale apporteraient une dérogation excessive aux droits souverains de l'Etat de réception, mais elle a décidé de mentionner dans le commentaire les arguments invoqués par le Rapporteur spécial.

Nouvelles propositions des gouvernements

4) Cet article se limite uniquement aux « membres du personnel diplomatique », laissant à l'article 32 le soin de régler les privilèges des autres catégories du personnel de la mission spéciale. Le Rapporteur spécial fait remarquer qu'il n'était pas possible d'appliquer à l'article 30 la formule simplifiée, proposée par le Gouvernement d'Israël dans sa remarque générale sur la terminologie aux articles 23 à 32.

5) En parlant de l'article 32 du projet, le Gouvernement du Royaume-Uni estime qu'il serait superflu d'inclure dans l'article 30 la clause relative aux ressortissants de l'Etat de réception et aux personnes ayant leur résidence permanente dans cet Etat, vu qu'il existe une clause générale concernant ces catégories de personnes dans l'article 36 du projet.

6) Le Rapporteur spécial fait remarquer que la Commission était du même avis et qu'elle n'a pas introduit dans l'article 30 du projet la clause relative à la nationalité et aux personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception.

7) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas a émis l'opinion suivante: « Le Gouvernement néerlandais déclare, à propos des paragraphes 2 et 3 du commentaire de la Commission du droit international, qu'il est, lui aussi, d'avis qu'il n'est pas nécessaire de compléter cet article comme le proposait le Rapporteur spécial [289]. »

8) Au sujet de l'opinion exprimée par le Gouvernement des Pays-Bas, le Rapporteur spécial considère qu'il suffit que cette opinion ait été inscrite dans le commentaire et qu'il n'est pas nécessaire de l'insérer dans le texte. Il sera content qu'elle soit mentionnée dans le Rapport de la Commission afin qu'on en puisse tenir compte à la conférence des plénipotentiaires.

9) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu de modifier le texte proposé;

b) Il n'est pas besoin de changer le commentaire;

c) L'expression « le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique » doit être remplacée, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, par l'expression « les membres et le personnel diplomatique »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 31 [290]*: Exemption douanière*

1. Suivant les dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de réception accorde l'entrée et l'exemption de droits de douane, taxes et autres redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues sur:

a) Les objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale;

b) Les objets destinés à l'usage personnel du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale ou des membres de leur famille qui les accompagnent.

2. Le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de la mission

[288] Article 29 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[289] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[290] Article 30 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

spéciale sont exemptés de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat de réception. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne intéressée, de son représentant autorisé ou du représentant de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il est rarement question d'appliquer aux missions spéciales les règles de l'exemption des missions diplomatiques permanentes et de leurs membres en ce qui concerne le paiement de droits de douane à l'importation sur les objets servant à l'installation de la mission, de ses membres ou de son personnel, quoique cette question puisse également se poser. Vu la rareté de ces cas, la Commission est d'avis qu'il ne faut pas insérer dans le texte une disposition spéciale à ce sujet, mais que cette hypothèse doit être mise en relief dans le commentaire pour signaler aux gouvernements qu'il existe de telles situations et qu'ils doivent les résoudre par des décisions particulières.

3) En pratique, on a constaté les prétentions de certaines missions spéciales à l'exemption, soit pour elles-mêmes, soit pour leurs membres, du paiement des droits de douane à l'importation des articles de consommation. La Commission s'est abstenue de proposer une solution pour ce cas.

Nouvelles propositions des gouvernements

4) Dans ses observations, le Gouvernement belge prend en considération le paragraphe 1 de l'article 31 du projet et propose de restreindre le champ des objets auxquels s'appliquent les privilèges douaniers. Cette proposition est conçue en ces termes:

En ce qui concerne l'alinéa *b*, le mot « objets » est trop vague et inadéquat. Le Gouvernement belge est disposé à accorder la franchise douanière uniquement pour les effets personnels et les bagages [291].

5) Le Rapporteur spécial croit qu'il est nécessaire d'accorder aux membres des missions spéciales, mentionnés dans le paragraphe 1 de l'article 31 du projet, une franchise douanière un peu plus large, de manière qu'elle ne soit pas limitée aux effets personnels et aux bagages au sens strict, mais qu'elle reste, tout de même, plus restreinte que celle qui est accordée en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques aux agents diplomatiques, auxquels on a reconnu ce privilège pour l'importation d'objets servant à leur installation. Il est d'avis que la mesure établie par la Commission est juste et qu'il ne faudrait pas la restreindre.

6) Le Gouvernement belge considère en outre que les privilèges se rapportant aux membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale et de leur personnel diplomatique ne devraient pas être mentionnés expressément, car cette question a été explicitement réglée au paragraphe 1 de l'article 35 du projet. Le Rapporteur spécial est d'avis que l'observation du Gouvernement belge est opportune et que ces parties de la proposition qui se rapportent aux membres des familles peuvent être omises.

7) Dans sa remarque terminologique générale, le Gouvernement d'Israël pose, au sujet de l'article 31, la question de savoir s'il faut se limiter ici à l'expression « membres du personnel diplomatique de la mission spéciale » ou s'il faut employer le terme général « membres du personnel ». Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il est nécessaire d'employer ici l'expression spécifique « personnel diplomatique », car la situation des autres catégories du personnel est réglée par une disposition spéciale de l'article 32 du projet.

8) Le Gouvernement suédois a également pris en considération l'article 31 dans ses observations écrites. Voici le texte de ces observations:

Etant donné qu'un article spécial (art. 35) est consacré aux familles, ne serait-il pas indiqué de supprimer dans le paragraphe 1 *b* les mots « ou des membres de leur famille qui les accompagnent » ? [Voir à ce sujet l'alinéa *a* du paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 32. Il semble aussi qu'il y ait une divergence entre l'expression « qui les accompagnent » dans l'article 31, paragraphe 1 et l'expression « autorisé par l'Etat de réception à les accompagner » dans l'article 35, paragraphe 1 [292].

9) Le Rapporteur spécial fait ressortir que cette remarque du Gouvernement suédois est essentiellement identique à celle du Gouvernement belge, ci-dessus exposée et que le Rapporteur a jugée opportune.

10) Le Gouvernement autrichien signale, dans ses observations écrites, qu'il existe un certain désaccord dans la rédaction des articles 31 et 32 du projet en ce qui concerne les exemptions de droits de douane des membres du personnel administratif et technique. Il dit à ce sujet:

Le paragraphe 2 de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques contient une restriction, dans le temps, pour les exemptions de droits de douane qui sont accordées aux membres du personnel administratif et technique. L'omission de cette restriction dans le projet à l'examen aurait pour effet de conférer au personnel administratif et technique des missions spéciales une position nettement plus avantageuse que celle du personnel de même catégorie appartenant à une mission permanente.

Il conviendrait, en outre, à l'article 32, de renvoyer à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31 au lieu de renvoyer à l'ensemble de l'article 31, car il ne peut guère s'agir d'aller plus loin que la réglementation correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en conférant au personnel administratif et technique les mêmes droits qu'aux diplomates aux termes du paragraphe 2 de l'article 31. Il faudrait donc, à l'article 32 du projet, ou bien ajouter la même restriction, dans le temps, concernant les « objets importés lors de la première installation », en renvoyant en même temps à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31, ou bien renoncer à mentionner l'article 31 [293].

[291] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document 6709/Rev.1, annexe I.

[292] *Ibid.*

[293] *Ibid.*

11) Cette remarque du Gouvernement autrichien étant, en substance, presque identique à l'observation écrite du Gouvernement du Royaume-Uni, sur laquelle le Rapporteur spécial se prononce dans la section relative à l'article 32, il ne considère pas nécessaire de donner ici son opinion sur le même sujet.

12) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Le texte de l'article 31 du projet ne doit pas être modifié;

b) Il faut insérer dans le commentaire les observations citées des Gouvernements de l'Autriche, de la Belgique, de la Suède et du Royaume-Uni;

c) En ce qui concerne l'économie de la rédaction, le paragraphe 2 de cet article devrait commencer par l'expression « Les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale sont ... »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 32[294]*: Personnel administratif et technique*

Les membres du personnel administratif et technique de la mission spéciale bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 24 à 31, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception mentionnée au paragraphe 2 de l'article 26 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions.

Commentaire

1) Cet article s'inspire du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Les deux textes diffèrent en ce que l'article 32 ne contient pas deux clauses qui se trouvent dans le paragraphe 2 de l'article 37 précité:

a) On a omis de mentionner les membres de la famille, auxquels un article spécial a été consacré (art. 35).

b) On a omis l'exemption douanière pour les objets importés lors de la première installation, la Commission estimant que ce privilège ne doit pas être accordé aux membres de missions spéciales (voir art. 31, par. 2 du commentaire).

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge exprime l'avis qu'il faudrait omettre de l'article 32 les références ayant trait à la nationalité et à la résidence permanente, car cette question a été réglée dans l'article 36 du projet[295]. De l'avis du Rapporteur spécial, cette remarque du Gouvernement belge est à la rigueur opportune, mais si l'on omettait les références susmentionnées dans l'article 32, on devrait insérer la clause de la réserve de renvoi à l'article 36 du projet. La question se pose de savoir ce qui est plus utile: une réserve directe qui est claire ou une réserve indirecte qui l'est moins, car elle se réduit au renvoi.

4) La remarque terminologique générale du Gouvernement d'Israël se rapporte également à cet article. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il est impossible d'employer l'expression simplifiée « membres du personnel », car la conception de la Commission inspirée de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques est que les privilèges et immunités du personnel administratif et technique ne doivent pas être identiques à ceux du personnel diplomatique;

5) A cet article, se rapporte aussi la remarque du Gouvernement suédois, reproduite parmi les remarques relatives à l'article 31; voir plus haut, article 31, paragraphe 8. Le Rapporteur spécial a déjà accepté cette remarque en parlant de l'article 31.

6) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni exprime la crainte que la rédaction de l'article 32 ne soit trop large et ne donne au personnel administratif et technique le droit au privilège douanier de « première installation ». Cette remarque du Gouvernement britannique est conçue dans les termes suivants:

Article 32. Selon le paragraphe 2 *b* du commentaire, la Commission n'avait pas l'intention d'accorder l'exemption douanière de « première installation » au personnel administratif et technique, et l'article tel qu'il est rédigé confère à ce personnel le privilège douanier diplomatique, sans restriction contrairement à l'intention de la Commission[296].

7) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement du Royaume-Uni de cet avertissement et il croit qu'il ne s'agit pas d'un renvoi au commentaire à l'article 31 du projet, mais à l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et que, par conséquent, ce personnel ne jouit pas du privilège douanier de « première installation » qui n'est pas mentionné dans l'article 31 du projet, mais dont parle l'article 37 de la Convention de Vienne citée.

8) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni, de même que l'a fait le Gouvernement belge, exprime l'opinion qu'il est superflu d'insérer ici la clause relative aux ressortissants de l'Etat de réception et aux personnes ayant leur résidence permanente dans cet Etat, puisque la disposition *saedes materiae* qui s'y rapporte se trouve à l'article 36 du projet.

9) Dans la section relative à l'article 32, le Rapporteur spécial reconnaît l'opportunité de cette remarque et il considère, lui aussi, que cette clause doit être laissée uniquement dans l'article 36, comme le dit la remarque britannique, dont voici la teneur:

Les ressortissants et les résidents permanents de l'Etat de réception sont exclus de la jouissance des privilèges et immunités visés par l'article 36; par conséquent, la répétition de cette exclusion

[294] Article 32 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 31, examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[295] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[296] *Ibid.*

dans cet article semble superflue et peut, de plus, être source de confusion, car elle ne figure pas aux articles 28, 29 et 30 [297].

10) En parlant de l'article 35, le Gouvernement du Royaume-Uni exprime, dans ses observations écrites, la crainte que le commentaire relatif à l'article 32 ne permette de conclure que le projet avait prévu l'octroi sans restriction des privilèges douaniers, accordés aux diplomates, aux membres des familles du personnel administratif et technique.

11) Le Rapporteur spécial se borne pour l'instant à l'article 32 du projet et il désire souligner que cet article ne se rapporte pas directement aux membres des familles.

12) Se basant sur le texte du présent article, le Gouvernement des Pays-Bas a également fait des observations écrites qui sont conçues en ces termes:

Cet article n'appelle aucune observation, sauf qu'il sera nécessaire d'en remanier le texte pour l'adapter à l'article 26 si la proposition tendant à modifier celui-ci est adoptée. Si la proposition tendant à modifier le paragraphe 2 de l'article 26 n'est pas adoptée, il faudrait modifier l'article 32 de manière que l'immunité ne s'applique pas à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière [298].

13) On se reportera aussi à la remarque générale du Gouvernement autrichien sur les articles 31 et 32 qui est reproduite sous l'article 31 du projet.

14) Le Rapporteur spécial croit que la Commission ne devrait pas entrer dans la question de la responsabilité en ce qui concerne les dommages résultant des accidents d'automobile, mais il est prêt à proposer à la Commission que les accidents de ce genre ne soient pas considérés comme couverts par les « petites » immunités qui comprennent les actes commis dans l'exercice des fonctions de ce personnel.

15) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu de modifier le texte de l'article 32 du projet;

b) Il faudrait insérer dans le commentaire l'idée exposée dans la proposition du Gouvernement néerlandais;

c) Il n'y a pas lieu de reviser le texte du projet de cet article pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 33 [299]*: Membres du personnel de service*

Les membres du personnel de service de la mission spéciale qui ne sont pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services.

Commentaire

1) Cet article s'inspire du paragraphe 3 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission est d'avis que le texte adopté est suffisant pour donner les garanties nécessaires aux membres du personnel de service des missions spéciales.

3) Le Rapporteur spécial a proposé à la Commission de garantir aux membres du personnel de service des privilèges supplémentaires, à savoir:

a) L'exemption des prestations personnelles, car il est convaincu que si cette exemption n'est pas garantie aux membres du personnel de service les organes de l'Etat de réception peuvent paralyser le bon fonctionnement de la mission spéciale;

b) La pleine immunité de la juridiction pénale de l'Etat de réception, car l'exercice de cette juridiction envers des membres du personnel de service peut paralyser tout le fonctionnement de la mission spéciale, ce qui n'est pas le cas pour les missions diplomatiques permanentes.

4) La Commission n'a pas accepté ces propositions du Rapporteur spécial et elle a décidé de ne pas aller au-delà de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Elle a décidé de signaler dans le commentaire les suggestions du Rapporteur spécial exposées au paragraphe 3 ci-dessus.

5) Le Gouvernement belge propose dans ses observations écrites de compléter l'article 33: voici le texte de cette proposition:

Il est omis de rappeler l'article 28 concernant la sécurité sociale. Il y a donc lieu d'ajouter « ainsi que les dispositions de l'article 28 sur la sécurité sociale [300]. »

6) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement belge de cet avertissement, car l'article 28 du projet (Exemption de la législation sur la sécurité sociale) se rapporte aux membres du personnel de la mission spéciale en général et aussi, par conséquent, aux membres du personnel de service. Il est nécessaire d'introduire aussi dans l'article 33 du projet la référence proposée par le Gouvernement belge.

7) Dans ses observations, le Gouvernement belge propose d'omettre, dans l'article 33, la référence à la nationalité ou à la résidence permanente des membres du personnel de service, cette question étant réglée par le paragraphe 2 de l'article 36 du projet. Le Rapporteur spécial considère cette observation comme opportune.

8) En commentant l'article 33 du projet, le Gouvernement du Royaume-Uni prend en considération les

[297] *Ibid.*

[298] *Ibid.*

[299] Article 32 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 32, examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[300] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

paragraphes 3 et 4 du commentaire de la Commission relatif à l'article 33 du projet et, dans ses observations écrites, il s'exprime de la façon suivante:

Article 33. Le gouvernement préfère la formulation de la Commission à la suggestion du Rapporteur d'accorder au personnel de service des missions spéciales des immunités supérieures à celles accordées dans le cas de missions diplomatiques permanentes [301].

9) Comme les observations du Gouvernement britannique se réduisent à entériner la formule de la Commission, par opposition à l'avis séparé du Rapporteur spécial, celui-ci considère qu'il n'est pas nécessaire de faire place à ces observations dans le commentaire.

10) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas propose ce qui suit:

L'immunité ne devrait pas s'étendre à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière [302].

11) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il faut modifier le texte en adoptant les deux suggestions du Gouvernement belge;

b) Le commentaire doit être complété dans le sens des amendements belges et par l'idée résultant de la proposition du Gouvernement néerlandais;

c) Il n'est point besoin de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 34 [303]*: Personnes au service privé*

Les personnes au service privé du chef et des membres de la mission spéciale et des membres de son personnel qui sont autorisées par l'Etat de réception à les accompagner sur le territoire de l'Etat de réception et qui ne sont pas des ressortissants ni des résidents permanents de l'Etat de réception sont exemptées des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat de réception. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article s'inspire du paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission, en 1960, a pris comme point de départ que le chef et les membres de la mission spéciale, ainsi que les membres de son personnel, peuvent emmener dans leur suite des personnes à leur service privé car celles-ci peuvent être indispensables pour leur santé et leur commodité personnelle.

3) Cependant, on peut se demander si la faculté d'emmener ce personnel existe *de jure*. On considère que cette question relève du pouvoir discrétionnaire de l'Etat de réception et que, par conséquent, celui-ci peut prescrire des restrictions. Pourtant, s'il n'y a pas de restrictions ou si l'Etat de réception donne son autorisation, il s'agit en pratique de savoir si les privilèges et immunités appartiennent aux personnes attachées au service privé.

4) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faudrait garantir au personnel en question l'immunité fonctionnelle de juridiction criminelle pour les actes commis dans la sphère des fonctions qu'il exerce normalement sur l'ordre de son chef. La Commission n'a pas voulu aller au-delà du texte de Vienne.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Le Gouvernement belge estime qu'il faudrait omettre, dans cet article, les références ayant trait à la nationalité et à la résidence permanente, car la situation des personnes au service privé, en ce qui concerne la nationalité ou la résidence permanente sur le territoire de l'Etat de réception, a été réglée par l'article 36 du projet [304]. La constatation du Gouvernement belge est juste.

6) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni propose d'introduire des limitations et modifications dans le texte du projet de l'article 34, tel qu'il a été rédigé par la Commission. Tandis que la Commission considère que « les personnes au service privé ... sont exemptées des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services », le Gouvernement britannique s'y oppose. Son objection est conçue dans les termes suivants:

Article 34. Le Gouvernement du Royaume-Uni s'oppose à l'exemption de l'impôt sur le revenu pour les salaires des personnes attachées au service privé.

Un domestique privé qui n'est pas lui-même un résident permanent du Royaume-Uni est redevable au Royaume-Uni de l'impôt sur ses salaires s'il passe au Royaume-Uni plus de six mois d'une année fiscale déterminée. Dans ces circonstances, il est peu probable que le domestique privé soit également imposable sur son salaire dans l'Etat d'envoi; si l'Etat de réception était tenu de l'exonérer, le domestique serait exempt de tout impôt. Par contre, le personnel de la mission spéciale est normalement imposé par l'Etat d'envoi. Si, par exception, l'Etat d'envoi imposait le domestique privé sur son salaire, celui-ci bénéficierait d'une exonération au Royaume-Uni en vue d'éviter la double imposition [305].

7) Le Rapporteur spécial considère qu'il est de son devoir de faire ressortir que cette exemption fiscale des personnes au service privé correspond aussi à la disposition du point 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qu'elle

[301] *Ibid.*

[302] *Ibid.*

[303] Article 32 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 33, examiné et adopté à la 817e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[304] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[305] *Ibid.*

est fréquente dans la pratique et que ce privilège n'est pas uniquement un privilège accordé aux personnes au service privé, mais aussi une facilité octroyée en faveur des membres des missions spéciales eux-mêmes afin qu'ils ne soient pas exposés, pendant leur bref séjour dans l'Etat de réception, à des pertes de temps pour étudier le système fiscal et la procédure fiscale.

8) Relativement à cette question, le Gouvernement des Pays-Bas s'oppose à l'emploi de l'expression « personnes au service privé » et se prononce en faveur de l'expression « domestiques privés » [306]. Cependant, la Commission a rejeté le terme « domestique », celui-ci ayant déjà été abandonné lors de l'élaboration de la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963). Pour cette raison, le Rapporteur spécial estime qu'il ne faudrait pas revenir à une expression déjà rejetée en droit international.

9) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il ne faut pas modifier le texte de l'article 34 du projet;

b) Il faut expliquer dans le commentaire pourquoi on n'a pas utilisé l'expression « domestique privé »;

c) Dans l'intérêt de l'économie de la rédaction et vu les définitions proposées dans le nouvel article, l'expression « du chef et des membres de la mission spéciale et des membres de son personnel » doit être remplacée par l'expression « des membres ou du personnel de la mission spéciale »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 35 [307]*: Membres de la famille*

1. Les membres des familles du chef et des membres de la mission spéciale et de son personnel diplomatique autorisés par l'Etat de réception à les accompagner bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 24 à 31, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception.

2. Les membres des familles du personnel administratif et technique de la mission spéciale autorisés à l'accompagner bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y aient pas leur résidence permanente, des privilèges et immunités mentionnés dans l'article 32.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais il a été nécessaire d'apporter certaines modifications essentielles pour le cas des missions spéciales.

2) La question se pose en pratique de savoir si les privilèges et immunités appartiennent également aux membres de la famille qui accompagnent le chef et les membres de la mission spéciale, ou les membres de son personnel. Selon certains, une stricte limitation des privilèges à la seule personne du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel ne peut être justifiée si la présence des membres de la famille dans le territoire de l'Etat de réception n'est pas exclue d'avance par la nature du travail à effectuer ou par suite d'un arrangement préliminaire.

3) La Commission s'est rendu compte que l'énumération des personnes qui rentrent dans la notion de membres de la famille n'a abouti à aucun résultat ni à la première ni à la deuxième Conférence de Vienne, en 1961 et en 1963, mais elle estime que, dans le cas des missions spéciales, leur nombre doit être réduit. Cependant, dans le cas de séjour temporaire, il importe peu que le parent en question fasse régulièrement partie du ménage de la personne qu'il accompagne.

4) En pratique, les limitations sont parfois générales, parfois réduites à un nombre déterminé de membres de la famille, ou bien s'appliquent à certaines phases du séjour de la mission spéciale ou à l'accès dans certaines parties du territoire. La Commission s'est bornée à reconnaître qu'il est loisible à l'Etat de réception d'imposer à ce sujet des limitations et elle n'est pas entrée dans les détails.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Au sujet du paragraphe 1 de l'article 35 du projet, le Gouvernement belge fait la remarque suivante:

> Le paragraphe se réfère aux articles 24 à 31, y compris l'article 29. Or, il est difficile de concevoir qu'un membre de la famille bénéficie de l'exemption fiscale des revenus afférents aux fonctions exercées dans les missions spéciales [308].

6) Bien qu'en principe, on ne puisse contester qu'il est difficile de concevoir que les membres de la famille des membres et du personnel de la mission spéciale puissent avoir des « revenus afférents aux fonctions exercées dans les missions spéciales », la pratique montre cependant que les missions spéciales confient certaines affaires auxiliaires aux membres de la famille des membres de la mission spéciale plutôt qu'aux personnes étrangères à la mission. Aussi le Rapporteur spécial est-il d'avis que l'on ne doit pas supprimer la référence à l'article 29, dans le texte du paragraphe 1 de l'article 35 du projet.

7) Le Gouvernement belge fait également des observations sur le paragraphe 2 de l'article 35 du projet. Voici le texte de ces observations:

> Ce paragraphe se réfère à l'article 32 qui lui-même renvoie aux mêmes articles: la remarque faite au paragraphe 1 vaut donc également pour le présent paragraphe.
>
> La rédaction de ce paragraphe ne paraît pas adéquate: il serait plus clair de le libeller « les membres des familles du personnel administratif et technique de la mission spéciale, autorisés à l'accompagner, bénéficient des privilèges et immunités mentionnés à l'article 32, sauf s'ils sont ressortissants de l'Etat de réception ou s'ils y ont leur résidence permanente ».

[306] *Ibid.*

[307] Article 31 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 34, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[308] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

Il faut signaler enfin une anomalie qui existe d'ailleurs dans l'article 37, paragraphe 1 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais qui a été corrigée à l'article 71, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

En effet, si le membre de la mission est ressortissant ou résident permanent de l'Etat de réception, il perd ces immunités; à prendre le texte à la lettre, les membres de sa famille qui ne sont ni ressortissants ni résidents permanents, bénéficieraient eux des immunités [309].

8) Le Rapporteur spécial considère qu'il faut remercier le Gouvernement belge de cette remarque, mais qu'il n'approuve pas l'interprétation à la lettre du texte cité. A son avis, le membre de la famille ne peut pas avoir des privilèges et immunités plus grands que ceux dont bénéficie lui-même le membre de la mission ou le membre du personnel de qui dérive sa situation privilégiée. Pour cette raison, le Rapporteur spécial ne voit pas la nécessité de corriger le projet du texte formulé par la Commission.

9) A cet article se réfère également l'observation du Gouvernement suédois, faite au sujet de l'article 31; voir plus haut, article 31, paragraphe 8. Le Rapporteur spécial a déjà donné sa réponse à cette observation du Gouvernement suédois dans la section consacrée à l'article 31.

10) Au sujet de cet article, le Gouvernement du Royaume-Uni considère qu'il est nécessaire de préciser les commentaires de la Commission, relatifs aux articles 31 et 32. A son avis, si on les combinait avec le texte de l'article 35, il en résulterait que les membres des familles du personnel administratif et technique jouissent de privilèges douaniers excessifs que le Gouvernement britannique ne peut pas accepter. Voici le texte de cette observation du Gouvernement du Royaume-Uni:

Article 35. L'observation ci-dessus concernant l'article 31 s'applique également aux familles. La disposition qui semble accorder sans restriction le privilège douanier diplomatique aux familles du personnel administratif et technique est probablement une erreur qui découle de celle, signalée ci-dessus qui semble figurer à l'article 32 [310].

11) Le Rapporteur spécial est d'avis que la crainte exprimée par le Gouvernement britannique n'est pas justifiée et que l'observation de celui-ci ne se rapporte pas au texte de l'article, mais au commentaire. Il tiendra tout de même compte de cette observation lors de la rédaction définitive du commentaire.

12) Le Gouvernement autrichien considère que la rédaction du paragraphe 2 de l'article 35 est incomplète et qu'elle n'est pas en harmonie avec celle de l'article 31; il propose de mettre ces deux textes d'accord. L'observation du Gouvernement autrichien a la teneur suivante:

Article 35, paragraphe 2: Ainsi qu'il a été indiqué plus haut au sujet de l'article 32, la portée du paragraphe 2 de l'article 35 devrait, selon la version définitive adoptée pour ledit article 32, être restreinte aux avantages accordés aux termes de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31 et aux objets importés lors de la première installation, à moins qu'on ne décide d'omettre ce paragraphe [311].

13) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement autrichien de lui avoir donné cet avertissement et rappelle qu'il s'est déjà prononcé sur cette question dans la présente section relative à l'article 35, au sujet d'une remarque analogue du Gouvernement du Royaume-Uni.

14) Le Gouvernement néerlandais, dans ses observations écrites, a donné aussi son avis sur le texte de l'article 35 du projet. Ces observations sont conçues en ces termes:

Cet article est libellé de telle façon que l'autorisation de l'Etat de réception semble être requise pour que le chef ou les membres de la mission spéciale, ou le personnel diplomatique, puissent, s'ils le désirent, être accompagnés des membres de leur famille. On peut certes concevoir des cas dans lesquels l'Etat de réception déconseillerait la venue des membres de la famille ou pourrait même se voir obligé de l'interdire, mais il ne paraît pas indiqué d'ériger en règle générale la nécessité d'obtenir une autorisation pour se faire accompagner des membres de sa famille. Le Gouvernement néerlandais propose que, dans l'ensemble, les questions concernant la présence et le statut des membres des familles soient laissées de côté dans les dispositions régissant les missions spéciales. L'autorisation de l'Etat de réception ne serait nécessaire que si l'Etat d'envoi souhaitait qu'un statut spécial soit accordé aux membres des familles. Il y aurait donc lieu de supprimer, au paragraphe 1 de l'article 35, les mots « autorisés par l'Etat de réception à les accompagner » et de remanier comme suit la fin de ce paragraphe:

« . . . bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 24 à 31, *dans la mesure où ces privilèges et immunités leur sont accordés par l'Etat de réception* ».

Le *paragraphe 2* devrait être modifié en conséquence.

Si la proposition tendant à modifier le paragraphe 2 de l'article 26 est rejetée, il faudrait modifier l'article 35 de manière que l'immunité ne s'applique pas à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière [312].

15) Le Rapporteur spécial considère que l'idée avancée par le Gouvernement néerlandais au sujet du paragraphe 1 du texte ne correspond pas à l'idée fondamentale sur laquelle s'est réglée la Commission. Selon la conception de la Commission, les membres des familles doivent jouir des privilèges et immunités dans la même mesure que les personnes dont ils tiennent ces privilèges. Par contre, selon la conception du Gouvernement néerlandais, l'étendue de ces privilèges et immunités est déterminée par l'Etat de réception. Puisqu'il s'agit là d'une conception de fond, le Rapporteur spécial considère que la Commission doit se prononcer explicitement à son sujet; de son côté, il ne conseille pas d'adopter cette idée. En ce qui concerne la suggestion selon laquelle les membres des familles ne doivent pas jouir des immunités relativement aux dommages résultant d'accidents automobiles, il est d'avis que l'on pourrait l'adopter.

16) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il faut prendre une décision au sujet de la proposition du Gouvernement néerlandais tendant à modifier le paragraphe 1 du texte;

[309] *Ibid.*

[310] *Ibid.*

[311] *Ibid.*

[312] *Ibid.*

b) Il faut, en tout cas, noter dans le commentaire l'idée du Gouvernement néerlandais;

c) L'expression « du chef et des membres de la mission spéciale et de son personnel diplomatique » doit être remplacée par l'expression « des membres et du personnel diplomatique de la mission spéciale », car cette modification est dans l'intérêt de l'économie de la rédaction et conforme à la définition proposée dans l'article introductif;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 36[313]*: Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception*

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été reconnus par accord spécial ou par décision de l'Etat de réception, le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique qui ont la nationalité de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres du personnel de la mission spéciale et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient des privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les deux textes ne sont pas identiques. On a pris comme point de départ l'idée que l'Etat de réception n'est pas tenu d'admettre, en qualité de chef ou de membre de la mission spéciale ou de membre de son personnel, ses propres ressortissants ou les personnes résidant d'une façon permanente sur son propre territoire. Cette idée a été exposée à l'article 14 relatif à la nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel.

2) La différence entre l'article 14 précité et le présent article consiste en ce que les personnes résidant d'une façon permanente sur le territoire de l'Etat de réception sont ici assimilées aux ressortissants de l'Etat de réception.

3) Au cours de la discussion sur l'article 14, la Commission n'a pas adopté l'opinion qu'il fallait assimiler les ressortissants de l'Etat de réception aux personnes ayant leur résidence permanente sur son territoire. En prenant cette décision, la Commission a tenu compte du fait que l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne comporte pas cette assimilation. Cependant, en ce qui concerne la jouissance des privilèges et immunités, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques a admis cette assimilation dans son article 38. La Commission est d'avis qu'il faut faire de même dans le présent article. Elle accepte l'argumentation suivant laquelle il ne faut pas, dans les règles sur les missions spéciales, réduire le personnel des missions spéciales à une condition inférieure à celle qui résulterait des dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Cependant, le point de vue a également été exprimé devant la Commission qu'il fallait avoir soin de ne pas établir de nouvelles limitations à la souveraineté de l'Etat de réception en réglant la condition des missions spéciales. On considère qu'il ne serait pas logique que certains membres des missions spéciales ou de leur personnel soient favorisés au détriment des intérêts de l'Etat de réception.

4) La Commission souligne qu'à son avis il est préférable que cette question soit réglée par des accords mutuels plutôt que de prescrire des règles internationales générales en la matière.

Nouvelles propositions des gouvernements

5) Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge considère que, dans le texte de cet article, il y a une erreur rédactionnelle. Voici le texte de cette observation:

> Le *que* figurant à la 7e ligne doit être placé devant les mots *de l'immunité*. Cette erreur rédactionnelle qui figurait dans l'article 38, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, a d'ailleurs été corrigée par l'article 71, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [314].

6) Le Rapporteur spécial considère cette remarque comme étant de caractère rédactionnel, mais il n'est pas sûr qu'il s'agisse d'une « erreur rédactionnelle » ou de deux expressions employées intentionnellement. Il pense que le Comité de rédaction voudra prendre cette remarque en considération.

7) Dans ses observations, le Gouvernement suédois fait une remarque sur le commentaire de l'article 36. Voici le texte de cette remarque:

> Il y aurait lieu de reviser le commentaire. Tel qu'il est actuellement rédigé, il prête à confusion, surtout parce que la phrase « Cette idée a été exposée à l'article 14 etc. » n'est pas exacte. Comme il ressort du paragraphe 3, une partie seulement de cette idée a été incorporée dans l'article 14 [315].

8) Comme cette remarque du Gouvernement suédois ne se rapporte qu'au commentaire et qu'elle est pour une bonne part justifiée, le Rapporteur spécial s'efforcera de rédiger de nouveau le commentaire relatif à cet article.

9) Dans ses observations écrites se rapportant à l'article 32, le Gouvernement du Royaume-Uni signale le caractère de principe de l'article 36; il considère que

[313] Article 33 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 808e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 35, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[314] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[315] *Ibid.*

celui-ci est suffisant et que la clause relative aux ressortissants et aux personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception ne devrait pas être reproduite dans les autres articles du projet.

10) Le Rapporteur spécial est d'accord avec cette observation du Gouvernement britannique.

11) Dans ses observations écrites, le Gouvernement des Pays-Bas s'est prononcé contre le maintien du texte de l'article 36 dans le projet [316].

12) Le Rapporteur spécial ne peut pas adopter cette proposition du Gouvernement néerlandais, car c'est peut-être par sa maladresse qu'on a donné une mauvaise rédaction au paragraphe 4 du commentaire. La Commission ne s'est pas opposée à cette disposition. Elle a seulement exprimé son opinion qu'il serait en premier lieu préférable de régler la question de la situation des membres du personnel de la mission spéciale qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente par voie d'accord mutuel plutôt qu'au moyen des règles générales du droit international. La proposition du Gouvernement néerlandais va donc au-delà du désir de la Commission et le Rapporteur spécial ne saurait l'adopter.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) La Commission doit préalablement se prononcer sur la proposition du Gouvernement néerlandais concernant la suppression de cet article. Le Rapporteur spécial ne recommande pas à la Commission d'adopter cette proposition. Il considère également qu'il faut demander au Comité de rédaction d'étudier la proposition du Gouvernement belge relative à ce qu'il considère comme « une erreur rédactionnelle »;

b) Il faut reviser la référence à l'article 14 dans le paragraphe 2 du commentaire selon l'observation faite par le Gouvernement suédois; il faut en outre insérer dans le commentaire une explication plus détaillée de la signification du paragraphe 4 du commentaire d'après la décision que la Commission aura prise en statuant sur la proposition du Gouvernement néerlandais;

c) L'expression « le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique » doit être remplacée, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, par l'expression « les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale », car cela répond à la définition de l'article introductif du projet;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 43 [317]*: Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception*

L'Etat de réception doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat de réception, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transports nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 44 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a estimé que les personnes entrées dans le territoire de l'Etat de réception pour faire partie d'une mission spéciale, à l'exception des ressortissants de l'Etat de réception, avaient le droit de quitter ce territoire. Le fait pour l'Etat de réception de les retenir serait contraire au principe de l'inviolabilité de la personne.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Le Gouvernement d'Israël considère qu'il faudrait réexaminer la terminologie employée dans l'article 43. Il a formulé deux propositions à ce sujet.

4) Selon la première proposition du Gouvernement d'Israël,

> L'article 43 emploie les formules « personnes bénéficiant des privilèges et immunités » et « membres de la famille de ces personnes », au lieu de la formule « membres de la mission spéciale, son personnel, les familles, etc. », ce qui serait plus conforme à la terminologie employée dans d'autres parties du projet d'articles [318].

5) Le Rapporteur spécial fait remarquer que la terminologie critiquée par le Gouvernement d'Israël a été empruntée à l'article 44 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et que la Commission a eu tendance à ne pas s'écarter, sauf en cas de besoin, de cette terminologie. Il ne voit pas la nécessité d'abandonner, dans ce cas, le style de la Convention de Vienne.

6) La seconde proposition du Gouvernement d'Israël est ainsi conçue:

> L'article 43 stipule que l'Etat de réception doit mettre à la disposition des personnes qui y sont mentionnées les moyens de transport nécessaire « pour eux-mêmes et pour leurs biens ». Cependant l'article 44, qui traite d'une situation très analogue, nécessitant également le retrait de la mission spéciale et de tout ce qui en fait partie, parle de « ses biens et ses archives », mais ne contient aucune disposition sur le retrait effectif de ces « biens et archives » du territoire de l'Etat de réception [319].

7) Le Rapporteur spécial estime qu'on ne peut pas considérer comme identiques l'objectif de l'article 43 se rapportant au droit des individus de quitter le territoire de l'Etat de réception et la disposition de l'article 44, qui prévoit la situation en cas de cessation des fonctions de la mission spéciale. A son avis, la solution qui ne prévoit la possibilité de retrait des archives que dans le

[316] *Ibid.*

[317] Présenté sous le numéro 42 par le Comité de rédaction et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[318] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[319] *Ibid.*

second cas est correcte, car il ne s'agit pas des archives des personnes bénéficiant des privilèges et immunités, mais des archives des missions spéciales. Pourtant, la question soulevée est intéressante et mérite que la Commission s'en occupe.

8) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) La Commission devrait adopter la seconde proposition du Gouvernement d'Israël;

b) Il n'est pas nécessaire de modifier le commentaire, mais il serait utile d'ajouter un nouveau point au commentaire qui relierait les dispositions des articles 43 et 44 du projet (clause du renvoi);

c) Il n'est pas besoin d'apporter des modifications au texte de cet article du point de vue de l'économie de la rédaction;

d) Cette disposition devrait être généralement obligatoire et nous estimons que les Etats ne peuvent pas renoncer, même par voie d'accord, au droit pour les membres des missions spéciales et leur personnel de quitter le territoire de l'Etat de réception.

Article 37 [320]*: Durée des privilèges et immunités*

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès son entrée sur le territoire de l'Etat de réception pour exercer ses fonctions dans une mission spéciale ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'organe compétent de cet Etat.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonnable qu'il lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* les paragraphes 1 et 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Les paragraphes 3 et 4 de cet article 39 forment, dans le présent projet, un article distinct, l'article 38.

2) En adoptant l'article 37, la Commission s'est inspirée de raisons analogues à celles qui ont imposé l'adoption de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Dans ses observations écrites, le Gouvernement belge fait une objection de caractère terminologique à l'encontre de la rédaction du paragraphe 1 de l'article 37. Elle est conçue dans les termes suivants:

A la 6e ligne, il y aurait lieu de remplacer le mot *organe* par un mot plus neutre, tel que *autorité* [321].

4) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne s'agit pas uniquement de terminologie, mais aussi de conceptions modernes du droit constitutionnel comparé, car dans la science d'aujourd'hui, tout fonctionnaire n'est pas en même temps une *autorité*, mais il est certainement un *organe*.

5) Le Gouvernement belge fait aussi une remarque de caractère rédactionnel sur le paragraphe 2 de l'article 37 du projet. Voici le texte de cette remarque:

A la 5e ligne, il y a lieu de lire *qui lui* et non *qu'il*.

6) Le Rapporteur spécial s'en remet à la décision du Comité de rédaction.

7) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Il n'y a pas lieu de modifier le texte, à moins que le Comité de rédaction n'adopte l'amendement au paragraphe 2 proposé par le Gouvernement belge;

b) Il n'y a pas lieu de changer le commentaire;

c) Il n'est pas besoin de modifier le texte dans l'intérêt de l'économie de la rédaction;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 38 [322]*: Cas de décès*

1. En cas de décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat de réception.

2. En cas de décès du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel ou d'un membre de leur famille, si ces personnes ne sont pas des ressortissants de l'Etat de réception ou n'y ont pas leur résidence permanente, l'Etat de réception facilitera le rassemblement et permettra le retrait des biens meubles du défunt à l'exception de ceux qui auront été acquis dans le pays et qui font l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès.

3. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles dont la présence dans l'Etat de réception était due uniquement à la présence dans cet Etat du défunt en tant que chef ou membre de la mission spéciale, membre de son personnel ou membre de leurs familles.

[320] Article 34 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 36, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[321] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[322] Article 35 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 37, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

Commentaire

1) Cet article s'inspire des paragraphes 3 et 4 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il se limite à ce qui est nécessaire pour les missions spéciales qui ne présentent pas le même caractère que les missions diplomatiques permanentes.

2) La Commission est d'avis qu'outre les dispositions applicables aux missions diplomatiques permanentes, il est nécessaire d'imposer à l'Etat de réception le devoir de prendre les mesures de protection nécessaires à l'égard des biens meubles des membres des missions spéciales. Il arrive que les membres des missions spéciales et leurs familles se trouvent, au moment du décès, loin du siège de la mission permanente de l'Etat d'envoi; l'assistance des autorités locales est alors nécessaire pour rassembler et sauvegarder les biens meubles du défunt, situation qui ne se présente pas pour le personnel des missions diplomatiques et consulaires.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Cet article n'a pas été mentionné au cours des débats à la Sixième Commission.

4) Le Gouvernement du Royaume-Uni prend en considération, dans ses observations écrites, le texte de cet article et formule la proposition suivante:

Article 38. Si la possibilité de missions spéciales de caractère lucratif n'est pas écartée (voir le commentaire sur l'article 29), le Gouvernement du Royaume-Uni préfère ne pas accorder d'exemption des droits de succession au personnel d'une telle mission [323].

5) Le Rapporteur spécial est d'avis que le texte de l'article 38 ne se rapporte qu'aux biens meubles des membres des missions spéciales et que la Commission n'avait en vue que les biens meubles que de telles personnes avaient introduits comme bagages ou acquis par voies légales pendant leur séjour sur le territoire de l'Etat de réception. Il admet que l'étendue de ces biens meubles peut ne pas coïncider avec l'hypothèse de la Commission, mais, d'un autre côté, vu qu'il s'agit du cas de décès dans le territoire de l'Etat de réception, il est d'avis que la Commission pourrait prendre en considération, lors d'une révision éventuelle du projet, comme objet de la taxe successorale seulement, les biens meubles qui ne représentent pas les bagages ou les effets personnels du défunt.

6) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Le texte de cet article du projet ne doit pas être modifié;

b) Il faudrait peut-être, au sujet de l'observation du Gouvernement britannique, insérer un commentaire qui corresponde à l'attitude du Rapporteur spécial et qui soit formulé en considération de la remarque du Gouvernement du Royaume-Uni;

c) L'expression « du chef ou d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de son personnel », aux paragraphes 1 et 2, doit être remplacée, dans l'intérêt de l'économie de la rédaction, par l'expression « d'un membre de la mission spéciale ou de son personnel », puisqu'il est impossible d'y utiliser l'abréviation qui répondrait à la définition de l'article introductif proposé;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 39 [324]*: Transit par le territoire d'un Etat tiers*

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, si le chef ou un membre de la mission spéciale ou un membre du personnel diplomatique de la mission spéciale traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers pour aller assumer ses fonctions dans une mission spéciale accomplissant sa tâche dans un Etat étranger, ou pour rentrer dans son pays, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent la personne visée dans le présent paragraphe ou qui voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission spéciale et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'Etat de réception. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, ils accordent aux courriers de la mission spéciale et aux valises de la mission spéciale en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de réception est tenu de leur accorder.

4. Pour que l'Etat tiers soit tenu de respecter les obligations mentionnées dans les trois paragraphes précédents, il doit avoir été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications et valises officielles de la mission spéciale, lorsque leur présence sur le territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La différence consiste dans le fait qu'on doit accorder des facilités,

[323] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[324] Article 36 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 38, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

privilèges et immunités au chef et au personnel de la mission diplomatique permanente dans tous les cas, tandis que le devoir de l'Etat tiers se limite au cas où il ne s'oppose pas au passage de la mission spéciale sur son propre territoire.

2) La Commission considère que l'Etat tiers n'est pas tenu de reconnaître à ses ressortissants, faisant partie d'une mission spéciale étrangère en transit sur son territoire, les privilèges et immunités que l'Etat de réception n'est pas tenu de garantir à ses ressortissants qui font partie d'une mission spéciale étrangère; voir l'article 36 du projet.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Dans ses observations écrites, le Gouvernement d'Israël propose de changer le qualificatif qu'on donne à l'Etat tiers. Voici le texte de cette proposition:

En ce qui concerne le *paragraphe 1 de l'article 39*, l'attention de la Commission est appelée sur l'emploi, dans ce paragraphe, de l'expression « dans un Etat étranger » il serait peut-être préférable, dans le contexte, de dire « dans un autre Etat », étant donné que pour chacun, sauf lorsqu'il s'agit de « son pays » (expression qui figure également dans ledit paragraphe), tout autre pays est un « Etat étranger », y compris « l'Etat tiers » (également mentionné dans ce paragraphe) [325].

4) Le Rapporteur spécial est d'avis que le Comité de rédaction devrait prendre cette remarque en considération et croit qu'elle est opportune.

5) Dans ses observations, le Gouvernement d'Israël fait une suggestion se rapportant au paragraphe 4 de l'article 39 du projet, suggestion ainsi conçue:

Quant au *paragraphe 4 de l'article 39*, il est suggéré de supprimer le membre de phrase *soit par la demande de visa soit par une notification* et de substituer aux mots *été informé* à la troisième ligne de ce paragraphe, l'expression *reçu notification* [326].

6) Le Rapporteur spécial rappelle que la phrase dont la suppression est proposée par le Gouvernement d'Israël correspondait, quant au fond, à la position adoptée par la Commission, selon laquelle l'Etat d'envoi n'était pas toujours tenu de notifier le transit projeté par une note formelle, mais il suffisait que la demande de visa soit faite pour ce transit. Le Rapporteur spécial considère que si l'on omettait de mentionner, dans le texte, la forme sous laquelle on communique l'information, cela pourrait donner lieu à des malentendus dans la pratique et, par conséquent, il n'est pas enclin à recommander à la Commission l'adoption de cette suggestion du Gouvernement d'Israël.

7) Le Gouvernement belge formule, en vue d'une modification du paragraphe 4 de l'article 39 du projet, la proposition suivante:

Il y aurait lieu de dire *soit dans la demande de visa*. Cette rédaction marque mieux l'obligation de l'information à l'occasion de la demande de visa [327].

8) Le Rapporteur spécial souligne que la proposition belge consiste en fait à substituer le mot « dans » au mot « par », mais qu'elle est utile du point de vue du fond, car elle fait clairement ressortir l'idée qu'il ne suffit pas de faire n'importe quelle demande de visa, mais une demande motivée par la nécessité du transit de la mission spéciale elle-même. C'est pourquoi le Rapporteur spécial est en faveur de l'adoption de la proposition belge.

9) Le Gouvernement du Royaume-Uni met en question, dans ses observations écrites, le principe entier de l'obligation des Etats qui auront adhéré à la Convention sur les missions spéciales, que les Etats tiers ont le devoir d'accorder les immunités en permettant le transit par leur territoire. Ces observations du Gouvernement britannique sont conçues dans les termes suivants:

Article 39. Cet article, tel que rédigé, oblige l'Etat tiers à accorder des immunités s'il a permis le transit. Le Gouvernement du Royaume-Uni préfère que les Etats tiers aient au contraire le droit de permettre le transit sans avoir à accorder en même temps des immunités à une mission spéciale [328].

10) Le Rapporteur spécial est convaincu que l'adoption de la proposition britannique remettrait en question l'institution entière des missions spéciales. Néanmoins, il croit que ce problème est d'une importance exceptionnelle et que la Commission devrait s'en occuper d'une façon plus détaillée.

11) La disposition du projet de l'article 39 a été mentionnée dans les observations écrites du Gouvernement néerlandais. Cette observation est conçue en ces termes:

Le dernier membre de phrase du paragraphe 4 de cet article, à savoir « et ne pas s'y être opposé », prive de toute valeur les paragraphes 1, 2 et 3 de l'article. Le Gouvernement néerlandais est d'avis que l'Etat tiers n'a le droit de s'opposer au transit des missions spéciales que dans des cas exceptionnels et après avoir exposé les motifs de son opposition. Il faudrait qu'il y ait un critère objectif permettant d'apprécier si le refus de laisser passer des missions spéciales est justifié et ce critère devrait être énoncé dans l'article 39. Comme il est impossible d'établir un tel critère, il serait préférable d'omettre entièrement cet article [329].

12) Le Rapporteur spécial estime que la proposition du Gouvernement des Pays-Bas ne représente pas une contribution au développement du droit international, car il vaut mieux avoir une disposition, même incomplète, sur le devoir de l'Etat tiers de permettre le transit, que de vouloir supprimer la disposition réglant cette question. Si l'Etat tiers est en principe tenu de permettre le transit, il faut alors formuler cette obligation.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

I *a*. Il n'y a pas lieu d'adopter l'amendement du Gouvernement britannique;

b. Il faut prendre en considération la suggestion du Gouvernement d'Israël et décider s'il est plus correct de parler du transit par le territoire d'un Etat *tiers* ou bien d'un Etat *étranger*. C'est le Comité de rédaction qui devrait se prononcer sur cet amendement;

[325] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[326] *Ibid.*

[327] *Ibid.*

[328] *Ibid.*

[329] *Ibid.*

c. Il faudrait que la Commission décidât de nouveau de la question du devoir pour l'Etat d'envoi de fournir une explication dans la note par laquelle il demande le visa. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il serait opportun que la Commission approuve les raisons invoquées à ce sujet par les Gouvernements de la Belgique et d'Israël;

II *a.* Si l'amendement néerlandais est adopté, ce à quoi le Rapporteur spécial est opposé, la question se pose de compléter le commentaire;

b. Si l'on adopte l'amendement britannique, il sera nécessaire de changer le paragraphe 1 du commentaire;

c. Si l'on adopte un des deux amendements, le belge ou celui d'Israël, il sera nécessaire d'ajouter un nouveau paragraphe au commentaire;

III Pour des raisons d'économie de la rédaction, compte tenu des définitions données dans le projet d'article introductif, il faudrait rayer du paragraphe 1 l'expression « le chef ou », puis l'expression « de la mission spéciale » devant le mot « ou ».

IV En principe, cette disposition devrait être généralement obligatoire à défaut d'un accord spécial entre l'Etat d'envoi et l'Etat tiers en question.

Article 40 bis [330]*: Non-discrimination*

1. En appliquant les dispositions des présents articles, l'Etat de réception ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires:

a) le fait pour l'Etat de réception d'appliquer restrictivement l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission spéciale dans l'Etat d'envoi;

b) le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord, d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions des présents articles;

c) le fait que les Etats sont convenus entre eux de réduire réciproquement l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour leurs missions spéciales, soit en général, soit pour des catégories particulières de missions, bien qu'une telle limitation n'existe pas envers les autres Etats.

3. De même, on ne considérera pas qu'il existe de discrimination dans le cas d'un traitement inégal entre les missions spéciales qui appartiennent à différentes catégories ou qui sont reçues en des circonstances différentes.

Commentaire et remarques du Rapporteur spécial

1) Le paragraphe 1 et les deux premiers alinéas du paragraphe 2 correspondent entièrement aux textes des articles 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui sont identiques. Ces règles, selon la conviction du Rapporteur spécial, représentent aujourd'hui les dispositions standards sur l'application du droit international.

2) Le troisième alinéa du paragraphe 2 est nouveau. Il a été introduit en considération de l'attitude de la Commission qu'on peut changer et limiter, par voie d'accord mutuel, l'étendue des facilités privilèges et immunités qui sont normalement accordés par l'Etat d'envoi et l'Etat de réception entre lesquels il n'existe pas de conventions relatives à de telles limitations. Dans ce cas, les Etats auxquels s'appliquent de tels accords ne peuvent pas être considérés comme soumis à la discrimination.

3) La disposition du paragraphe 3 a été insérée dans le projet par le Rapporteur spécial conformément aux instructions données par la Commission. La diversité des catégories de missions spéciales selon leurs tâches exige aussi un traitement différent qui ne descende jamais au-dessous de l'observation des garanties pour le fonctionnement et d'un minimum de courtoisie internationale. Dans la pratique, cependant, différents traitements sont appliqués selon les missions spéciales et un des Etats d'envoi ne pourra pas considérer qu'il existe une discrimination envers sa mission spéciale appartenant à une certaine catégorie, si l'on n'accorde pas à cette mission spéciale toutes les facilités, immunités et privilèges qu'on accorde à la mission spéciale d'un autre Etat. Par exemple, la mission spéciale pour des travaux hydro-techniques ne pourra pas prétendre au traitement qu'on accorde à la mission spéciale chargée de négociations politiques envoyée par un autre Etat, mais elle a le droit de ne subir aucune discrimination en ce qui concerne le traitement réservé ordinairement à la mission spéciale de cet autre Etat, à laquelle sont confiées des tâches similaires dans le domaine de l'hydrotechnique.

TROISIÈME PARTIE. — CLAUSES DIVERSES

Article 40 [331]*: Obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception*

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui entrent dans la composition

[330] Dans son deuxième rapport sur les missions spéciales (A/CN.4/179), qu'il a présenté à la Commission du droit international à sa dix-septième session, le Rapporteur spécial a inclus un article 39 intitulé « Non-discrimination * » dont le texte était identique à celui du paragraphe 1 et du paragraphe 2, alinéas *a* et *b* de l'article 40 *bis*. Lors de cette session, la Commission n'a pas accepté la proposition du Rapporteur spécial d'inclure dans le projet de convention une disposition relative à la non-discrimination **. Toutefois, lors de sa dix-huitième session, la commission est revenue sur sa décision antérieure à ce sujet et elle a demandé au Rapporteur spécial de présenter le projet d'un article interdisant la discrimination; elle lui a donné des instructions à cet effet ***.

* *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 151.

** *Ibid.* p. 207, par. 49.

*** *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 62.

[331] Paragraphes 1 et 4 de l'article 38 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examinés par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 39, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

des missions spéciales et qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception.

2. Les locaux de la mission spéciale ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission spéciale telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

Commentaire et remarques du Rapporteur spécial

1) Le paragraphe 1 de cet article reproduit *mutatis mutandis* le paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de l'article 55 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La règle dont il s'agit est à l'heure actuelle une règle générale de droit international. Le rapporteur spécial était en outre d'avis qu'il fallait y ajouter la réserve que les lois et règlements de l'Etat de réception ne sont pas obligatoires pour les organes de l'Etat d'envoi s'ils sont contraires aux règles générales du droit international ou aux règles contractuelles qui existent entre les Etats. Cette réserve a été discutée aux deux conférences de Vienne, en 1961 et en 1963, sans toutefois être inscrite dans les textes, car on présumait que normalement l'Etat de réception respecterait ses obligations internationales générales ainsi que ses devoirs résultant d'accords internationaux. D'autre part, on a fait ressortir qu'il serait inopportun de renvoyer les organes diplomatiques ou consulaires aux règles générales du droit international et qu'ils avaient, dans chaque cas concret, le droit d'entrer en discussion avec le gouvernement de l'Etat de réception sur la conformité de la législation territoriale interne avec les règles du droit international. En conséquence, la Commission a adopté la règle en question pour les missions spéciales, mais en omettant la réserve susmentionnée.

2) Le paragraphe 2 du présent article reproduit *mutatis mutandis* le paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

3) Il n'y a pas eu de nouvelles suggestions.

4) Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faut modifier ni le texte ni le commentaire de cet article du projet.

Article 42[332]*: Activité professionnelle*

Le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique ne doivent pas exercer dans l'Etat de réception une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Commentaire

1) Cet article reproduit *mutatis mutandis* l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En ce qui concerne l'éventualité d'inclure dans l'article une clause subordonnant au consentement préalable de l'Etat de réception le droit pour les personnes intéressées d'exercer dans l'Etat de réception une activité professionnelle ou commerciale au profit de l'Etat d'envoi, certains membres ont contesté le bien-fondé de l'argument suivant lequel le consentement préalable ne doit pas être exigé dans le cas des missions spéciales, puisqu'il ne l'est pas dans celui des missions diplomatiques permanentes. Les autres membres étaient d'avis que cette activité était permise si elle restait dans le cadre du système juridique de l'Etat de réception, et que cette question était résolue par l'article 40, paragraphe 1, du projet (obligation de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception). La Commission a décidé de ne pas inclure dans le texte une clause sur cette question, mais de faire mention de cette divergence de vues dans le commentaire.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Le Gouvernement belge s'est prononcé sur la question de savoir s'il faut énoncer l'interdiction faite aux membres des missions spéciales et à leur personnel diplomatique d'exercer une activité professionnelle ou commerciale en suivant le modèle de l'article 42 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou bien celui de l'article 57 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Il a dit à ce sujet ce qui suit:

> La défense d'exercer une activité professionnelle ou commerciale serait mieux rendue en disant « n'exerceront pas » comme à l'article 57 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires [333].

4) Le Rapporteur spécial rappelle à la Commission la discussion qu'elle avait engagée sur la question de savoir s'il fallait régler l'activité professionnelle des membres des missions spéciales sur le modèle de l'une ou de l'autre de ces deux Conventions [334]; à l'issue de cette discussion, l'opinion a prévalu qu'il fallait s'en tenir à la disposition de la Convention sur les missions diplomatiques.

5) En conséquence de son attitude ci-dessus exposée, le Gouvernement belge a également formulé la proposition suivante:

> En outre, il y aurait lieu de compléter le présent article par des dispositions similaires à celles du paragraphe 2 de ce même article 57 [335].

6) Le Rapporteur spécial considère que l'explication qu'il a donnée au sujet de la proposition précédente répond aussi à cette seconde proposition du Gouvernement belge.

7) Le Gouvernement d'Israël considère qu'il serait peut-être bon que la Commission examine de nouveau

[332] Article 37 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/179). Examiné par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 41, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

[333] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[334] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. I, 809e séance, par. 10-51.

[335] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

l'essence de l'article 42. Sa proposition est conçue dans les termes suivants:

Le libellé du deuxième paragraphe du commentaire relatif à l'*article 42* ne semble pas très clair. Quant au fond de cet article, la Commission voudra peut-être réexaminer la proposition tendant à insérer une disposition permettant aux membres d'une mission spéciale de se livrer, dans des cas particuliers, à certaines activités de caractère professionnel ou autre pendant leur présence dans l'Etat de réception: à cette fin, on pourrait par exemple remplacer le point qui figure à la fin de l'article par une virgule et ajouter les mots « sans l'autorisation préalable expresse dudit Etat » [336].

8) En exposant cette proposition du Gouvernement d'Israël qui est contraire aux tendances du Gouvernement belge, le Rapporteur spécial considère que cette question est très délicate et qu'il est possible de prendre à son égard des attitudes différentes. Pour sa part, il considère qu'il faut s'en tenir au texte adopté, mais il rappelle en même temps que ce texte n'a pas été adopté à l'unanimité au cours de la dix-septième session de la Commission, en 1965, et que toute hésitation à ce sujet doit donc être prise en considération. Il espère que certains membres de la Commission donneront une explication plus détaillée de l'attitude prise par le Gouvernement d'Israël.

9) Au cours de la discussion qui a eu lieu au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, la délégation turque a déclaré qu'elle hésitait à donner son opinion sur l'opportunité de l'adoption *mutatis mutandis*, dans l'article 42 relatif aux missions spéciales, des règles de l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [337]. En se reportant au compte rendu de la séance, le Rapporteur spécial n'est pas parvenu à dégager clairement la signification de la remarque du délégué turc, M. Bilge. Il a donc prié celui-ci de le renseigner plus en détail sur ses conceptions. A son regret, il n'a reçu aucune réponse à sa lettre adressée à M. Bilge à ce sujet.

10) Le Gouvernement néerlandais a également fait, sur le texte de l'article 42, des remarques conçues en ces termes:

Le Gouvernement néerlandais n'a pas d'objection à formuler contre cet article sous sa forme actuelle, mais il tient à donner son adhésion à la proposition initiale du Rapporteur spécial tendant à compléter cette disposition par les mots: « et ils ne peuvent le faire au profit de l'Etat d'envoi que dans le cas où l'Etat de réception a donné son consentement préalable » (voir le commentaire relatif à l'article 37 dans le deuxième rapport de M. Bartoš).

Cette addition deviendra superflue si la Commission du droit international adopte la proposition des Pays-Bas tendant à modifier l'article 24, qui est formulée dans la section 26 [338].

11) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

a) Eu égard aux hésitations qui s'étaient manifestées au sein de la Commission, il faut réexaminer la suggestion d'Israël et des Pays-Bas et éventuellement en adopter une;

b) De la susdite décision de la Commission dépendra la question de savoir s'il sera nécessaire de modifier et de compléter le commentaire;

c) Du point de vue de l'économie de la rédaction, l'expression « le chef et les membres de la mission spéciale et les membres de son personnel diplomatique » devrait être remplacée, conformément à la définition du nouvel article introductif proposé, par l'expression « les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale »;

d) Sous réserve de l'existence d'un accord mutuel en vertu de l'article 17 *bis*, cette disposition doit représenter une règle obligatoire du droit international.

Article 41 [339]*: Organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles*

Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat de réception, confiées à la mission spéciale par l'Etat d'envoi, doivent être traitées avec le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception ou par son intermédiaire, ou avec l'organe, la délégation ou le représentant dont il aura été convenu.

Commentaire

1) Cet article s'inspire du paragraphe 2 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Une telle disposition ne figure pas dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires pour la simple raison que les consuls peuvent en principe communiquer sans intermédiaire avec tous les organes de l'Etat de réception avec lesquels ils ont affaire dans l'accomplissement de leurs tâches. Les missions spéciales sont dans une situation particulière. Elles communiquent en règle générale avec le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception, mais très souvent la nature de leurs tâches nécessite la communication directe avec les organes spéciaux compétents de l'Etat de réception pour les affaires dont la mission spéciale est chargée. Ce sont fréquemment, quoique pas toujours, les organes techniques locaux. La pratique veut aussi que l'Etat de réception désigne une délégation particulière ou un représentant qui entrent en contact avec la mission spéciale de l'Etat d'envoi. La question est généralement réglée par accord mutuel entre les Etats intéressés, ou bien le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception fait savoir aux organes de l'Etat d'envoi à qui la mission spéciale doit s'adresser. Ce problème a déjà trouvé en partie sa solution dans le commentaire de l'article 11 du projet. L'article adopté n'est donc qu'une adaptation de ce texte au paragraphe 2 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Quoiqu'on ait élargi, dans l'article adopté, le cercle des organes de l'Etat de réception avec lesquels la mis-

[336] *Ibid.*

[337] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Sixième Commission*, 847e séance, par. 24.

[338] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[339] Paragraphes 2 et 3 de l'article 38 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/L/179). Examinés par la Commission à sa 809e séance. Texte du Comité de rédaction, numéroté 40, examiné et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

sion spéciale entre en contact pour traiter de ses affaires, il ne s'agit pas de placer les missions spéciales dans une situation analogue à celle des consuls. Les rapports des missions spéciales sont limités aux organes qui ont été déterminés par voie d'accord ou auxquels elles sont renvoyées par le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception. Il est à noter que le terme « organe » s'applique également aux agents de liaison.

Nouvelles propositions des gouvernements

3) Dans ses observations, le Gouvernement belge considère qu'il faudrait changer les mots « avec l'organe, la délégation ou le représentant ... » figurant à la fin de l'article 41 du projet. Il dit ce qui suit:

> *In fine*, il serait souhaitable d'adopter une énumération plus large et moins discutable, par exemple « tout organisme ou personne dont il aurait été convenu » [340].

4) Le Rapporteur spécial ne croit pas pouvoir approuver les expressions proposées par le Gouvernement belge car, à son avis, elles ne sont pas conformes aux conceptions modernes relatives à la question de savoir qui peut négocier au nom d'un gouvernement avec la mission d'un autre Etat souverain.

5) Dans ses observations, le Gouvernement belge fait également une autre proposition pour le cas où la Commission n'adopterait pas sa proposition citée plus haut. Cette proposition belge est formulée de la manière suivante:

> Au cas où les titres des articles seraient conservés, le mot « organe » devrait être remplacé par le terme « autorité » [341].

6) Le Rapporteur spécial rappelle qu'il s'est déjà prononcé sur une proposition identique du Gouvernement belge, concernant l'article 37 du projet. Il ne s'agit pas uniquement de la terminologie, mais aussi de conceptions de droit constitutionnel comparé, qui ne confond pas les notions d'organe et d'autorité.

7) Le Rapporteur spécial est d'avis que, nonobstant ces remarques du Gouvernement belge, il ne faut changer ni le texte ni le commentaire de cet article et qu'il n'y a pas lieu de modifier le texte pour des raisons d'économie de la rédaction.

Article 44 [342]*: Cessation des fonctions de la mission spéciale*

1. Lorsqu'une mission spéciale cesse ses fonctions, l'Etat de réception est tenu de respecter et de protéger ses biens et ses archives et de permettre à la mission diplomatique permanente ou au poste consulaire compétent de l'Etat d'envoi d'en prendre possession.

2. La rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas automatiquement la fin des missions spéciales existant au moment de la rupture, mais chacun des deux Etats peut mettre fin à la mission spéciale.

3. En cas d'absence ou de rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception et si une mission spéciale a cessé ses fonctions:

a) l'Etat de réception est tenu, même en cas de conflit armé, de respecter et de protéger les biens et les archives de la mission spéciale;

b) l'Etat d'envoi peut confier la garde des biens et des archives de la mission spéciale à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de réception.

Commentaire

1) Cet article s'inspire de l'article 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais il a fallu tenir compte du fait que la cessation des fonctions d'une mission spéciale ne coïncide pas toujours avec la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

2) Le paragraphe 1 prévoit le cas où les fonctions d'une mission spéciale prennent fin alors qu'il existe des relations diplomatiques ou consulaires entre les Etats intéressés. Dans ce cas, la mission diplomatique ou les postes consulaires de l'Etat d'envoi sont autorisés à prendre possession des biens et archives de la mission spéciale; ils exercent la protection des biens de l'Etat d'envoi, y compris ceux de la mission spéciale.

3) Le paragraphe 2 dispose d'abord que la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas automatiquement la fin des missions spéciales existant au moment de la rupture. C'est la conséquence de la règle énoncée au paragraphe 2 de l'article premier du projet suivant laquelle l'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre Etats n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception des missions spéciales; voir aussi le paragraphe 5 du commentaire à l'article premier. Si l'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception des missions spéciales, il s'ensuit *a fortiori* que la rupture de ces relations n'entraîne pas automatiquement la fin de la mission spéciale.

4) Conformément à la pratique, la Commission a ensuite reconnu à chacun des Etats interessés, dans le paragraphe 2, le droit de mettre fin unilatéralement, en cas de rupture des relations diplomatiques, aux missions spéciales qui existent à ce moment.

5) En cas d'absence ou de rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre les deux Etats intéressés, les biens et les archives de la mission spéciale qui a cessé ses fonctions relèvent conformément à la pratique, des règles du droit diplomatique relatives à la rupture des relations diplomatiques (article 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques).

Nouvelles propositions des gouvernements

6) Dans ses observations, le Gouvernement belge a discuté le fond de l'article 44 et spécialement de son

[340] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[341] *Ibid.*

[342] Présenté sous le numéro 43 par le Comité de rédaction et adopté à la 819e séance. Commentaire adopté à la 821e séance.

paragraphe 2. Cette observation est conçue de la façon suivante:

Cet article ne concerne que les modalités de la cessation des fonctions. Dès lors, le paragraphe 2 trouverait mieux sa place à l'article 12. De plus, le mot « automatiquement », figurant dans ce paragraphe, devrait être remplacé par « de plein droit ». Enfin, les mots « mais chacun des deux Etats peut mettre fin à la mission spéciale » deviendraient superflus [343].

7) Le Rapporteur spécial considère qu'il est de son devoir de faire ressortir que le Gouvernement belge, en formulant cet amendement, est parti du point de vue purement juridico-technique, tandis que la Commission envisageait d'autres aspects, à savoir qu'il ne fallait pas confondre la rupture des relations diplomatiques avec la cessation des fonctions de la mission spéciale, en soulignant que cela ne porte pas atteinte au droit de chacun des deux Etats de mettre fin à la mission spéciale. En conséquence, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'adopter la proposition belge.

8) Cependant, le Rapporteur spécial considère que la Commission de rédaction devrait se prononcer sur la proposition du Gouvernement belge tendant à substituer l'expression *de plein droit* au terme *automatiquement* qui figure dans le texte actuel du paragraphe 2 de l'article 44, bien qu'il préfère le mot automatiquement, puisqu'il s'agit de l'action effective d'un fait plutôt que d'un effet juridique.

9) De son côté, le Gouvernement d'Israël fait des remarques sur le texte de l'article 44. Ces remarques sont les suivantes:

Le paragraphe 1 de l'article 44 prévoit que la mission diplomatique permanente ou un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut « prendre possession » des « biens et archives »; or, il peut arriver que l'Etat d'envoi n'ait pas de mission diplomatique permanente ni de poste consulaire sur le territoire de l'Etat de réception.

Le paragraphe 3, alinéa *b*) de l'article 34 ne pourrait pas être appliqué non plus car il se pourrait qu'aucun Etat tiers n'ait pas, dans le territoire de l'Etat de réception, de mission qui puisse se charger de la garde des « biens et archives » de la mission de l'Etat d'envoi qui a cessé ses fonctions.

Il semble donc nécessaire de prévoir expressément la possibilité de retirer les archives susmentionnées du territoire de l'Etat de réception dans les cas envisagés aux articles 43 et 44 [344].

10) Le Rapporteur spécial remercie le Gouvernement d'Israël d'avoir attiré l'attention sur les situations spéciales se rattachant au cas de la rupture des relations diplomatiques ou consulaires, situations dont le projet n'a pas suffisamment tenu compte, mais il se demande s'il est nécessaire d'entrer dans le détail à ce sujet. Peut-être ces situations trouveraient-elles leur place au commentaire de l'article 44.

11) Dans ses observations écrites, le Gouvernement du Royaume-Uni propose de compléter le texte de l'article 44 du projet. Cette proposition est conçue dans les termes suivants:

Article 44. Il serait souhaitable de fixer un délai pour le maintien de l'inviolabilité des locaux de la mission spéciale. Il semblerait suffisant d'ajouter que cette inviolabilité continuera pendant « une période raisonnable » [345].

12) Le Rapporteur spécial relève que cette proposition britannique mérite une attention spéciale, car elle introduit dans le droit international public une nouvelle institution juridique: la prescription de l'inviolabilité des locaux de la mission spéciale pour le cas de cessation de ses fonctions. Pendant la deuxième guerre mondiale, la doctrine d'Hitler était que le Reich pouvait disposer des locaux des missions diplomatiques permanentes régulières des Etats avec lesquels le Reich avait rompu les relations. On en a parlé à l'une et à l'autre conférence de Vienne, mais on a rejeté toute idée d'en faire mention dans l'article 45 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. La proposition britannique n'est pas aussi absolue, mais elle limite l'obligation d'observer l'inviolabilité pendant « une période raisonnable ». C'est pourquoi la Commission devrait s'occuper de cette proposition car, de l'avis du Rapporteur spécial, le fait par l'Etat d'envoi de tenir les locaux fermés après la cessation des fonctions de la mission spéciale pourrait représenter un abus; il faudrait par conséquent, trouver une solution moyenne.

13) Sur la base de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial est d'avis que:

I *a*) La Commission devrait s'arrêter sur l'amendement britannique et, si elle l'adopte en principe, donner ordre au Rapporteur spécial d'en proposer la rédaction;

b) L'amendement proposé par le Gouvernement d'Israël constitue une suggestion utile que la Commission devrait adopter. Dans le cas où la Commission adopterait cette suggestion, le Rapporteur spécial demandera au membre de la Commission, M. Rosenne, de l'aider à rédiger correctement le complément du texte de l'article 44 du projet;

c) L'amendement belge devrait être adressé au Comité de rédaction pour examen préalable et il faudrait laisser à celui-ci le droit de se prononcer à son sujet;

II Si l'un des amendements *a*, *b* et *c* est adopté, le commentaire sera complété dans le sens voulu;

III Il n'y a pas lieu de modifier le texte de cet article pour des raisons d'économie de la rédaction;

IV Cette disposition devrait être conçue comme généralement obligatoire.

Article 0 (numéro provisoire): Expressions employées

Aux fins des présents articles:

a) L'expression « mission spéciale » s'entend de la mission spéciale temporaire qu'un Etat se propose d'envoyer, pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier.

[343] Voir *Annuaire de la Commission de Droit International, 1967*, vol. II, Document A/6709/Rev.1, annexe I.

[344] *Ibid.*

[345] *Ibid.*

b) L'expression « mission diplomatique permanente » s'entend de la mission diplomatique envoyée conformément à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

c) L'expression « poste consulaire » s'entend d'un poste consulaire organisé conformément à la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

d) L'expression «chef de la mission spéciale» s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en cette qualité.

e) L'expression « représentant » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir seule comme une mission spéciale.

f) L'expression « délégation » s'entend de la mission spéciale composée d'un chef et d'autres membres de la mission spéciale.

g) L'expression « membre de la mission spéciale » s'entend du chef de la mission spéciale et des membres autorisés par l'Etat d'envoi à le représenter comme plénipotentiaires.

h) L'expression « membre et le personnel de la mission spéciale » s'entend du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel de la mission spéciale.

i) L'expression « membres du personnel de la mission spéciale » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission spéciale.

j) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale pour lesquels l'Etat d'envoi a invoqué leur qualité de diplomates.

k) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale pour les travaux administratifs et techniques de la mission spéciale.

l) L'expression « membres de service » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale employés au service non qualifié et domestique au sein de la mission spéciale.

m) L'expression « personnel au service privé » s'entend des personnes employées au service privé des membres et du personnel de la mission spéciale.

n) L'expression « Etat d'envoi » s'entend de l'Etat qui a envoyé la mission spéciale.

o) L'expression « Etat de réception » s'entend de l'Etat qui a reçu sur son territoire une mission spéciale de l'Etat d'envoi pour traiter avec elle d'affaires officielles.

p) L'expression « Etat tiers » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel les missions spéciales accomplissent leurs tâches ou par le territoire duquel elles passent en transit.

q) L'expression « tâche d'une mission spéciale » s'entend d'une tâche déterminée par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception.

r) L'expression « locaux de la mission spéciale » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments ou du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission spéciale, y compris la résidence ou les logements des membres et du personnel de la mission spéciale.

Commentaire

Les motifs qui ont conduit à l'élaboration de ce projet d'article sont exposés plus en détail à la section 15 du chapitre II du présent rapport. On y trouvera également les remarques sur ce projet de M. Castrén, membre de la Commission du droit international, ainsi que celles des gouvernements de certains Etats Membres.

Article « X »: Valeur juridique des dispositions

Les dispositions des présents articles sont obligatoires pour les Etats qui y ont adhéré, à moins que les dispositions des articles particuliers ne prévoient explicitement la possibilité de leur modification par les Etats intéressés dans leurs rapports réciproques au moyen d'accords mutuels.

Commentaire

1) Le Rapporteur spécial propose la disposition ci-dessus en vertu de la décision de la Commission qui se trouve consignée au paragraphe 60 de son rapport, relatif à sa dix-huitième session et conçue dans les termes suivants:

Après avoir examiné les observations des gouvernements sur cette question, la Commission a décidé d'inviter le Rapporteur spécial à considérer que les dispositions du projet d'articles sur les missions spéciales ne sauraient être en principe des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel. Le Rapporteur spécial est invité à présenter à la Commission un projet d'article exprimant cette idée de la Commission, en indiquant spécifiquement les dispositions éventuelles qui, à son avis, devraient faire exception à ce principe [346].

2) Le Rapporteur spécial a jugé qu'il ne serait pas opportun d'énumérer, dans une disposition de ce genre, les articles qui doivent être considérés comme généralement obligatoires et auxquels les parties ne peuvent pas déroger, et certains autres qui peuvent être considérés comme des règles laissées à la discrétion des parties et ayant un caractère purement facultatif. Il croit préférable d'énoncer une stipulation générale comme il l'a fait dans le texte ci-dessus. Si la Commission estime qu'il faudrait explicitement énumérer dans cette disposition les règles susceptibles d'être modifiées par les Etats et les autres règles qui doivent être considérées comme obligatoires, la modification de la disposition proposée ne sera possible qu'après que la Commission se sera prononcée sur le caractère obligatoire ou facultatif de chacune de ces dispositions lors de sa revision.

3) Le problème même de la nature et de la valeur juridique des articles proposés relatifs aux missions

[346] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, p. 300, par. 60.

spéciales a été amplement exposé dans la section 8 du chapitre II du présent rapport, et celle-ci doit être considérée comme commentaire détaillé de la présente disposition.

Article « Y »: Rapport entre les présents articles et les autres accords internationaux

1. Les dispositions des présents articles ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords.

2. Aucune disposition des présents articles ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant leurs dispositions, ou étendant leur champ d'application.

Commentaire et remarques du Rapporteur spécial

1) Cet article avait été proposé par le Rapporteur spécial, en tant qu'article 40, dans son deuxième rapport [347], mais la Commission ne l'a pas adopté à sa dix-septième session.

2) Le texte du projet du présent article dérive de la disposition de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Une semblable disposition n'a pas été insérée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. A la Conférence de Vienne sur les relations consulaires de 1963, le texte de l'article 73 a été adopté pour expliquer l'attitude prise par la Conférence, selon laquelle la Convention de Vienne sur les relations consulaires était un recueil de règles juridiques obligatoires de caractère général, permettant aux Etats de conclure, dans leur cadre, des accords complémentaires, mais les dispositions de cette Convention n'étaient pas des règles de caractère dispositif.

3) Le Rapporteur spécial est convaincu que ces articles, qui doivent représenter les règles juridiques sur la condition des missions spéciales, doivent posséder également le caractère et l'importance juridique d'un traité d'intérêt général. Aussi part-il de l'idée que les règles qui seront renfermées dans ces articles doivent refléter le standard du droit international public dans ce domaine, et qu'elles ne sont donc pas à la disposition des Etats qui auront adhéré à ces règles, mais que ceci devrait être un traité-loi.

4) Le Rapporteur spécial partage l'opinion des membres de la Commission qui considèrent que, sauf dans le cas où les dispositions mêmes de ces articles n'avaient pas prévu la possibilité de déroger à ces règles par voie d'accord mutuel entre les Etats membres, ces règles ne sont pas, en principe, de caractère dispositif. Il croit que les Etats qui acceptent ces règles, les adoptent comme principes généraux du droit international et qu'en principe ils ne peuvent pas se désister de ces règles.

5) Cependant, bien que ce soient des règles générales, des règles juridiques de base, elles ne doivent pas empêcher les Etats d'élaborer, de compléter et d'adapter, en conformité de ces dispositions mêmes, ces règles aux besoins de leurs rapports internationaux. Il faut leur laisser la possibilité de compléter et d'adapter ces règles dans le cadre de ces règles et en dehors d'elles, mais non pas contrairement à ces règles, par voie d'accords internationaux.

6) Se basant sur ce qui précède, le Rapporteur spécial propose à la Commission d'adopter en principe la conception que les règles relatives à la condition juridique des missions spéciales, renfermées dans les articles futurs sur cette matière sont, en règle générale, obligatoires, mais en gardant une certaine élasticité en ce qui concerne les limites prévues dans l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Ceci veut dire que ces dispositions, quoique générales et obligatoires, n'excluent pas la possibilité:

a) De dérogation si les règles elles-mêmes indiquent qu'elles sont valables à moins que les Etats ne règlent pas cette question d'une façon différente par un traité, par exemple l'article 3; le paragraphe 3 de l'article 6; l'article 9; le paragraphe 1 de l'article 13 des articles déjà adoptés sur les missions spéciales. Dans ce cas, les règles des articles ont un caractère résiduel.

b) De complément ou d'adaptation, par voie d'accords mutuels bilatéraux ou multilatéraux. Dans ce cas, bien que les règles contenues dans ces articles aient le caractère de règles juridiques strictes, elles ne sont pas l'unique source de la réglementation des rapports entre les Etats relativement à la condition juridique des missions spéciales. Les Etats ont la possibilité de leur ajouter des règles supplétives, mais à la condition qu'elles soient conformes à ces normes juridiques strictes. Cela veut dire que, si le texte de la présente Convention ne prévoit pas de renvoi sur la possibilité de déroger à une norme résiduelle par voie de traité international, toutes les règles renfermées dans les articles relatifs à la condition juridique des missions spéciales sont élastiques; elles le sont en ce sens que les Etats qui y adhèrent doivent les considérer comme des règles obligatoires du droit international, mais qu'ils peuvent les compléter ou les adapter sans toucher à leur teneur fondamentale, donc dans le cadre des dispositions essentielles.

7) En conséquence, si l'on adopte la conception suggérée par le Rapporteur spécial au paragraphe 6 et résultant du texte proposé, les articles contiendraient les dispositions suivantes:

a) Des dispositions obligatoires, et en règle générale toutes le sont;

b) Des dispositions qui remplacent les règles des articles, car les articles mêmes les y autorisent (règles supplétives), lorsque les parties sont autorisées par le texte des articles à prescrire les règles d'une façon différente par voie d'accords mutuels, et

c) Des règles additionnelles, lorsque les parties développent, complètent et adaptent, par voie d'accords complémentaires, les règles existantes, dans le cadre des règles générales existantes, sans toucher à leur essence, de sorte que, en pareils cas, il existe des règles générales et des règles additionnelles qui ne sont pas en contradiction avec les règles générales.

[347] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/CN.4/179, p. 151-152.

8) La Commission n'a pas adopté la proposition ci-dessus du Rapporteur spécial au cours de sa dix-septième session et a inséré à ce sujet dans son rapport de session la décision suivante:

La Commission n'a pas accepté non plus, pour le moment, la proposition du Rapporteur spécial tendant à inclure dans le projet une disposition concernant le rapport entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux (article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires) [348].

9) Revenant à cette question au cours de sa dix-huitième session, la Commission a changé d'avis et pris une nouvelle décision qui a été consignée au paragraphe 64 de son rapport. Cette décision est conçue en ces termes:

Au paragraphe 50 de son rapport sur les travaux de sa dix-septième session (1965), la Commission a posé la question de savoir s'il fallait introduire, dans le projet d'articles sur les missions spéciales, une disposition concernant le rapport entre ces articles et les autres accords internationaux, disposition correspondant à l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Après avoir examiné les observations des gouvernements et l'opinion du Rapporteur spécial en la matière, la Commission a recommandé au Rapporteur spécial de présenter un projet de disposition pertinente, tenant compte notamment de la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ainsi que de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [349].

10) Cette idée est exposée plus en détail à la section 4 du chapitre II du présent rapport qui doit être considérée comme faisant partie intégrante de ce commentaire.

Préambule

337. La Commission a discuté, lors de sa dix-huitième session, la question de la préparation d'un préambule pour l'instrument relatif aux missions spéciales. La décision de la Commission, qui a été consignée au paragraphe 67 de son rapport sur cette session, est conçue dans les termes suivants:

Bien qu'il ne soit pas de pratique courante et constante que la Commission rédige des préambules pour les projets qu'elle soumet à l'Assemblée générale, un gouvernement a, dans ses observations écrites, estimé que le préambule de la convention sur les missions spéciales devrait comporter une définition de la mission spéciale en soulignant les différences entre celle-ci et les représentations diplomatiques permanentes. Après une discussion, la Commission a chargé le Rapporteur spécial de préparer et de présenter à la Commission un projet de préambule [350].

338. Procédant conformément à cette décision, le Rapporteur spécial a préparé un projet de préambule. On trouvera un exposé plus détaillé à ce sujet dans la section 16, chapitre II du présent rapport. Cet exposé doit être également considéré comme commentaire du projet même du préambule.

339. Le projet de préambule est conçu dans les termes suivants:

Les Etats parties à la présente Convention,

Rappelant que les peuples de tous les Etats reconnaissent depuis les temps immémoriaux le statut particulier des missions spéciales,

Tenant compte des buts et des principes de la Charte des Nations Unies ayant trait à l'égalité souveraine des Etats, au maintien de la paix et de la sécurité internationales et au développement des rapports d'amitié entre les nations,

Considérant que les conventions internationales se rapportant aux relations diplomatiques et consulaires et aux privilèges et immunités, contribuent au développement des rapports d'amitié entre les peuples sans égard à leurs différents systèmes constitutionnels et sociaux et que la conclusion de telles conventions aux conférences de Vienne de 1961 et 1963 représente un progrès dans l'évolution du droit international,

Adoptant les recommandations de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) relatives à l'importance des missions spéciales et l'idée que les règles sur les missions spéciales représentent une branche particulière du droit diplomatique étant donné que les missions spéciales, par leur nature et par leurs fonctions, se distinguent essentiellement des missions diplomatiques permanentes,

Reconnaissant la nécessité de dispositions spéciales du droit international qui se rapporteraient aux missions spéciales et les régiraient en tant qu'institution de plus en plus utilisée dans les relations internationales,

Constatant que la conclusion d'une convention particulière relative aux missions spéciales complète le code du droit diplomatique positif inauguré par la conclusion des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) et consulaires (1963),

Conscients du fait que le statut, les privilèges et les immunités à conférer aux missions spéciales ne sont pas accordés au profit des personnes, mais afin d'assurer l'exercice efficace des fonctions des missions spéciales en tant qu'elles représentent les Etats,

Confirmant que les règles du droit international coutumier doivent continuer d'être valables pour les questions qui ne sont pas explicitement réglées par les dispositions de la présente Convention,

Ont adopté la convention suivante:

. . . . . .

Disposition générale des articles

340. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a mentionné que plusieurs Etats avaient fait des propositions concernant la revision de l'arrangement des articles du projet [351].

341. La Commission a examiné cette question au cours de sa dix-huitième session et a pris à ce sujet une décision

[348] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207, par. 50.

[349] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 301, par. 64.

[350] *Ibid.*, p. 301, par. 67.

[351] *Ibid.* document A/CN.4/189 et Add. 1 et 2, p. 143, par. 69.

qui se trouve consignée au paragraphe 68 de son rapport sur cette session. Cette décision est conçue en ces termes:

La Commission avait l'intention de procéder à un nouvel arrangement des articles sur les missions spéciales lorsqu'elle aurait élaboré définitivement ces articles et dans leurs observations écrites ainsi qu'au cours des débats de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, plusieurs gouvernements ont aussi suggéré que la Commission modifie la suite des articles lorsqu'elle procéderait à leur adoption définitive. Tenant compte de l'opinion du Rapporteur spécial, la Commission a déclaré qu'il serait prématuré d'effectuer dès maintenant ce réarrangement, mais elle a recommandé au Rapporteur spécial de préparer et de soumettre au Comité de rédaction de la Commission un projet de réaménagement des articles une fois que ceux-ci auront été définitivement adoptés [352].

342. Le Rapporteur spécial estime que ce travail devra être exécuté par le Comité de rédaction après que la Commission se sera prononcée sur tous les articles du projet et que c'est ensuite seulement que le réarrangement des articles devra faire l'objet d'une décision de la Commission en séance plénière.

[352] *Ibid.* document A/6309/Rev.1, Deuxième Partie, p. 301, par. 68.

Observations écrites des gouvernements reçues après l'expiration du délai fixé pour les présenter et avant l'ouverture de la dix-neuvième session de la Commission du droit international; elles sont accompagnées des remarques du Rapporteur spécial (A/CN.4/194/Add.3 et 4).

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
NOTE PRÉLIMINAIRE		121
I. COMMENTAIRES ADDITIONNELS CONCERNANT LE CHAPITRE II DU QUATRIÈME RAPPORT SUR LES MISSIONS SPÉCIALES		121
A. — Observations générales		121
B. — Commentaires sur certaines questions particulières		124
II. COMMENTAIRES ADDITIONNELS CONCERNANT LE CHAPITRE III DU QUATRIÈME RAPPORT SUR LES MISSIONS SPÉCIALES		125
Première partie du projet de Convention: Règles générales		125
Article premier:	Envoi de missions spéciales	125
Article 2:	La tâche d'une mission spéciale	125
Article 3:	Nomination du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel	126
Article 4:	Personne déclarée *non grata* ou non acceptable	126
Article 5:	Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats	126
Article 6:	Composition de la mission spéciale	127
Article 7:	Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale	127
Article 8:	Notification	127
Article 9:	Règles générales sur la préséance	128
Article 10:	Préséances entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires	128
Article 11:	Commencement des fonctions d'une mission spéciale	128
Article 12:	Fin des fonctions d'une mission spéciale	128
Article 13:	Siège de la mission spéciale	128
Article 14:	Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel	129
Article 15:	Droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi	129
Article 16:	Activité des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers	129
Deuxième partie du projet de Convention: Facilités, privilèges et immunités		130
Considérations générales		130
Article 17:	Facilités en général	130
Article 17 *bis*:	Dérogation aux dispositions de la deuxième partie par accord mutuel	130
Article 17 *quater* (*nouveau*):	Condition du chef d'Etat	131
Article 18:	Logement de la mission spéciale et de ses membres	131
Article 19:	Inviolabilité des locaux	131

		Pages
Article 20:	Inviolabilité des archives et des documents	132
Article 22:	Liberté de communication	132
Article 23:	Exemptions fiscales de la mission	132
Article 24:	Inviolabilité de la personne	132
Article 25:	Inviolabilité du logement privé	133
Article 26:	Immunité de juridiction	133
Article 27:	Renonciation à l'immunité	133
Article 28:	Exemption de la législation sur la sécurité sociale	133
Article 29:	Exemption des impôts et taxes	134
Article 30:	Exemption des prestations personnelles	134
Article 31:	Exemption douanière	134
Article 32:	Personnel administratif et technique	134
Article 33:	Membres du personnel de service	135
Article 34:	Personnes au service privé	135
Article 35:	Membres de la famille	135
Article 36:	Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception	135
Article 37:	Durée des privilèges et immunités	135
Article 39:	Transit par le territoire d'un Etat tiers	135
Article 40 *bis*:	Non-discrimination	136
Troisième partie: Dispositions diverses		136
Article 41:	Organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles	136
Article 42:	Activité professionnelle	136
Article 44:	Cessation des fonctions de la mission spéciale	136
Article « 0 » (numéro provisoire):	Expressions employées	137
Article « X » (*nouveau*):	Valeur juridique des dispositions	137
Article « Y » (*nouveau*):	Rapport entre la présente Convention et les autres accords internationaux	138
Nouvel article:	Proposition du Gouvernement grec	138

Note préliminaire

1. Le Rapporteur spécial n'a terminé la rédaction de son quatrième rapport sur les missions spéciales qu'après l'expiration du délai pour la présentation des propositions et des commentaires des gouvernements des Etats Membres. Néanmoins, alors qu'il avait déjà envoyé au Secrétariat des Nations Unies le manuscrit du rapport, il a reçu les commentaires de six gouvernements, à savoir ceux du Canada, du Chili, des Etats-Unis, du Gabon, de la Grèce et du Japon.

2. Le Rapporteur spécial a donc estimé devoir soumettre dans le présent supplément à son quatrième rapport spécial les commentaires des six gouvernements en question ainsi que son avis sur ces observations. Les commentaires sont présentés selon le plan adopté pour le quatrième rapport.

3. Le Rapporteur spécial saisit cette occasion de souligner que le nombre des commentaires des gouvernements des Etats Membres présentés après les deux dernières sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies est assez élevé et permet à la Commission du droit international de pouvoir arrêter avec plus de sûreté la rédaction définitive du projet d'articles sur les missions spéciales. La Commission doit être reconnaissante à la contribution apportée à son travail par les gouvernements qui ont bien voulu déposer des commentaires sur le projet d'articles sur les missions spéciales.

I. — Commentaires additionnels concernant le chapitre II du quatrième rapport sur les missions spéciales

A. — Observations générales

4. Les observations générales des six gouvernements, dont les commentaires font l'objet du présent supplément révèlent dans l'ensemble, une attitude positive à l'égard du projet élaboré par la Commission. Ces observations, qui varient de gouvernement à gouvernement, ont la teneur suivante.

a) Le Gouvernement grec écrit:

Le Gouvernement grec désire tout d'abord féliciter la Commission du droit international pour les précieux travaux relatifs à un projet de convention concernant les missions spéciales.

Le Gouvernement grec estime désirable, en principe, la codification de la matière des missions spéciales. Cependant, il croit devoir formuler des réserves, qui concernent notamment l'extension exagérée des privilèges et immunités conférés aux missions spéciales ainsi qu'à leurs membres et leur personnel. Il est d'avis que l'octroi de tels privilèges et immunités ne devrait être prévu que dans les limites strictement nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions. Il estime devoir s'opposer à l'extension, faite par le projet, aux missions spéciales, de solutions figurant dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques...

... Envisageant l'ensemble de la matière, le Gouvernement grec est d'avis qu'afin que le succès d'une codification de la matière des missions spéciales puisse être prévu avec plus de chances, il paraît opportun de ne pas exagérer l'étendue de son application et, d'autre part, de circonscrire l'octroi de privilèges et immunités dans les strictes limites nécessaires pour garantir l'accomplissement des tâches de la mission [1].

b) Les commentaires du Gouvernement canadien ont la teneur suivante:

Le Gouvernement canadien se déclare d'accord, d'une façon générale, sur les règles et principes figurant dans le projet d'articles actuel, mais il estime que la Commission du droit international ne devrait pas pousser trop loin l'assimilation du statut des missions spéciales à celui des missions permanentes. Il est opposé à la portée trop large que certains articles du projet semblent donner actuellement aux privilèges et immunités. Selon lui, l'octroi de ces privilèges et immunités devrait être strictement subordonné à des considérations de nécessité fonctionnelle et ne pas aller au-delà du minimum requis pour assurer l'exécution efficace des tâches confiées aux missions spéciales. En conséquence, les observations ci-après ont été exposées de façon à dégager une formule assez restrictive quant au statut à accorder aux missions spéciales. A cet effet, on a indiqué, sous les articles jugés trop libéraux, des suggestions qui ont pour but de rendre ces articles plus conformes aux conceptions canadiennes. En ce qui concerne toutefois les missions dites à un niveau élevé, le Gouvernement canadien estime qu'elles devraient bénéficier d'un traitement plus généreux, quant aux privilèges et immunités, que les missions spéciales ordinaires [2].

c) Le Gouvernement du Gabon a exprimé sur le projet les remarques générales suivantes:

Nombre d'Etats africains ont recours, entre eux, à la pratique des missions spéciales de caractère politique, et qui sont notamment chargées de remettre un message écrit ou verbal de la part du Chef de l'Etat d'envoi ou de son Gouvernement, sans parler des missions de caractère plutôt technique, qui tendent à se multiplier en raison de l'interdépendance qui va croissante dans ce domaine.

L'utilité de l'effort de codification entrepris au sujet de cette pratique par les experts de la Commission du Droit international des Nations Unies ne fait donc pas de doute aux yeux du Gouvernement du Gabon, quel que soit l'instrument de droit international qui en sera l'aboutissement, et cet instrument aurait-il seulement, en fait, la valeur d'un « guide » sommaire, dont les Etats en voie de développement pourraient s'inspirer dans leurs errements [3].

d) Les remarques du Gouvernement des Etats-Unis ayant un caractère d'ordre général sont ainsi conçues:

Le Gouvernement des Etats-Unis pense qu'il est utile de donner dans le projet une série de définitions. La plupart des définitions proposées par le Rapporteur spécial sont tirées de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. La définition « mission spéciale » est nouvelle. Elle est d'une importance capitale puisque c'est d'elle que dépend nécessairement la portée du projet d'articles.

De l'avis des Etats-Unis, le caractère abstrait de la définition de la « mission spéciale » pose de graves problèmes. Les seules conditions énoncées dans la définition sont que la mission doit être « temporaire », qu'elle doit avoir lieu entre Etats et « pour l'accomplissement de tâches déterminées ». Cette définition peut être considérée comme s'appliquant pratiquement à n'importe quelle mission officielle dans un Etat étranger, à l'exception d'une mission diplomatique ou consulaire permanente. Par conséquent, toute visite officielle qu'effectue un représentant d'un Etat dans un autre Etat dans un but quelconque peut être considérée, aux fins de la convention envisagée, comme une mission spéciale, mettant en mouvement le mécanisme compliqué du projet d'articles.

Les Etats-Unis estiment qu'une convention conçue dans cet esprit ne serait pas conforme à la pratique moderne des relations extérieures. Le système proposé correspondrait aux usages en cours au XIXe siècle plus qu'à ceux qui se sont établis au cours de la première moitié du XXe et aux exigences d'une convention qui serait l'un des fondements de la conduite des affaires étrangères au XXIe siècle.

Au cours des vingt dernières années, les progrès spectaculaires de la technique des télécommunications et des transports ont modifié le monde à bien des égards et le domaine de la diplomatie n'a pas été épargné. L'évolution la plus frappante s'est précisément produite dans le domaine qui fait l'objet de la convention à l'étude. Les rapports que les Etats entretiennent par voie de réunions de spécialistes dans tous les domaines et à tous les niveaux sont devenus l'une des caractéristiques de la vie internationale. Cette évolution est, à tous égards, des plus prometteuses. Le monde devient chaque jour plus complexe et la solution des problèmes au niveau international exige des compétences, une formation et une expérience d'un niveau de plus en plus élevé dans des branches très variées et, par conséquent, la participation d'experts en nombre sans cesse croissant.

Les réunions de caractère technique ont généralement ceci de particulier qu'elles se passent d'arrangements spéciaux et ne s'embarrassent pas de questions de protocole, de cérémonies et de respect des formes. L'objet de ces réunions est de dissiper les malentendus par des conversations directes, de dégager des domaines d'intérêt commun par des discussions communes et de chercher à atteindre des buts communs au moyen d'entreprises communes. D'innombrables réunions d'experts et de spécialistes sont parvenues à ces fins au cours des vingt dernières années et cela sans qu'il y ait eu à conclure d'arrangements spéciaux au sujet des privilèges et immunités, de l'inviolabilité, de la valise diplomatique, du personnel domestique et des questions de préséance.

Il ressort des comptes rendus de la Commission du droit international que la Commission a consacré une bonne partie de ses travaux dans ce domaine à modifier les dispositions des conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires en vue de les adapter aux missions spéciales. La Commission est partie du principe qu'il n'y avait pas à faire de différence fondamentale entre les missions permanentes et les missions spéciales si ce n'est pour tenir compte de la durée indéfinie de ces dernières. Les Etats-Unis se permettent de faire observer que le caractère des missions spéciales a évolué depuis la deuxième guerre mondiale et que ces missions se différencient considérablement des

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[2] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

missions permanentes en ce qui concerne les méthodes de travail, les objectifs et les procédures. Les règles mises au point pour les missions permanentes risquent d'entraver plutôt que de favoriser la bonne marche des relations extérieures. Ces règles devraient être modifiées de façon à tenir compte de l'expérience qu'ont les Etats du fonctionnement des missions spéciales et, notamment, des raisons qui les ont amenés à s'en remettre de plus en plus aux missions spéciales pour la conduite des affaires étrangères.

La toute première raison est l'importance des connaissances spécialisées. Il suffit de voir quelles sont les questions qui font actuellement l'objet d'accords internationaux, à commencer par les perturbations dans l'espace atmosphérique et extra-atmosphérique, les produits agricoles, les services aériens, les transports aériens, la prise d'échantillons dans l'atmosphère et l'énergie atomique, pour se rendre compte de la somme considérable de connaissances techniques qu'exige, à l'époque moderne, la pratique des affaires étrangères.

A l'heure actuelle, le domaine des relations extérieures s'étend en effet à toutes sortes d'entreprises dans le cadre desquelles les Etats s'unissent pour combattre les maladies, prévoir le temps, augmenter la production alimentaire, mettre en valeur l'énergie hydroélectrique ou transformer l'eau salée en eau potable. Il se fait donc un échange constant de missions d'experts entre les Etats participants. Les arrangements concernant ces échanges d'experts, et les réunions qu'ils tiennent, sont généralement dénués de formalisme et n'ont certainement pas grand chose en commun avec les procédures et les règles complexes énoncées dans le projet de convention.

Par suite de l'amélioration des communications à longue distance, en particulier par téléphone, de la multiplicité et de la rapidité des services aériens qui desservent le monde entier, les missions spéciales sont devenues de simples visites, d'expéditions compliquées qu'elles étaient. On a de plus en plus tendance à envoyer celui qui, dans un pays, s'occupe d'un problème international donné pour s'entretenir, au cours d'un rapide voyage, avec celui qui s'occupe du même problème dans un autre pays. Les Etats-Unis estiment que les relations entre Etats y gagnent beaucoup. Ils rappellent que les arrangements concernant les missions de cette nature sont généralement dénués de formalisme et que cette forme de diplomatie s'est établie en l'absence de toute disposition spéciale concernant les privilèges et immunités.

L'expérience contemporaine ne montre pas qu'il soit nécessaire de réglementer par des dispositions extraordinaires le mouvement ordinaire des visiteurs officiels d'un Etat à l'autre. Elle montre en revanche que l'extension des privilèges et des immunités suscite une inquiétude et une opposition croissantes dans la plupart des Etats où les diplomates étrangers sont nombreux. Il semble fort probable qu'une convention qui étendrait les privilèges et les immunités à une nouvelle catégorie importante d'individus ne serait pas accueillie très chaleureusement. Si une telle convention venait à être généralement acceptée, elle aurait probablement pour effet de compromettre l'importance nouvelle qu'ont prise les missions spéciales et dont il a été question plus haut. Les Etats seront moins enclins à accepter sans réserve les visites officielles si chacun des visiteurs doit être traité comme un envoyé extraordinaire.

Les Etats-Unis reconnaissent que certaines missions spéciales doivent bénéficier d'un traitement spécial. Les missions qui sont envoyées pour des cérémonies ou des occasions solennelles ne sont pas de même nature que les missions d'experts ou les missions techniques et il y a lieu de marquer cette différence [4].

e) Les observations générales du Gouvernement du Chili ont la teneur suivante:

1. Les arguments présentés au sein de la Commission du droit international paraissent suffisamment fondés pour que l'on puisse penser que le projet devrait revêtir la forme d'une convention indépendante et autonome par rapport aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires.

Cette autonomie pourrait être soulignée en évitant toute référence expresse aux Conventions de Vienne. Il faudrait cependant veiller à assurer l'homogénéité de la rédaction en adoptant, chaque fois que possible, la même terminologie et des définitions analogues.

2. La Commission a agi judicieusement en élaborant un projet qui concerne aussi bien les missions spéciales chargées d'une tâche politique que celles appelées à exercer des fonctions techniques.

3. Il est indispensable de doter le projet de la plus grande souplesse possible. Etant donné l'importance manifeste que revêtent les accords bilatéraux relatifs aux missions spéciales, il serait souhaitable que le projet n'ait pas un caractère trop rigide, car cela pourrait rendre difficile son adaptation à des circonstances particulières déterminées. Il ne faudrait donc pas trop restreindre la faculté qu'ont les Etats de conclure de nouveaux accords bilatéraux, même si cela devait avoir pour conséquence qu'une mission spéciale jouira d'un statut juridique qui, à certains égards, serait moins favorable que celui qui est consacré dans le projet.

Aussi le projet ne devrait-il comprendre qu'un minimum de règles de *jus cogens*, permettant ainsi aux Etats de s'écarter des dispositions qui n'ont pas ce caractère et que l'on pourrait considérer comme supplétives. Ces dernières ne seraient applicables qu'en l'absence d'un accord exprès entre les parties. La Commission a donc bien fait de supprimer le paragraphe 2 de l'article 40 de l'avant-projet du Rapporteur [5].

Dans ces conditions, et pour souligner ce qui précède, les clauses finales du projet devraient comporter une disposition analogue à celle que M. Rosenne avait proposée à la 819e séance de la Commission, le 7 juillet 1965 (art. 16 *bis*, par. 1 et 2), à cette exception près qu'elle serait applicable à la Convention tout entière et non pas uniquement à la deuxième partie concernant les facilités, privilèges et immunités. Il apparaîtrait ainsi clairement que le projet régit les activités de toutes les missions spéciales, qu'elles soient politiques ou techniques et quel que soit leur niveau, sauf accord exprès à l'effet du contraire [6].

f) Les observations générales présentées par le Gouvernement du Japon sont rédigées comme suit:

Il n'existe actuellement pas de pratique internationale bien établie en ce qui concerne les missions spéciales, et les problèmes qu'elles soulèvent doivent être résolus à mesure qu'ils se présentent. Le Gouvernement japonais ne voit pas la nécessité, au stade actuel, de formuler une série de règles spéciales à ce sujet et estime préférable de s'en remettre à la méthode empirique. (C'est pourquoi, si l'on décide quand même de codifier la matière, il faudrait adopter des règles aussi simples que possible.)

Les observations suivantes sur le projet de la Commission du droit international sont formulées en partant de l'hypothèse que la codification du droit touchant les missions spéciales se fera plus ou moins selon les grandes lignes définies dans le projet de la Commission. Elles ne modifient en rien la position fondamentale du Gouvernement japonais telle qu'elle est exposée au [précédent] paragraphe...

... L'organisation et le fonctionnement des missions spéciales dont il est question dans la première partie n'étant pas encore fixés de façon définitive, il est prématuré de formuler des règles détaillées à ce sujet. Au stade actuel, la codification devrait se

[4] *Ibid.*

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207.

[6] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

limiter à l'énonciation, sous une forme concise, de principes fondamentaux, de façon à laisser le droit coutumier se développer de façon naturelle [7].

B. — COMMENTAIRES SUR CERTAINES QUESTIONS PARTICULIÈRES

5. Des observations ont été présentées en outre sur certaines des questions particulières examinées au chapitre II du quatrième rapport sur les missions spéciales.

6. *La forme de l'instrument.* Sur cette question le Gouvernement du Gabon s'est prononcé en ces termes:

En ce qui concerne la forme que doit revêtir l'instrument juridique sur les missions spéciales, il résulterait de la solution adoptée en ce qui concerne la force obligatoire des dispositions du texte, qu'il doit rester en tout état de cause, pour le moment du moins, indépendant de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, laquelle repose sur le principe contraire, et dont la portée en droit international sera vraisemblablement différente.

La solution d'un protocole additionnel à ladite Convention serait donc à écarter.

Fort judicieux, à ce propos, paraît le soin avec lequel la Commission du droit international des Nations Unies s'est abstenue de faire la moindre référence à cette Convention dans son projet d'articles. On ne trouve de telles références que dans le Commentaire.

Dans le cas où l'on serait amené à évoquer la Convention de Vienne dans un préambule placé en tête du projet d'articles, la référence ainsi faite devrait avoir avant tout pour objet de marquer la distance qui sépare, tout au moins provisoirement, les deux documents, de façon à ne pas affaiblir la portée et la force obligatoire du texte visé.

Une telle référence rendrait alors encore plus nécessaire l'adjonction d'une disposition inspirée de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, et précisant que les règles énoncées ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords, et notamment à la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités, à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et à la Convention de Vienne sur les relations consulaires [8].

7. Le Rapporteur spécial a déjà donné un commentaire détaillé sur cette question au chapitre II du quatrième rapport.

8. *Rapport avec les autres accords internationaux.* Voir ci-après l'avis du Gouvernement du Japon sous l'article Y.

9. *Organisme compétent pour l'adaptation des instruments sur les missions spéciales.* Le Gouvernement du Gabon s'est prononcé sur cette question d'une manière indirecte. Ses commentaires ont la teneur suivante:

En ce qui concerne le *mode d'adoption* de l'instrument sur les missions spéciales, qui dépendra de son contenu juridique, le Gouvernement gabonais se borne à indiquer que dans le cas où cet instrument comporterait des règles impératives en matière de privilèges et d'immunités, il devrait, pour avoir effet sur le territoire du Gabon, revêtir la forme d'un traité international, car l'adhésion de la République à l'instrument envisagé devrait avoir été ratifiée par le Chef du pouvoir exécutif en vertu d'une loi. [9]

10. La conception du Gouvernement du Gabon correspond, selon le Rapporteur spécial, au procédé normal pour les traités internationaux.

11. *Valeur juridique des articles concernant les missions spéciales.* L'opinion du Gouvernement du Gabon sur ce point est exposée ci-après sous l'article « X ».

12. *Les missions spéciales dites à un niveau élevé.* Cette question a été mentionnée par les Gouvernements du Canada, des Etats-Unis, du Gabon et du Japon.

13. Les observations du Gouvernement du Canada étant d'ordre général ont été reproduites plus haut. Les observations du Gouvernement du Gabon, qui sont plus détaillées, ont la teneur suivante:

Au sujet des « missions spéciales dites à un niveau élevé » [10], la Commission du droit international a décidé avec raison que l'adjonction de règles particulières les concernant ne s'imposait pas. S'il en était autrement, les dispositions envisagées devraient être exhaustives, et traiter également du cas des vice-présidents, des vice-premiers ministres et des ministres d'Etat, ce qui allongerait encore le texte.

Tout au plus le cas du chef d'Etat, chef d'une mission nationale ou gouvernementale, pourrait-il faire l'objet d'une mention de caractère général, indiquant qu'il s'agit, bien entendu d'un cas spécial, qui nécessite des adaptations en fonction du protocole en vigueur dans l'Etat de réception pour le traitement des chefs d'Etat considérés en tant que tels [11].

14. Sur cette même question le Gouvernement du Japon fait observer que:

Il est préférable de supprimer les dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé pour les raisons données... ci-dessus [12].

15. De son côté, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique s'est prononcé aussi sur la question du niveau de la mission spéciale. Son opinion a la teneur suivante:

Le niveau de la mission doit également être pris en considération. Si elle est dirigée par un fonctionnaire ayant rang de ministre ou si elle est reçue par un fonctionnaire ayant rang de ministre, cela semblerait indiquer que ses activités se déroulent sur un plan qui demande une reconnaissance spéciale. Enfin, il y a des missions qui ne sont pas dirigées par une personne ayant rang de ministre mais qui s'occupent de questions d'une gravité et d'une importance telles pour les Etats intéressés, ou qui posent des problèmes si particuliers, qu'une protection spéciale devrait leur être accordée. En pareil cas, toutefois, les privilèges et les immunités prévus dans le projet d'articles ne devraient devenir applicables dans leur totalité que si l'Etat d'envoi le demande expressément et que l'Etat de réception y consent.

---

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

[10] Voir le « Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé », rédigé par le Rapporteur spécial, *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/CN.4/179, p. 207.

[11] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[12] *Ibid.*

16. Le Rapporteur spécial estime que cette question a été suffisamment examinée au chapitre II du quatrième rapport sur les missions spéciales; voir sous le numéro 13.

17. *Interdiction de la discrimination.* — Voir ci-dessous sous l'article 40 *bis*.

18. *Article introductif.* — Voir ci-dessous sous l'article 0.

19. *La question du préambule.* — Le Gouvernement du Gabon s'est référé au préambule dans les termes suivants:

Le texte envisagé devrait en outre préciser, dans son préambule, qu'il ne vise nullement à assimiler les « missions spéciales » aux « missions diplomatiques permanentes », notamment en ce qui concerne les privilèges et les immunités, dont l'octroi doit être absolument justifié par des nécessités fonctionnelles [13].

20. Le Rapporteur spécial ne présente aucun commentaire nouveau sur ce point.

II. — Commentaires additionnels concernant le chapitre III du quatrième rapport sur les missions spéciales

Première partie du projet d'articles: Règles générales

Article premier: Envoi de missions spéciales

21. A l'exception des Gouvernements canadien et grec, tous les gouvernements mentionnés dans la note préliminaire se sont prononcés sur l'article premier.

22. Le Gouvernement du Chili a fait deux observations sur cet article. La première est ainsi conçue:

Il est douteux qu'il soit opportun de définir la mission spéciale par application du critère du caractère déterminé de sa tâche, et cela pour deux raisons: il existe des missions qui ne sont pas chargées d'une tâche à proprement parler « déterminée », mais plutôt d'une tâche d'ordre général qui n'a pas été définie au préalable et qui consiste tout simplement à explorer le terrain politique, ou des missions dont les fonctions sont progressivement élargies à mesure du progrès des négociations; il en existe d'autres par contre, qui se consacrent à une tâche déterminée mais s'établissent de façon permanente dans l'Etat de réception et qui ne sont pas régies par la réglementation instituée dans ce projet. C'est pourquoi il paraît préférable de définir la mission spéciale uniquement par le caractère temporaire de ses fonctions. En d'autres termes, la tâche d'une mission spéciale peut être plus ou moins déterminée, elle peut être générale ou même n'être pas définie au préalable, mais elle suppose en tout cas un séjour temporaire dans l'Etat de réception [14].

23. Le Rapporteur spécial estime qu'il faut retenir le critère du caractère déterminé de la tâche comme un élément *sine qua non* de la notion de mission spéciale.

24. La deuxième observation du Gouvernement du Chili sur l'article premier a la teneur suivante:

Il faudrait ajouter au paragraphe 2 [de l'article premier] que l'envoi ou la réception de missions spéciales est indépendant de la reconnaissance des gouvernements [15].

25. Le Rapporteur spécial s'est déjà prononcé pour l'acceptation de cette idée.

26. Les observations des Etats-Unis portant sur l'article premier ont été citées plus haut dans les commentaires additionnels concernant le chapitre II du quatrième rapport. Le Rapporteur spécial estime que ces observations sont fondées et qu'elles sont dans l'esprit de l'idée à la base de l'article premier.

27. D'autre part, le Gouvernement des Etats-Unis a proposé une nouvelle définition de la notion des missions spéciales. Cette proposition est exposée sous l'article « 0 ». Il est nécessaire qu'elle soit examinée avec l'article premier.

28. Les observations du Gouvernement du Gabon sur l'article premier sont ainsi conçues:

Il pourrait être utile de préciser que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance d'un Etat par un autre [16].

29. En outre, le Gouvernement gabonais est d'avis que la rédaction de cet article pourrait être davantage condensée, mais le Rapporteur spécial n'y trouve rien de superflu.

30. Le Gouvernement japonais a fait une observation touchant l'article premier. Cette observation est formulée de la manière suivante:

... La Commission du droit international semble admettre que l'envoi et la réception des missions spéciales peuvent avoir lieu même entre deux Etats qui ne se reconnaissent pas. Mais le paragraphe 2 de l'article en question pourrait être interprété comme signifiant qu'il doit y avoir au moins reconnaissance mutuelle pour que l'envoi et la réception des missions spéciales puissent avoir lieu. Il semble donc nécessaire d'ajouter une disposition allant dans le sens du commentaire cité plus haut [17].

31. Le Rapporteur spécial a déjà accepté l'idée énoncée par le Gouvernement du Japon.

32. En conclusion, le Rapporteur spécial, se basant sur les observations des quatre gouvernements, considère qu'il n'y a pas lieu de modifier le texte proposé par l'article premier dans le quatrième rapport, réserve faite pour la proposition du Gouvernement des Etats-Unis donnée sous l'article « 0 ».

Article 2: La tâche d'une mission spéciale

33. Il y a lieu de noter les observations suivantes des Gouvernements du Chili, des Etats-Unis, du Gabon, de la Grèce et du Japon.

34. Le Gouvernement du Chili estime que:

Il est du plus haut intérêt, dans la pratique, de tracer nettement les limites de la compétence de la mission spéciale par rapport à celle de la mission permanente, étant donné l'importance que présente cette question pour la validité des actes accomplis par la mission spéciale. Il ne semble pas opportun d'énoncer une règle rigide dans le projet, mais il faudrait en tout cas trouver un critère de solution.

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.*

[15] *Ibid.*

[16] *Ibid.*

[17] Ce passage se réfère au paragraphe 3 du commentaire de l'article premier. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/6009, p. 166.

Etant donné que les missions permanentes collaborent fréquemment à l'accomplissement de la tâche dont la mission spéciale est chargée, il ne faudrait, par principe, pas leur interdire toute participation à l'exécution de la tâche de la mission spéciale. Le projet pourrait adopter un critère souple conforme à la règle suivante: « la compétence de la mission spéciale par rapport à celle de la mission permanente sera déterminée dans les pleins pouvoirs; si ceux-ci sont muets sur ce point, la compétence de la mission permanente ne sera pas considérée comme exclue pour autant » [18].

35. Le Rapporteur spécial est d'avis que la sécurité des relations juridiques entre les Etats exige que les missions permanentes ne puissent s'immiscer dans la compétence des missions spéciales. Par les raisons indiquées, il ne recommande pas l'admission de l'amendement présenté par le Gouvernement du Chili.

36. Le Gouvernement du Gabon considère que la rédaction de l'article 2 pourrait être condensée. Le Rapporteur spécial trouve que la rédaction actuelle est satisfaisante.

37. Le Gouvernement grec observe qu'il faut donner plus de soin à la rédaction de l'article 2 pour y apporter plus de précision. Le Rapporteur spécial est à la disposition de la Commission et du Comité de rédaction pour examiner cette observation.

38. Le Gouvernement des Etats-Unis soumet l'avis suivant sur l'article 2:

En réponse à la question posée au paragraphe 5 du commentaire, le Gouvernement des Etats-Unis estime qu'une règle excluant rigoureusement de la compétence des missions permanentes les tâches confiées aux missions spéciales serait inutile mais qu'un Etat d'envoi devrait être libre de spécifier l'exclusivité de la compétence dans les cas où il le juge nécessaire [19].

39. Le Rapporteur spécial est d'accord avec cet avis du Gouvernement des Etats-Unis.

40. Le Gouvernement du Japon s'est exprimé aussi sur la question posée par les Etats-Unis. Son avis est conçu dans les termes suivants:

S'agissant de la question soulevée au paragraphe 5 du commentaire [20] — faut-il insérer également dans le texte définitif des articles une règle touchant les compétences respectives des missions spéciales et des missions permanentes — le Gouvernement japonais estime que la question du partage des pouvoirs et des fonctions devrait faire l'objet dans chaque cas particulier d'un accord entre les Parties intéressées et qu'une règle à ce sujet n'est pas nécessaire [21].

Le Rapporteur spécial est d'accord avec cet avis.

41. En conclusion, le Rapporteur spécial estime que les observations concernant l'article 2 n'appellent pas une revision du texte proposé.

[18] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[19] *Ibid.*

[20] Paragraphe 5 du commentaire de l'article 2. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6009, p. 167.

[21] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

Article 3: Nomination du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel

42. Sur les dispositions de l'article 3, des observations additionnelles ont été présentées par les Gouvernements du Gabon et des Etats-Unis. Ces observations sont formulées de la manière suivante:

43. Le Gouvernement du Gabon considère que la rédaction de cet article pourrait être condensée. Le Rapporteur spécial laisse cette question à l'appréciation du Comité de rédaction.

44. Le Gouvernement des Etats-Unis propose l'amendement suivant à l'article 3:

Les Etats-Unis approuvent la disposition selon laquelle il n'est pas nécessaire d'exiger que l'Etat de réception donne son consentement préalable à la composition d'une mission spéciale. Toutefois, il est important et souhaitable que l'Etat d'envoi la fasse connaître d'avance à l'Etat de réception. Il suffirait pour cela d'ajouter, à la fin de la deuxième phrase de l'article 3, le membre de phrase suivant: « mais la composition de la mission lui sera notifiée par avance » [22].

45. Le Rapporteur spécial ne s'oppose pas à la proposition des Etats-Unis.

Article 4: Personne déclarée non grata *ou non acceptable*

46. Le Gouvernement du Canada pose la question suivante au sujet de l'article 4:

Il serait peut-être souhaitable de fixer à tout le moins un délai limite après lequel une personne déclarée *non grata* devrait avoir quitté le pays de réception. Le Gouvernement canadien note que l'article 4 laisse de côté une autre question distincte, celle des conséquences qui peuvent se produire si une personne *non grata* vient à rester plus longtemps dans le pays de réception. Il faudrait peut-être examiner également cette question [23].

47. Le Rapporteur spécial est d'avis que la question posée par le Gouvernement canadien mérite de trouver une réponse dans le commentaire. Son opinion est que la personne déclarée *non grata* devrait quitter le pays de réception tout de suite après la notification, si l'Etat de réception n'a pas donné un délai.

48. Le Gouvernement gabonais suggère que la rédaction de cet article soit condensée. Le Rapporteur spécial est à la disposition du Comité de rédaction pour examiner cette suggestion.

Article 5: Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats

49. Les gouvernements des Etats-Unis et du Gabon ont formulé des observations concernant l'article 5.

50. Le Gouvernement des Etats-Unis estime que cet article n'est pas nécessaire. Aucun argument n'a été donné à l'appui de cette demande de suppression. Le

[22] *Ibid.*

[23] *Ibid.*

Rapporteur spécial reste de l'avis que cette disposition est nécessaire et utile.

51. Le Gouvernement du Gabon estime qu'il faut condenser l'article 5. Le Rapporteur spécial est d'avis que la question devrait être examinée par le Comité de rédaction.

Article 6: Composition de la mission spéciale

52. Parmi les commentaires additionnels, seuls ceux des Gouvernements du Gabon et de la Grèce concernent l'article 6.

53. Le Gouvernement du Gabon demande que la rédaction de l'article 6 soit condensée. Le Rapporteur spécial considère que cette question doit être examinée par le Comité de rédaction.

54. L'observation du Gouvernement grec est, elle aussi, d'ordre rédactionnel. Il demande en effet que l'article 6 soit rendu plus précis. Le Rapporteur spécial espère que le Comité de rédaction accordera son attention à cette question.

Article 7: Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale

55. Les gouvernements du Chili, des Etats-Unis et du Gabon ont présenté des observations additionnelles concernant l'article 7.

56. Le Gouvernement du Chili fait observer:

L'adverbe « normalement » traduit une pratique qui, en tant que telle, admet des exceptions, mais il est difficile de penser qu'il énonce une règle de droit. Il conviendrait d'exprimer cette même idée dans d'autres termes. On pourrait dire: « A moins que les pleins pouvoirs n'en disposent autrement, seul le chef de la mission peut... », ou bien: « A moins que l'Etat d'envoi n'en décide autrement, seul le chef de la mission... » [24].

57. Le Rapporteur spécial considère que cette formulation ne contredit pas l'idée de base de cet article et il ne s'oppose pas à l'adoption d'un des deux amendements présentés par le Gouvernement du Chili.

58. Le Gouvernement des Etats-Unis propose l'amendement suivant à l'article 7:

Le paragraphe 2 implique que l'Etat d'envoi n'a pas l'entière liberté de remplacer le chef de la mission spéciale. Il semblerait souhaitable de prévoir simplement qu'un membre de la mission peut être autorisé par l'Etat d'envoi à remplacer le chef de la mission spéciale. En outre, il faudrait ajouter à la fin du paragraphe la phrase suivante: « Tout changement du chef de mission sera notifié à l'Etat de réception » [25].

59. Le Rapporteur spécial considère que l'Etat d'envoi a la pleine liberté de remplacer le chef de la mission spéciale, sous la condition de la notification préalable à l'Etat de réception. Le Rapporteur spécial ne s'oppose donc pas à l'amendement proposé par le Gouvernement des Etats-Unis.

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

60. Comme pour d'autres articles, le Gouvernement du Gabon demande que l'article 7 soit condensé. Il serait bon que le Comité de rédaction examine *ex officio* cette question.

Article 8: Notification

61. Les Gouvernements du Chili, du Gabon et du Japon ont présenté des commentaires additionnels sur l'article 8.

62. Les observations du Gouvernement du Chili ont la teneur suivante:

La formalité de la notification ne se justifie pas dans le cas de l'alinéa *d* du paragraphe 1 (par exemple pour les dactylographes ou les chauffeurs) sauf si ces personnes doivent jouir de privilèges et immunités, auquel cas elles seront incorporées au personnel administratif et technique de la mission. Tel est le critère adopté par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui n'exige de notification que lorsqu'il s'agit de personnes « ayant droit aux privilèges et immunités » [art. 10, par. 1 *d*] [26].

63. Le Rapporteur spécial considère que des raisons touchant à la pratique quotidienne et la sécurité de l'Etat de réception exigent la notification pour tous les membres du personnel de la mission spéciale quelle que soit leur position dans la mission. Cette règle est d'ailleurs acceptée par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961). Le Gouvernement du Chili a perdu de vue que l'article 10 de la Convention de Vienne doit être lu à la lumière de l'article premier, alinéa *b*, *c* et *g*. Le projet a donc adopté le même critère que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La pratique a d'ailleurs montré la pleine justification de ce système. Aussi, le Rapporteur spécial n'est-il pas favorable à l'adoption des suggestions du Gouvernement du Chili.

64. Le Gouvernement du Gabon demande que le texte de l'article 8 soit condensé. Le Rapporteur spécial espère que cette suggestion sera examinée par le Comité de rédaction.

65. Les commentaires du Gouvernement du Japon ont la teneur suivante:

En ce qui concerne le paragraphe 2, qui prévoit que la mission spéciale peut adresser elle-même une notification directe à l'Etat de réception, le Gouvernement japonais n'est pas certain que l'on puisse qualifier cette pratique, comme le fait le paragraphe 8 du commentaire, de « coutume raisonnable » [27,28].

66. Le Rapporteur spécial considère que la pratique presque généralement suivie sur ce point est très élastique et commode. La mission spéciale qui a commencé à fonctionner est habilitée à procéder directement aux notifications sans être tenue de passer par l'intermédiaire de la mission permanente. Une fois de plus, le Rapporteur spécial laisse cette question à l'appréciation de la Commission du droit international.

[26] *Ibid.*

[27] Paragraphe 8 du Commentaire de l'article 8. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/6009, p. 185.

[28] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

Article 9: Règles générales sur la préséance

67. Le Gouvernement du Chili a soulevé la question de l'ordre alphabétique pour déterminer la préséance. Son observation est ainsi conçue:

On ne peut pas suivre l'ordre alphabétique utilisé dans la liste diplomatique officielle de l'Etat de réception, car cela ne permettrait pas de résoudre les problèmes pouvant surgir entre Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques ou consulaires. Il suffirait, pour préciser davantage la règle énoncée au paragraphe 1, d'ajouter, après les mots « par l'ordre alphabétique du nom des Etats », le membre de phrase « dans la langue de l'Etat de réception » [29].

68. Le Rapporteur spécial considère que cette question a été déjà suffisamment étudiée dans son Quatrième rapport. Il maintient les conclusions qu'il a déjà données sur ce point.

69. Le Gouvernement du Gabon demande que la rédaction de l'article 9 soit, elle aussi, condensée. Cette question doit être renvoyée au Comité de rédaction.

Article 10: Préséances entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires

70. Le seul commentaire additionnel concernant l'article 10 est celui du Gouvernement du Gabon qui demande que la rédaction de l'article soit condensée. Le Rapporteur spécial propose que ce commentaire soit renvoyé au Comité de rédaction.

Article 11: Commencement des fonctions d'une mission spéciale

71. Deux gouvernements ont fait des observations additionnelles concernant l'article 11. Ce sont les Gouvernements des Etats-Unis et du Gabon.

72. L'observation du Gouvernement des Etats-Unis a la teneur suivante:

En ce qui concerne la question posée au paragraphe 12 du Commentaire, le Gouvernement des Etats-Unis estime qu'une règle établissant la non-discrimination en ce qui concerne le mode de réception des missions spéciales de même genre est inutile et, à tout prendre, inopportune [30].

73. Le Rapporteur spécial relève que cette question fait l'objet de la disposition de l'article 40 *bis*. L'observation des Etats-Unis doit donc être examinée dans le cadre de cette disposition.

74. Ici aussi, le Gouvernement du Gabon recommande de condenser la rédaction. Le Rapporteur spécial propose que cette question soit examinée par le Comité de rédaction.

Article 12: Fin des fonctions d'une mission spéciale

75. Comme pour d'autres dispositions, le Gouvernement du Gabon demande de condenser la rédaction de l'article 12. Il va de soi que cette question sera examinée par le Comité de rédaction.

[29] *Ibid.*

[30] *Ibid.*

Article 13: Siège de la mission spéciale

76. Trois gouvernements, ceux du Chili, des Etats-Unis et du Gabon, ont fait des observations concernant l'article 13.

77. Les observations du Gouvernement du Chili ont trait aux deux paragraphes de l'article 13. Au sujet du premier paragraphe, le Gouvernement du Chili estime que:

Paragraphe 1. Cette disposition paraît contradictoire. Elle s'applique, en effet, « sauf accord préalable », en d'autre termes, lorsque le consentement fait défaut. Cela n'a donc aucun sens d'exiger à nouveau un consentement qui n'a pu être obtenu auparavant (car c'est là, en fait, ce qu'implique l'expression « proposée par l'Etat de réception et agréée par l'Etat d'envoi »).

Il vaudrait mieux indiquer que « sauf accord en sens contraire » (préalable ou non), le siège de la mission doit être établi là où elle doit accomplir sa tâche, ce qui est d'ailleurs le critère adopté au paragraphe 2 en ce qui concerne les missions qui doivent effectuer des déplacements. Si ce critère est inacceptable, on pourrait stipuler que, sauf accord en sens contraire, la mission a son siège au lieu où se trouve établi l'organe mentionné à l'article 41 du projet.

Les arguments exposés au point 4 du commentaire prouvent la nécessité d'adopter dans le projet une disposition plus précise que celle qui figure au paragraphe 1 tel qu'il est rédigé actuellement [31].

78. Le Rapporteur spécial estime que la disposition du paragraphe 1 de l'article 13 n'est pas contradictoire et que la règle qu'elle énonce est valable dans tous les cas « sauf l'accord préalable », qui ne doit pas obligatoirement être conclu. Il ne partage donc pas l'opinion exprimée par le Gouvernement du Chili.

79. Au sujet du paragraphe 2 de l'article 13, le Gouvernement du Chili fait observer que:

Paragraphe 2. Pour faciliter les contacts officiels entre l'organe mentionné à l'article 41 et la mission appelée à effectuer des déplacements dans l'accomplissement de sa tâche, il faudrait ajouter que l'un des sièges sera considéré comme *principal* et sera déterminé conformément aux dispositions du paragraphe 1 de cet article [32].

80. Le Rapporteur spécial ne s'oppose pas à cette proposition.

81. Le Gouvernement des Etats-Unis a proposé que l'article 13 soit supprimé. Sa proposition est ainsi conçue:

Etant donné le caractère temporaire d'une mission spéciale, il est contradictoire qu'elle ait un siège. Qui plus est, le reste du texte est inopérant. Les Etats-Unis proposent donc que cet article soit supprimé [33].

82. Le Rapporteur spécial considère que les missions spéciales, même si elles ont un caractère temporaire, ont toujours un siège. Leur siège existe même dans le cas où leur tâche demande de fréquents déplacements. La pratique exige que la mission spéciale ait un siège et le Rapporteur spécial ne recommande donc pas à la Commission d'adopter la proposition de suppression présentée par le Gouvernement des Etats-Unis.

[31] *Ibid.*

[32] *Ibid.*

[33] *Ibid.*

83. Le Gouvernement du Gabon propose que la rédaction de l'article 13 soit condensée. Cette proposition doit être examinée par le Comité de rédaction.

Article 14: Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel

84. L'article 14 a fait l'objet des commentaires additionnels du Gouvernement du Chili et du Gouvernement du Gabon.

85. Le Gouvernement du Chili a présenté trois amendements à l'article 14.

86. Il a tout d'abord proposé de donner aux paragraphes 1 et 2 de l'article la rédaction suivante:

Article 14. — Paragraphe 1. Le chef et les membres... pourront avoir n'importe quelle nationalité.

Paragraphe 2. Cependant, les ressortissants de l'Etat de réception... [34].

Le reste de cet article demeurerait sans changement.

87. Le Rapporteur spécial ne peut accepter cet amendement qui est contraire au système adopté par la Commission et suivi par la pratique. Le principe est que les missions spéciales doivent être composées de nationaux de l'Etat d'envoi.

88. Pour le cas où son premier amendement ne serait pas accepté, le Gouvernement du Chili propose:

Si la modification de forme qui vient d'être proposée n'était pas acceptée et si le paragraphe 1 était conservé sous son libellé actuel, cette disposition serait bien plus rigide que l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, étant donné que celle-ci exige seulement que le personnel diplomatique ait en principe la nationalité de l'Etat accréditant, alors que le texte dont nous sommes saisis étend cette exigence au personnel administratif et technique. Il faudrait appliquer à cet égard le critère plus souple adopté par la Convention sur les relations diplomatiques [35].

89. Le Rapporteur spécial s'en tient aux arguments exposés au Quatrième rapport dans les commentaires concernant l'article 14.

90. Le troisième amendement du Gouvernement du Chili est ainsi conçu:

Si l'on accepte la modification proposée plus bas en ce qui concerne l'article 36, il faudrait compléter l'article 14 dans le sens suggéré [36].

91. Le Rapporteur spécial discutera de cette proposition dans le cadre de l'article 36.

92. Le Gouvernement du Gabon demande que la rédaction de l'article 14 soit condensée. C'est là une question qui sera examinée par le Comité de rédaction.

Article 15: Droit des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi

93. Outre la suggestion du Gouvernement gabonais pour la condensation du texte de l'article 15, qui sera examinée par le Comité de rédaction, le Gouvernement grec a demandé que les privilèges accordés par cet article soient restreints. Le Rapporteur spécial estime qu'aucune restriction n'est recommandable à ce sujet, même si l'on prend la théorie fonctionnelle comme base.

Article 16: Activité des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers

94. Trois gouvernements ont fait des observations additionnelles concernant l'article 16. Ce sont les Gouvernements du Chili, des Etats-Unis et du Japon.

95. Les observations du Gouvernement du Chili ont trait au commentaire. Elles sont formulées comme suit:

Pour qu'il ne demeure aucun doute sur le problème examiné au point 6 du commentaire, il faudrait ajouter à cet article que l'Etat tiers pourra à tout moment, sans avoir à motiver sa décision et même si les conditions posées ont été respectées, notifier à la mission spéciale qu'il lui retire l'hospitalité [37].

96. Le Rapporteur spécial est d'accord avec cette observation.

97. Le Gouvernement des Etats-Unis a formulé une observation semblable dont voici le texte:

Le Gouvernement des Etats-Unis se demande si un Etat tiers contracte les obligations d'un Etat de réception en consentant expressément à autoriser une mission spéciale à s'acquitter de fonctions sur son territoire. En tout état de cause, il faudrait prévoir que le consentement exprès d'un Etat tiers peut être assorti de conditions par avance et retiré à tout moment [38].

98. Il va de soi que le Rapporteur spécial est favorable à cette observation.

99. Le Gouvernement du Japon a soulevé les deux questions d'interprétation suivantes:

Le Gouvernement japonais souhaiterait recevoir des précisions au sujet des deux questions d'interprétation que voici:

a) L'Etat tiers mentionné à l'article 16 n'a-t-il pas, une fois qu'il a donné son consentement à l'activité de missions spéciales, les droits et les obligations de l'Etat de réception tels qu'ils sont définis dans le présent projet ?

b) Si l'on adopte la définition de la mission spéciale énoncée à l'article premier de l'avant-projet d'articles établi par la Commission du droit international à sa douzième session, les missions spéciales qui ne déploient leur activité que sur le territoire d'un Etat tiers risquent de ne pouvoir être considérées comme des « missions spéciales » au sens dudit article. Comment résoudre ce problème [39] ?

100. En ce qui concerne la question posée à l'alinéa *a*, le Rapporteur spécial considère que, dans l'hypothèse où se place le Gouvernement du Japon, l'Etat tiers doit être assimilé à l'Etat de réception. En ce qui concerne la question posée à l'alinéa *b*, le Rapporteur spécial ne partage pas les inquiétudes du Gouvernement du Japon. Il estime que le fait pour une mission spéciale de travailler sur le territoire d'un Etat tiers, ne change

[34] *Ibid.*

[35] *Ibid.*

[36] *Ibid.*

[37] *Ibid.*

[38] *Ibid.*

[39] *Ibid.*

pas ses caractéristiques. Dans ce cas aussi la mission spéciale représente la volonté souveraine de son Etat, dans le cadre d'une tâche temporaire et limitée. Elle n'a de situation spéciale que vis-à-vis de l'Etat tiers.

101. Le Rapporteur spécial est disposé, si la Commission le croit utile, à insérer ces réponses au commentaire.

DEUXIÈME PARTIE DU PROJET DE CONVENTION: FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Considérations générales

102. Plusieurs Etats ont exprimé leur avis sur les questions générales concernant les facilités, privilèges et immunités.

103. Le Gouvernement canadien estime qu'il y a lieu de dégager une formule assez restrictive afin que l'octroi des privilèges et des immunités aux missions spéciales soit « strictement subordonné à des considérations de nécessité fonctionnelle [sans] aller au-delà du minimum requis pour assurer l'exécution efficace des tâches confiées aux missions spéciales » [40].

104. Le Gouvernement canadien se prononce donc pour la théorie fonctionnelle et pour la restriction des privilèges et immunités.

105. Le Gouvernement du Chili estime que, sauf accord exprès, il n'y a pas lieu de faire de différence entre les missions spéciales politiques et celles à caractère technique.

106. Le Gouvernement du Gabon dans ses observations s'exprime en faveur de la justification fonctionnelle des missions spéciales.

107. Le Gouvernement grec est d'avis que les privilèges et les immunités doivent être strictement fonctionnels et qu'une mission spéciale technique et de caractère restreint ou de courte durée ne doit jouir que de privilèges et immunités limités.

108. Le Gouvernement japonais a exprimé l'avis suivant:

Le Gouvernement japonais accepte, *de lege ferenda*, l'idée de base dont s'inspire le projet de la Commission du droit international, à savoir qu'il convient d'accorder, en principe, aux missions spéciales les mêmes privilèges et immunités qu'aux missions diplomatiques permanentes, à condition de définir avec précision la nature et le champ d'action de la mission spéciale, comme il a été suggéré à propos de l'article sur les définitions.

Le Gouvernement japonais admet également que pour la deuxième partie il sera nécessaire d'aller assez dans le détail, une fois défini l'esprit général du projet, car cette partie traite des droits et obligations de fond des Etats intéressés. (Il en va différemment de la première partie: on pourrait fort bien, sans que les intérêts des parties aient vraiment à en souffrir, s'en remettre à la pratique pour la solution des questions d'organisation et de fonctionnement qui font l'objet de la première partie.) [41]

109. Le Rapporteur spécial estime que les opinions émises par les gouvernements cités ne changent pas la situation exposée dans le quatrième rapport.

[40] *Ibid.*

[41] *Ibid.*

Article 17: Facilités en général

110. Les Gouvernements du Canada et des Etats-Unis ont exprimé leurs vues sur l'article 17.

111. L'opinion du Gouvernement du Canada est formulée de la manière suivante:

Cet article paraît trop vague. Il est évident qu'il existe une certaine obligation pour l'Etat de réception d'aider les missions spéciales à trouver des logements, surtout lorsqu'il n'y a pas de mission permanente à proximité.

Il serait logique, de l'avis du Canada, que cet article vienne à la suite des articles 17 à 21, lesquels précisent certaines des facilités prévues, et qu'on en modifie le libellé, soit par la mention: « toutes autres facilités », soit en spécifiant les autres facilités considérées [42].

112. Le Rapporteur spécial est d'avis que l'article 17 doit être placé au début parce qu'il s'agit d'une disposition de principe et non d'une disposition complémentaire pour « toutes autres facilités ».

113. Le Gouvernement des Etats-Unis a proposé une nouvelle rédaction pour le texte de l'article 17. Ses commentaires ont la teneur suivante:

Cet article serait mieux équilibré s'il était libellé comme suit: « L'Etat de réception accorde à la mission spéciale les facilités voulues pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale » [43].

114. Le Rapporteur spécial estime que cette proposition est dangereuse à cause du terme « voulues », qui donne un pouvoir discrétionnaire à l'Etat de réception. Cette position est contraire à la conception selon laquelle les facilités sont dues *ex jure* par l'Etat de réception.

Article 17 bis*: Dérogation aux dispositions de la deuxième Partie par accord mutuel*

115. Le Gouvernement du Gabon a donné les commentaires suivants sur l'idée contenue dans l'article 17 *bis* du projet:

La faculté de déroger, sauf disposition expresse contraire, aux règles établies par l'instrument sur les Missions spéciales permettrait d'autre part de résoudre, du moins provisoirement, les problèmes les plus délicats soulevés par la codification envisagée.

Il en est ainsi notamment de la question de *l'octroi des privilèges et immunités* (diplomatiques) aux Chefs et aux membres des missions spéciales, dont le nombre et la diversité vont croissants, et qui n'ont bien souvent qu'un caractère technique. Les Etats ne doivent pas se trouver engagés, par le biais de la codification, sur la voie de « l'inflation » dans ce domaine.

La solution retenue par la Commission du droit international, qui consiste à laisser aux Etats intéressés le soin de limiter eux-mêmes l'octroi de certains privilèges ou de certaines immunités (à l'exclusion des dispositions ayant un caractère obligatoire), pour telles ou telles missions, en se fondant sur la justification fonctionnelle de ces privilèges ou immunités dans les cas considérés, paraît d'autant plus s'imposer qu'il s'avère impossible de classer, dans un instrument de droit international, les missions spéciales en catégories distinctes et bien définies, selon qu'elles ont, par exemple, un caractère « politique » ou « technique » [44].

[42] *Ibid.*

[43] *Ibid.*

[44] *Ibid.*

116. Le Rapporteur spécial estime que cette opinion est conforme à la décision de la Commission du droit international.

Article 17 quater *(nouveau): Condition du Chef d'Etat*

117. En ce qui concerne la condition du Chef d'Etat le Gouvernement du Gabon a exprimé l'avis suivant:

Tout au plus le cas du chef d'Etat, chef d'une mission nationale ou gouvernementale, pourrait-il faire l'objet d'une mention de caractère général, indiquant qu'il s'agit, bien entendu d'un cas spécial, qui nécessite des adaptations en fonction du protocole en vigueur dans l'Etat de réception pour le traitement des chefs d'Etat considérés en tant que tels [45].

Article 18: Logement de la mission spéciale et de ses membres

118. Le Gouvernement grec soulève deux questions, la première de forme, la seconde de fond. Il estime, en premier lieu, qu'il y a lieu de préciser les termes de l'article 18. Il soutient en second lieu qu'il faut restreindre les privilèges et immunités accordés aux missions techniques de caractère restreint.

Article 19: Inviolabilité des locaux

119. Quatre gouvernements, ceux du Canada, du Chili, des Etats-Unis et de la Grèce, ont fait des commentaires additionnels sur l'article 19.

120. Le Gouvernement du Canada a exprimé l'opinion suivante:

Cet article semble pousser trop loin la règle de l'inviolabilité des bureaux de la mission spéciale. La réserve contenue à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui permet de pénétrer dans les bureaux en cas d'incendie, devrait y être insérée. La disposition pertinente du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963 se lit comme suit: « Toutefois, le consentement du chef de poste consulaire peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiate » [46].

121. Le Rapporteur spécial constate que cette question a déjà été discutée dans le quatrième rapport.

122. Le Gouvernement du Chili observe au sujet du paragraphe 1 de l'article 19:

Il faudrait préciser que le chef de la mission permanente ne peut autoriser les autorités territoriales à pénétrer dans les locaux de la mission spéciale que lorsque ceux-ci se trouvent situés dans un édifice normalement occupé par la mission permanente. Seul le chef de la mission spéciale devrait pouvoir accorder cette autorisation lorsque les locaux de sa mission se trouvent dans des lieux autres que ceux occupés par la mission permanente. Prévoir le contraire serait subordonner la mission spéciale à la mission permanente [47].

123. Le Rapporteur spécial considère qu'il est difficile de refuser au chef de la mission permanente le droit de permettre aux autorités territoriales de pénétrer dans les locaux de la mission spéciale, parce que la garantie d'inviolabilité est donnée à l'Etat et non à la mission spéciale elle-même.

124. En ce qui concerne le paragraphe 2, le Gouvernement du Chili propose:

Pour que l'Etat de réception puisse remplir le devoir de protection qui lui incombe, il faudrait ajouter que la mission spéciale devra notifier à l'Etat de réception quels sont les locaux qu'elle occupe, en les décrivant de façon précise. Le problème ne se pose pas lorsque la mission spéciale a son siège dans les locaux de la mission permanente, mais il peut se présenter lorsqu'elle exerce ses fonctions dans des chambres d'hôtel ou en divers endroits d'une même ville. Faute de prévoir une telle notification, l'Etat de réception pourrait soutenir qu'il n'est pas pleinement responsable de l'inobservation de ses devoirs, étant donné qu'il ignorait les circonstances de fait [48].

125. Le Rapporteur spécial ne s'oppose pas à l'acceptation de cette proposition qu'il trouve raisonnable.

126. Le Gouvernement des Etats-Unis a fait des commentaires montrant les difficultés qui peuvent être provoquées par la règle d'inviolabilité des locaux et des biens. Ces commentaires peuvent être divisés en trois parties:

127. En ce qui concerne l'inviolabilité des locaux, le Gouvernement des Etats-Unis présente un commentaire et fait une proposition. En voici le texte:

L'inviolabilité des locaux pose des problèmes particuliers étant donné que, si la mission spéciale n'est pas installée dans les locaux d'une mission diplomatique permanente, elle occupe généralement des chambres d'hôtels ou des bureaux. Les chambres d'hôtels présentent des difficultés particulières à cause du danger d'incendie ou autre sinistre. La sécurité des autres occupants ne peut être mise en péril à cause du refus d'une mission de laisser pénétrer sur les lieux les pompiers ou la police venus s'occuper d'un cas d'urgence. Ceci s'applique également, à un moindre degré, à un bâtiment à usage commercial. Il est illusoire de penser que les cas d'urgence peuvent être réglés par voie de négociation entre le ministère des affaires étrangères et la mission spéciale.

Les Etats-Unis estiment qu'une phrase devrait être ajoutée à la fin du paragraphe 1 de l'article 19 pour qu'il corresponde au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Cette phrase devrait être ainsi conçue: « Toutefois, le consentement du chef de la mission spéciale peut être tenu pour acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant une prompte opération de sauvegarde » [49].

128. Le Rapporteur spécial rappelle que cette question a été déjà étudiée dans le quatrième rapport et qu'il a exprimé ses vues sur la solution à adopter.

129. En ce qui concerne les biens meubles de la mission spéciale, le Gouvernement des Etats-Unis propose:

Le fait de soustraire à l'application des mesures d'exécution, l'ameublement, les véhicules automobiles et autres biens utilisés par les missions spéciales pose des problèmes si ces biens sont loués. On voit mal pourquoi il serait absolument nécessaire de soustraire ces biens aux voies d'exécution normales si des biens équivalents peuvent être utilisés à leur place [50].

[45] *Ibid.*
[46] *Ibid.*
[47] *Ibid.*
[48] *Ibid.*
[49] *Ibid.*
[50] *Ibid.*

130. Le Rapporteur spécial persiste à estimer que des mesures d'exécution risquent de causer des difficultés pour le fonctionnement régulier de la mission spéciale.

131. En ce qui concerne les immeubles, le Gouvernement des Etats-Unis pose la question suivante:

La question des immeubles présente également des difficultés. A supposer qu'un hôtel soit vendu par décision judiciaire, comment serait-il possible de soustraire à la vente des locaux que la mission spéciale occupe dans l'hôtel ? Ce genre d'immunité extraordinaire risque de rendre plus difficile à la mission spéciale l'acquisition de biens qu'elle ne compte utiliser que pour une durée limitée [51].

132. Le Rapporteur souligne à nouveau que des mesures d'exécution peuvent entraver le fonctionnement régulier de la mission spéciale.

Article 20: Inviolabilité des archives et des documents

133. Seul le Gouvernement grec a présenté des observations sur l'article 20 du projet. Il trouve qu'il faut apporter à cette disposition des restrictions pour les missions spéciales de caractère technique ou des missions spéciales de courte durée. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il ne faut faire aucune restriction en cette matière, quelle que soit la nature ou le caractère de la mission spéciale en cause.

Article 22: Liberté de communication

134. Le Gouvernement du Gabon demande que des précisions soient apportées en ce qui concerne la valise de la mission spéciale. Il observe à cet égard:

Il pourrait être utile de préciser, à propos de la liberté de communication, que lorsque l'Etat d'envoi entretient une représentation diplomatique permanente dans l'Etat de réception, les documents officiels de la mission spéciale doivent emprunter le plus souvent possible la « valise » de cette représentation. La mise en service d'une « valise » supplémentaire, propre à la mission spéciale et fonctionnant sous la responsabilité de son chef devrait être, dans le cas considéré, exceptionnelle [52].

135. Le Rapporteur spécial estime que cette observation du Gouvernement du Gabon entre dans le cadre des idées exprimées en la matière par la Commission du droit international.

136. Le Gouvernement grec a fait deux observations concernant l'article 22 du projet:

a) Il trouve que la disposition doit être moins extensive en ce qui concerne les privilèges et immunités. Ses observations n'indiquent pas concrètement la mesure de la restriction souhaitée.

b) Il demande s'il serait possible de restreindre les privilèges et immunités notamment pour les missions techniques et celles de courte durée. C'est là une question d'ordre général.

[51] *Ibid.*

[52] *Ibid.*

Article 23: Exemptions fiscales de la mission

137. Le Gouvernement grec souligne le caractère strictement fonctionnel des privilèges et des immunités et se demande s'il est vraiment nécessaire d'octroyer aux missions spéciales aux fins de l'accomplissement de leurs tâches, tous les privilèges et immunités qui figurent à l'article 23 du projet.

138. Le Rapporteur spécial estime que ces observations posent la question générale du volume et de l'étendue des privilèges et immunités.

Article 24: Inviolabilité de la personne

139. Cet article a fait l'objet de commentaires de deux gouvernements: ceux du Canada et de la Grèce.

140. Le Gouvernement du Canada a présenté des observations suivies d'une proposition. En voici le texte:

Cet article soulève un problème d'importance — celui de savoir si des membres d'une mission spéciale doivent jouir de l'inviolabilité de la personne qui, dans le contexte des Conventions de Vienne, est prise dans le sens à la fois d'une protection spéciale contre la *vis injusta* et d'une immunité entre la *vis justa*, c'est-à-dire contre l'arrestation et la détention motivées par des actes individuels. Le Gouvernement canadien estime que la protection spéciale prévue dans le premier cas est justifiée en toute circonstance et que, par conséquent, la responsabilité internationale de l'Etat est engagée si celui-ci n'a pas pris les précautions voulues. Cependant, en ce qui concerne le deuxième sens donné au terme, le Canada préférerait que le projet refuse l'immunité en question aux missions spéciales, car elle équivaut pratiquement à l'immunité de la juridiction pénale et n'est donc pas la conséquence nécessaire d'une immunité qui, de l'avis du Canada, ne devrait s'appliquer qu'aux seuls actes officiels des agents politiques de l'Etat.

Si la majorité de la Commission estimait qu'il faut établir certaines garanties contre l'arrestation préventive sans les étendre à la détention en exécution d'un jugement, on pourrait sans doute arriver à une formule de compromis fondée sur celle qui a été adoptée en ce qui concerne le personnel consulaire. La disposition en question, libellée dans les termes suivants, figure à l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires:

> « Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente... A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive [53]. »

141. Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission du droit international a déjà discuté à plusieurs reprises la question posée dans les observations du Gouvernement du Canada. Elle s'est toujours montrée disposée à garantir aux membres des missions spéciales la pleine inviolabilité de la personne. Etant donné qu'il s'agit d'une question de droit matériel, le Rapporteur spécial recommande à la Commission de l'examiner encore une fois, afin d'être à même de confirmer l'opinion qu'elle a déjà exprimée.

[53] *Ibid.*

142. Le Gouvernement grec doute qu'il puisse s'associer à la rédaction actuelle de l'article 24 du projet et demande que cette disposition soit rendue moins extensive pour ce qui est des privilèges et immunités qui y sont prévus. Il ne donne, toutefois, aucune explication détaillée à cet égard.

Article 25: Inviolabilité du logement privé

143. Les Gouvernements du Canada et de la Grèce ont présenté des observations sur l'article 25. Les observations du Canada ont la teneur suivante:

Si l'on part de l'idée qu'en principe aucun membre d'une mission spéciale ne doit être assimilé à un agent diplomatique, la portée de cet article paraît un peu excessive. On peut se demander si l'article 24 ne suffirait pas, car il ne semble guère réaliste de demander à l'Etat de réception de faire bénéficier d'une protection spéciale des logements privés qui sont généralement constitués par des chambres d'hôtels: ceci paraît dépasser l'obligation habituelle qui est, pour l'Etat de réception, de prendre des précautions raisonnables. De plus, le Canada estime que même si cet article devrait être conservé sous sa forme actuelle, l'inviolabilité du logement privé devrait être assortie de la même réserve concernant les cas d'incendie ou autre que celle qui est mentionnée dans les observations relatives à l'article 19 [54].

144. Le Rapporteur spécial trouve que l'inviolabilité du logement privé est une des conditions indispensables pour l'accomplissement de la tâche d'une mission spéciale.

145. Le Gouvernement grec a fait deux observations au sujet de l'article 25:

a) Il a demandé que cette disposition soit rendue moins extensive en ce qui concerne les privilèges et immunités.

b) Il a demandé en outre que des restrictions y soient apportées en ce qui concerne les missions techniques ou de courte durée, même si elles sont chargées de négocier et de signer un traité.

146. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau qu'à son avis la garantie de l'inviolabilité du logement privé est nécessaire pour le libre accomplissement de la tâche de la mission spéciale.

Article 26: Immunité de juridiction

147. Les Gouvernements du Canada et de la Grèce ont présenté des observations sur l'article 26.

148. Le Gouvernement du Canada a estimé que:

Cet article élargit trop la portée des immunités accordées aux membres et au personnel des missions spéciales. D'autre part, les dispositions de cet article semblent reprendre plus en détail le contenu des deux premières phrases de l'article 24. On devrait envisager, par conséquent, de fusionner les dispositions pertinentes des deux articles [55].

149. Le Rapporteur spécial considère qu'on ne saurait fusionner les dispositions des articles 24 et 26 du projet. L'article 24 est important car il prévoit la garantie de l'*habeas corpus*, tandis que l'article 26 traite d'une autre question.

150. Le Gouvernement grec estime, sans donner plus de précisions, que le texte de l'article 26 doit être rendu moins extensif en ce qui concerne les privilèges et immunités.

Article 27: Renonciation à l'immunité

151. Le Gouvernement du Chili a soumis au sujet de l'article 27 une proposition d'ordre architectonique, ainsi conçue:

Il faudrait placer cette disposition à la suite de l'article 36, une fois précisé le statut de toutes les personnes visées dans son paragraphe 1.

152. Le Rapporteur spécial a proposé dans son quatrième rapport que l'ordre architectonique des articles soit décidé après que le texte de tous les articles aura été adopté. C'est à ce moment qu'il y aura lieu de prendre en considération la proposition du Gouvernement du Chili.

Article 28: Exemption de la législation sur la sécurité sociale

153. Les Gouvernements du Chili et de la Grèce ont présenté des commentaires additionnels sur l'article 28.

154. Les commentaires du Gouvernement du Chili, qui contiennent une proposition d'amendement ont la teneur suivante:

Il peut arriver que des personnes ayant la nationalité de l'Etat d'envoi mais résidant de façon permanente dans l'Etat de réception soient incorporées au personnel diplomatique de la mission spéciale. En pareil cas, elles devraient être couvertes par les dispositions du paragraphe 1 de cet article. Il semble donc souhaitable de rédiger l'alinéa *a* du paragraphe 2 dans les termes suivants: « Aux ressortissants de l'Etat de réception ou aux étrangers qui y sont domiciliés, à condition que ces derniers fassent partie du personnel diplomatique de la mission » [56].

155. La proposition du Gouvernement du Chili pose une question compliquée: celle du conflit entre deux principes, à savoir:

d'une part le principe déjà adopté par la Commission et selon lequel l'Etat de réception est seul maître de décider s'il faut accorder des privilèges et immunités aux membres des missions spéciales qui sont ses ressortissants ou ses résidents permanents;

et, d'autre part, le principe nouveau proposé par le Gouvernement du Chili et selon lequel les ressortissants permanents de l'Etat de réception qui sont ressortissants de l'Etat d'envoi devraient bénéficier des exemptions de l'article 28 dès l'instant qu'ils font partie du personnel diplomatique d'une mission spéciale.

156. Le Rapporteur spécial estime pour sa part qu'il faut s'en tenir à sa solution consacrée par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à l'article 33, paragraphe 2, alinéas *a* et *b*.

[54] *Ibid.*

[55] *Ibid.*

[56] *Ibid.*

157. Le Gouvernement grec demande que les privilèges et immunités octroyés par l'article 28 soient restreints. Il ne fait toutefois aucune proposition concrète en ce sens.

Article 29: Exemption des impôts et taxes

158. Cet article a fait l'objet des commentaires des Gouvernements des Etats-Unis et de la Grèce.

159. Le Gouvernement des Etats-Unis a estimé que:

Ce que vise le dernier membre de phrase (à partir de « et pour tous les actes... ») de cet article n'est pas clair. Il faudrait donc soit le modifier soit le supprimer [57].

160. Le Rapporteur spécial estime que la rédaction du projet en français est claire mais qu'il faut revoir le texte anglais et apporter une addition au Commentaire.

161. Le Gouvernement grec demande que le texte de l'article 29 soit rendu moins extensif en ce qui concerne les privilèges et immunités et que des restrictions supplémentaires soient admises pour les missions spéciales de caractère technique ou de courte durée. Cette demande soulève la question générale du volume et de l'étendue des privilèges et immunités à accorder aux missions spéciales.

Article 30: Exemption des prestations personnelles

162. Le Gouvernement du Canada estime que:

Cet article, tel qu'il est rédigé, paraît acceptable. Néanmoins, le Gouvernement canadien n'est pas d'accord sur l'alinéa *b* du paragraphe 2 du commentaire, qui tendrait à conférer l'exemption des prestations personnelles au personnel recruté sur place [58].

163. Le Rapporteur spécial pense que les craintes que le paragraphe 2 du Commentaire inspire au Gouvernement canadien ne sont pas justifiées eu égard au paragraphe 3 du Commentaire.

164. Le Gouvernement grec a exprimé le désir que les immunités et privilèges prévus à l'article 30 du projet soient restreints notamment pour les missions spéciales d'ordre technique et celles de courte durée. C'est là une question qui dépend de la solution générale qui sera adoptée par la Commission.

Article 31: Exemption douanière

165. Cet article a fait l'objet des commentaires des Gouvernements du Canada, des Etats-Unis, du Gabon et de la Grèce.

166. Les commentaires du Gouvernement du Canada ont la teneur suivante:

Cet article prévoit l'exemption douanière non seulement pour les objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale mais également pour les objets destinés à l'usage personnel du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du personnel diplomatique de la mission spéciale ou des membres de leur famille qui les accompagnent.

Il établit également que le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale sont exemptés de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat de réception. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne intéressée, de son représentant autorisé ou du représentant de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.

On peut soutenir qu'il faudrait supprimer l'exemption visée dans cet article, car elle devrait continuer à relever des procédés de courtoisie et de la réciprocité [59].

167. Le Rapporteur spécial souligne que les exemptions de la douane doivent être accordées *ex jure* et qu'elles ne relèvent pas de la courtoisie et de la réciprocité.

168. Le Gouvernement des Etats-Unis a exprimé certaines réserves sur la portée de l'exemption douanière. Ses observations ont la teneur suivante:

Le Gouvernement des Etats-Unis estime que les privilèges fiscaux et douaniers accordés aux missions spéciales devraient normalement être limités à ceux qui sont indispensables à l'exécution des « tâches déterminées » pour lesquelles les missions sont envoyées. Il ne pense pas qu'il faille accorder des privilèges personnels pour les membres des missions spéciales. Il craint que la lourde charge imposée à l'Etat de réception en vertu de cet article et autres articles connexes n'amène les Etats dont le revenu provient en grande partie des droits de douane à penser qu'ils ne peuvent se permettre de recevoir des missions spéciales. Une telle éventualité marquerait un grave recul dans la pratique des relations extérieures [60].

169. Le Rapporteur spécial estime que les observations du Gouvernement des Etats-Unis soulèvent une question de principe que la Commission devrait trancher avant de procéder à une modification éventuelle de l'article 31.

170. Les observations du Gouvernement du Gabon reposent sur une conception différente de celle qui a été adoptée par la Commission. Elles ont la teneur suivante:

L'exemption des droits de douane au bénéfice des membres des missions spéciales constitue l'un des domaines où une latitude d'appréciation devrait être laissée, par un moyen ou par un autre, aux autorités de l'Etat de réception [61].

171. Le Rapporteur spécial rappelle à nouveau que l'exemption douanière doit être accordée *ex jure* et qu'elle ne peut être laissée à la discrétion de l'Etat de réception.

172. Le Gouvernement grec considère, sans donner plus de précision, que les privilèges et immunités prévus à l'article 31 du projet devraient être moins étendus.

Article 32: Personnel administratif et technique

173. Seul le Gouvernement des Etats-Unis a formulé des observations concernant l'article 32 du projet. Ces observations ont la teneur suivante:

L'importance des privilèges et immunités prévus dans cet article n'est pas justifiée par la nature des services rendus. Cette observation est encore plus pertinente dans le cas du paragraphe 2

[57] *Ibid.*

[58] *Ibid.*

[59] *Ibid.*

[60] *Ibid.*

[61] *Ibid.*

de l'article 35, qui étend ces privilèges aux membres des familles des personnes visées à l'article 32. Etant donné le caractère temporaire des missions spéciales, il est permis de se demander s'il est vraiment nécessaire d'appliquer aux familles des membres des missions spéciales les privilèges et immunités des familles des membres des missions permanentes [62].

174. Le Rapporteur spécial estime que les observations du Gouvernement des Etats-Unis trouvent leur réponse dans les commentaires de l'article 32 au quatrième rapport, où cette question a déjà été discutée.

Article 33: Membres du personnel de service

175. La seule observation visant cet article est celle du Gouvernement grec qui estime que le texte devrait être rendu moins extensif pour ce qui est des privilèges et immunités qui y sont prévus. Le Rapporteur spécial ne partage pas cette opinion.

Article 34: Personnes au service privé

176. Le Gouvernement grec a fait deux commentaires sur l'article 34. Il estime en premier lieu que l'article devrait être rendu moins extensif pour ce qui est des privilèges et immunités qui y sont prévus. Il se demande en outre si, du point de vue strictement fonctionnel, ces privilèges et immunités sont vraiment nécessaires. Le Rapporteur spécial considère, pour sa part, que « la petite immunité », pour les actes accomplis dans le service, est nécessaire même pour la catégorie du personnel visée à l'article 34.

Article 35: Membres de la famille

177. Les Gouvernements des Etats-Unis et de la Grèce ont présenté des observations sur l'article 35 du projet.

178. Le Gouvernement des Etats-Unis a exprimé à l'égard de l'article 35 les mêmes réserves qu'à l'égard de l'article 32; voir plus haut.

179. Le Rapporteur spécial considère, cependant, que certaines garanties doivent être données aux membres de la famille des personnes visées à l'article 32.

180. Le Gouvernement de la Grèce estime que l'article 35 devrait être rendu moins extensif pour ce qui est des privilèges et immunités. Mais il ne présente aucune proposition concrète en ce sens.

Article 36: Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception

181. Reprenant une idée qu'il avait déjà avancée au sujet de l'article 28, le Gouvernement du Chili fait la proposition suivante:

Le principe consacré dans cet article paraît correct, à une exception près. Il peut s'avérer indispensable pour les Etats de création récente ou ayant une faible population et manquant de techniciens ou d'experts en nombre suffisant d'inclure, parmi le personnel administratif et technique de la mission, quelques-uns de leurs ressortissants qui résident dans l'Etat de réception. En pareil cas, on ne voit aucune raison d'accorder à ces personnes un traitement différent de celui dont jouissent les autres membres du personnel administratif et technique de la mission qui, eux, ne résident pas dans l'Etat de réception. C'est pourquoi il faudrait modifier le paragraphe 1 de telle manière qu'il s'applique à tous les membres du personnel administratif et technique, quel que soit leur lieu de résidence.

En contrepartie de cette extension des privilèges et immunités à certaines personnes résidant dans l'Etat de réception, il faudrait accorder à celui-ci une garantie supplémentaire. A cette fin, il suffirait d'ajouter à l'article 14 une disposition prévoyant que l'accord de l'Etat de réception est nécessaire pour pouvoir inclure, parmi le personnel diplomatique ou administratif et technique, des ressortissants de l'Etat d'envoi ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception [63].

182. Le Rapporteur spécial a déjà marqué son désaccord avec cette proposition dans la section du présent supplément consacrée à l'article 14.

Article 37: Durée des privilèges et immunités

183. Les seuls commentaires additionnels visant l'article 37 sont ceux du Gouvernement du Chili qui concernent plus particulièrement le paragraphe 2 de cette disposition. En voici le texte:

Il faut déterminer avec la plus grande exactitude l'instant précis où cessent les privilèges et immunités. L'expression « à l'expiration d'un délai raisonnable », qui reprend textuellement le paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, est extrêmement vague et peut donner naissance à de graves problèmes si un membre de la mission demeure dans l'Etat de réception après la cessation de ses fonctions. Le problème a été résolu, dans la Convention de Vienne de 1961, en faisant suivre les mots « délai raisonnable » des mots « ... qui lui aura été accordé ... » (par l'Etat de réception). Le commentaire relatif à l'article 37 devrait comporter cette précision ou une autre précision analogue permettant de déterminer exactement la durée du « délai raisonnable » [64].

184. Le Rapporteur spécial est en principe d'accord avec la proposition du Gouvernement du Chili, mais il est incapable de trouver pour remplacer les termes consacrés « délai raisonnable », une expression à la fois plus précise et plus large qui engloberait tous les cas voulus.

Article 39: Transit par le territoire d'un Etat tiers

185. La question du transit par le territoire d'un Etat tiers a soulevé de l'intérêt et a provoqué les observations de trois gouvernements, à savoir: ceux du Chili, des Etats-Unis et de la Grèce.

186. Le Gouvernement du Chili propose l'amendement suivant au paragraphe 4 de l'article 39:

Il faudrait supprimer toute allusion à la façon dont l'Etat tiers peut être informé du transit de la mission, car toute omission pourrait être interprétée comme excluant les modes d'information non expressément mentionnés. La partie pertinente de ce paragraphe devrait se lire « ... il doit avoir été informé d'avance du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé » [65].

[62] *Ibid.*

[63] *Ibid.*

[64] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[65] *Ibid.*

187. Le Rapporteur spécial estime que cet amendement est acceptable et utile.

188. Les observations du Gouvernement des Etats-Unis ont la teneur suivante:

La portée et les effets de cet article demandent à être étudiés plus à fond, notamment compte tenu des accidents de voitures qui peuvent se produire en cours de route [66].

189. Le Gouvernement grec considère que les privilèges et immunités prévus à l'article 39 devraient être moins extensifs. Il n'a, cependant, proposé aucun amendement concret à cette disposition.

Article 40 bis*: Non-discrimination*

190. La question de non-discrimination a fait l'objet de commentaires de la part du Gouvernement des Etats-Unis et du Gouvernement du Gabon.

191. Le Gouvernement des Etats-Unis a estimé qu'une règle établissant la non-discrimination en ce qui concerne le mode de réception des missions spéciales du même genre serait inutile et inopportune. Ses observations figurent à la section du présent supplément consacrée à l'article 11. Le Gouvernement des Etats-Unis ne s'est pas prononcé toutefois sur la discrimination entre missions spéciales.

192. Le Gouvernement du Gabon a exprimé l'avis suivant:

La question de la *discrimination* — dont l'interdiction peut s'avérer utile, mais ne saurait être érigée en principe absolu dans le cas des missions spéciales étant donné leur diversité et leur caractère *ad hoc*, qui peuvent amener parfois l'Etat de réception à appliquer à l'une d'entre elles un traitement approprié aux circonstances — soulève un problème analogue.

Ce qu'il s'agit seulement d'éviter semble-t-il, en prohibant la discrimination, c'est que la délégation *d'un* Etat soit l'objet, à son corps défendant, d'un traitement inférieur à celui accordé à *l'ensemble* des délégations analogues. Mais rien n'empêche deux Etats de s'entendre entre eux pour appliquer à *telle ou telle* mission spéciale, ou catégorie de missions spéciales, à titre unilatéral ou mutuel un traitement inférieur ou supérieur (et dans ce cas pour des raisons bien déterminées et valables), à celui dont *l'ensemble* des missions analogues étrangères font l'objet (dispositions du genre de celles de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques) [67].

193. Le Rapporteur spécial observe que la question a été réglée par la décision par laquelle l'Assemblée générale a approuvé le Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa huitième session.

TROISIÈME PARTIE: DISPOSITIONS DIVERSES

Article 41: Organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles

194. Le Gouvernement du Canada a fait une suggestion concernant le commentaire de l'article 41. Cette suggestion a la teneur suivante:

Sans faire objection à l'article lui-même, le Gouvernement canadien estime que le commentaire officiel qui l'accompagne devrait mettre l'accent sur la nécessité de l'accord préalable de l'Etat de réception, au moins en principe, en ce qui concerne la communication de la mission spéciale avec des organes de l'Etat de réception autres que son ministère des affaires étrangères [68].

195. Le Rapporteur spécial exprime son accord avec la suggestion du Gouvernement canadien.

196. Le Gouvernement du Chili demande que l'article 41 soit placé dans la première partie du projet, immédiatement après l'article 11 actuel. Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé qu'elle n'examinera l'ordre architectonique des articles qu'après avoir adopté toutes les dispositions du projet.

Article 42: Activité professionnelle

197. L'article 42 a fait l'objet des commentaires des Gouvernements du Canada et de la Grèce.

198. Le Gouvernement du Canada estime:

Cet article, tel qu'il est libellé, se borne à proscrire les activités exercées en vue d'un gain personnel et ne vise pas le cas des membres des missions spéciales qui, pour le compte de l'Etat d'envoi, exerceraient des activités qui ne rentrent pas dans le cadre du mandat de la mission. Il serait peut-être souhaitable de rattacher ces activités exercées pour le compte de l'Etat d'envoi aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 40 [69].

199. Le Rapporteur spécial est d'accord avec l'idée avancée par le Gouvernement du Canada et laisse à la Commission le soin de décider si le lien entre les articles 40 et 42 devrait être indiqué dans le texte même de l'article 42 ou dans le commentaire.

200. Le Gouvernement grec estime que les privilèges et immunités prévus à l'article 42 devraient être restreints ou même supprimés pour les missions spéciales chargées de tâches techniques ou envoyées pour une courte durée, même si ces missions sont chargées de négocier ou de signer un traité. Le Rapporteur spécial exprime des doutes sur la distinction ainsi faite entre missions spéciales de différentes natures.

Article 44: Cessation des fonctions de la mission spéciale

201. Le Gouvernement du Canada propose l'amendement suivant à l'article 44:

On devrait peut-être élargir cet article de manière à prévoir expressément la cessation habituelle des fonctions résultant de l'exécution des objectifs de la mission spéciale [70].

202. Le Rapporteur spécial laisse à la Commission le soin de décider s'il faut retenir l'idée énoncée dans l'amendement canadien. Il rappelle, toutefois, que la Commission a déjà décidé de ne pas prévoir expressément les cas de cessation de fonctions qui peuvent être considérés comme naturels et dans lesquels il y a lieu de ranger l'accomplissement de la tâche de la mission spéciale.

[66] *Ibid.*

[67] *Ibid.*

[68] *Ibid.*

[69] *Ibid.*

[70] *Ibid.*

Article « 0 » (numéro provisoire) : Expressions employées

203. Cet article a fait l'objet de commentaires de la part des Gouvernements des Etats-Unis, du Gabon et du Japon.

204. Le Gouvernement des Etats-Unis propose pour la mission spéciale une définition qui repose sur une conception différente de celle que la Commission a faite sienne jusqu'à présent. L'adoption de cette proposition exigerait donc de la part de la Commission la prise d'une décision de fond préalable. Voici le texte de la proposition du Gouvernement des Etats-Unis:

Dans leurs observations sur l'article provisoirement numéroté 0, les Etats-Unis proposent une définition des missions qui devraient bénéficier d'un traitement spécial. Dans le cas de ces missions, les Etats-Unis seraient généralement en faveur des privilèges et immunités proposés dans le projet d'articles.

Les observations qui suivent ne doivent pas être considérées comme exhaustives ni comme indiquant toutes les modifications de forme qu'il faudrait apporter au texte pour le rendre conforme aux idées exprimées dans les *Observations de caractère général.*

Article 0 (numéro provisoire) :

a) Les Etats-Unis proposent de définir l'expression « mission spéciale », aux fins du projet d'articles, de la manière suivante:

L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission:

1) Qui est établie par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception pour une période limitée en vue d'accomplir des tâches expressément déterminées et qui est dirigée ou reçue par un fonctionnaire ayant rang de ministre membre du Cabinet ou d'un rang équivalent ou supérieur; ou

2) Que l'Etat d'envoi et l'Etat de réception reconnaissent expressément comme telle au sens de la présente Convention [71].

Le Gouvernement des Etats-Unis a fait en outre les commentaires suivants sur les paragraphes *g* et *r* de l'article « 0 »:

g) Les Etats-Unis n'ont pas pour pratique de désigner comme plénipotentiaire tout fonctionnaire qu'ils envoient dans un autre Etat pour les représenter dans l'accomplissement d'une tâche déterminée. Si l'on a voulu par là exclure du champ d'application du projet d'articles les experts tels que ceux dont il a été question plus haut dans les *Observations de caractère général,* mieux vaudrait sans doute modifier la définition de l'expression « mission spéciale ». Les Etats-Unis doutent qu'une telle désignation soit courante dans la plupart des Etats d'envoi.

r) Cette définition semble exagérément large. Les Etats-Unis proposent d'inclure le terme « exclusivement » entre le terme « sont » et « utilisés » à la troisième ligne de cet alinéa de l'article provisoirement numéroté 0 qui figure à la page 34 du document A/CN.4/189/Add.1. La définition ainsi modifiée correspondrait, à l'exception du dernier membre de phrase, à l'article 1, *j*, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. De l'avis des Etats-Unis, on devrait rendre ce dernier membre de phrase plus limitatif en excluant de la définition la résidence ou les logements des personnes autres que le chef de la mission spéciale [72].

205. Le Gouvernement du Gabon a fait l'observation suivante en ce qui concerne la terminologie employée dans le projet:

Il conviendrait par contre de rechercher l'unité de terminologie la plus étroite possible avec la Convention de Vienne du 18 avril 1961, dans la rédaction de *l'article introductif* qui sera utilement consacré à la définition des expressions utilisées dans le document [73].

206. Le Gouvernement du Japon estime qu'il y aurait lieu de préciser davantage certaines définitions. Voici le texte de ses commentaires:

Il serait souhaitable de préciser clairement dans un article sur les définitions le sens du terme « membre », ainsi que le champ d'action et la nature des « missions spéciales ». Il semble indispensable, en particulier, de donner de l'expression « missions spéciales » une définition claire qui en limite l'application aux missions qui méritent vraiment de jouir des immunités et privilèges visés dans le présent projet d'articles [74].

207. Le Rapporteur spécial observe que la Commission a tenu compte pendant la préparation du projet de l'idée exprimée par le Gouvernement du Gabon. Il exprime l'espoir qu'avec l'aide du Comité de rédaction il apportera aux définitions la précision et la clarté souhaitées par le Gouvernement du Japon.

Article « X » (nouveau) : Valeur juridique des dispositions

208. La question de la valeur juridique des dispositions du projet a fait l'objet des commentaires suivants du Gouvernement du Gabon:

1. *La faculté de déroger aux dispositions de l'instrument envisagé.* En effet, la pratique concernant les « missions spéciales » paraît difficile à inventorier, et *a fortiori* à codifier, en sorte que l'avis, qui semble prévaloir, selon lequel les dispositions du projet d'articles qui les concerne ne sauraient être, en principe, des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel, paraît le plus sage.

Ce principe de base devrait être clairement exprimé en tête du document, étant bien entendu que l'on ne préjuge pas de l'avenir — le temps, l'expérience et la jurisprudence pouvant modifier à la longue la situation actuelle.

2. *Les dispositions ayant force obligatoire* pour les Etats signataires de l'instrument, ou qui y auraient adhéré, constitueraient alors l'exception, et seraient mentionnées comme telles. Il pourrait s'agir notamment des articles concernant:

a) L'inviolabilité des archives et des documents de la mission spéciale;

b) L'inviolabilité des locaux de la mission spéciale (sauf autorisation du Chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi d'y pénétrer);

c) L'inviolabilité de la personne limitée à l'exercice de la fonction;

d) La liberté de communication.

On pourrait y ajouter les dispositions prévoyant l'inviolabilité du logement privé du chef de la mission spéciale et des autres membres de la mission proprement dite (à l'exclusion bien entendu du personnel administratif, technique ou de service), encore que cela ne soit pas indispensable, compte tenu de l'inviolabilité déjà prévue pour les locaux de la mission (qui, du reste, se confondent souvent avec les logements privés du chef et des membres de la mission), et pour les intéressés eux-mêmes.

[71] *Ibid.*

[72] *Ibid.*

[73] *Ibid.*

[74] *Ibid.*

Il convient par ailleurs de ne pas perdre de vue que l'inviolabilité des locaux d'une mission étrangère, ou du logement privé de ses membres soulève le problème du droit d'asile — problème si délicat et si controversé qu'il n'a pas été évoqué dans la Convention de Vienne.

Peut-être, à ce propos, serait-il bon de stipuler de toute manière que non seulement « les locaux de la mission spéciale », mais encore « les logements privés de l'ensemble de son personnel » ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission spéciale telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception (art. 40 du projet) [75].

Article « Y » (nouveau): Rapport entre la présente Convention et les autres accords internationaux

209. Le Gouvernement du Japon a présenté le commentaire suivant sur la question des rapports entre les présents articles et les autres accords internationaux:

Il semble souhaitable de reprendre l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui dispose que:

1. Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords.

[75] *Ibid.*

2. Aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant ses dispositions ou étendant leur champ d'application [76].

210. Le Rapporteur spécial est en principe d'accord avec la proposition du Gouvernement du Japon.

Nouvel article: Proposition du Gouvernement grec

211. Les observations du Gouvernement grec contiennent la proposition suivante:

Une réglementation particulière devrait être prévue pour certains cas où l'Etat qui envoie une mission spéciale a dans le pays étranger une ambassade (lieu des travaux de la mission spéciale à la ville siège de l'ambassade ou à une certaine proximité de celle-ci). En pareils cas, seraient applicables les observations ci-dessus sous n° 2 concernant les articles y mentionnés [77].

212. Le Rapporteur spécial espère que son collègue grec l'aidera à mieux comprendre l'idée qui est à la base de cette proposition afin qu'il puisse se prononcer en connaissance de cause sur l'opportunité de son adoption.

[76] *Ibid.*
[77] *Ibid.*

Observations écrites des gouvernements reçues après l'ouverture de la dix-neuvième session de la Commission du droit international; elles sont accompagnées des remarques du Rapporteur spécial (A/CN.4/194/Add.5)

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
NOTE PRÉLIMINAIRE	139
I. COMMENTAIRES ADDITIONNELS CONCERNANT LE CHAPITRE II DU QUATRIÈME RAPPORT SUR LES MISSIONS SPÉCIALES	139
A. Observations générales	139
B. Commentaires sur certaines questions particulières	140
II. COMMENTAIRES ADDITIONNELS CONCERNANT LE CHAPITRE III DU QUATRIÈME RAPPORT SUR LES MISSIONS SPÉCIALES	141
Première partie du projet de Convention: Règles générales	141
Articles 1 à 4	141
Article premier: Envoi de missions spéciales	141
Article 2: La tâche d'une mission spéciale	142
Article 5: Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats	142
Article 7: et Article 8: Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale; Notification	142
Article 9: Règles générales sur la préséance	142
Article 11: Commencement des fonctions d'une mission spéciale	142
Article 14: Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel	142

Pages

Deuxième partie du projet de Convention: Facilités, privilèges et immunités 143

Considérations générales 143

Article 17 *bis*: Dérogation aux dispositions de la deuxième partie par accord mutuel 143

Article 17 *ter*: Différence entre les catégories de missions spéciales 143

Article 17 *quater*: Condition du chef d'Etat 143

Article 22: Liberté de communication 143

Article 35: Membres de la famille 143

Note préliminaire

1. Après l'ouverture de la dix-neuvième session de la Commission du droit international et le dépôt des deux parties du supplément à son rapport (A/CN.4/194/Add.3 et 4), le Rapporteur spécial a reçu les observations des Gouvernements de l'Australie, de la Finlande et de la Jamaïque sur le projet d'articles sur les missions spéciales. Vu l'importance des suggestions contenues dans ces observations, le Rapporteur spécial leur a consacré le présent supplément additionnel au rapport qu'il soumet à l'examen de la Commission. Ce document suit le plan adopté pour le supplément.

I. — Commentaires additionnels concernant le chapitre II du quatrième rapport sur les missions spéciales

A. — Observations générales

2. Des observations d'un caractère général ont été présentées par les Gouvernements australien et finlandais.

3. Celles du Gouvernement australien ont la teneur suivante:

... Le Gouvernement australien a étudié avec intérêt le projet d'articles sur les missions temporaires établi par la Commission du droit international et tient à féliciter celle-ci de la minutie et du soin qu'elle a apportés à l'élaboration de ces articles.

... Tout en reconnaissant qu'il est souhaitable de codifier les règles du droit international régissant actuellement la matière, le Gouvernement australien note avec inquiétude — car c'est là une chose à laquelle il est opposé — que les auteurs du projet entendent apparemment non seulement étendre le bénéfice de ces articles à un grand nombre de personnes, mais aussi accorder à ces personnes des privilèges et immunités qui risquent fort de déborder les limites résultant des exigences de la fonction [1].

4. Les observations générales du Gouvernement finlandais sont les suivantes:

La pratique des missions spéciales est en fait la forme la plus ancienne de diplomatie: elle remonte à un passé lointain, à une époque où il n'y avait pas de missions permanentes. Dans les relations internationales actuelles, le recours aux missions spéciales s'intensifie de nouveau à mesure que la coopération entre les Etats s'étend à de nouveaux domaines et que le champ d'action et les activités des organisations internationales s'élargissent. Il importe donc au plus haut point que les principes du droit international relatifs aux missions spéciales soient codifiées, précisés et complétés par toutes nouvelles dispositions jugées nécessaires. Selon le Gouvernement finlandais, le projet élaboré à cette fin par la Commission du droit international et approuvé, en principe, lors des seizième et dix-septième sessions de cette commission, est, pour l'essentiel, approprié, et il conviendrait de rédiger, aussitôt que possible, un texte définitif qui en reprendrait les grandes lignes. Le Gouvernement finlandais voudrait néanmoins que l'on examine les points ci-après lorsque l'on donnera au projet sa forme définitive.

A mesure que la pratique des missions spéciales s'étend, leur nature et leur composition commencent à varier. A côté de délégations composées de personnalités éminentes, chargées de négocier d'importantes questions politiques, on voit des missions spéciales d'un niveau inférieur qui peuvent être soit des missions diplomatiques, soit des groupes de travail envoyés pour s'acquitter d'une tâche purement technique. Entrent, notamment dans cette catégorie, les délégations aux conférences et les représentants des Etats auprès des comités mixtes et des commissions paritaires auxquels on a fréquemment recours dans le cadre de la coopération internationale à l'heure actuelle.

Si l'on ne veut pas donner au concept des missions spéciales une acception trop restrictive, il faut de toute évidence l'étendre aux personnes qui, individuellement sont appelées à représenter plus ou moins régulièrement leur pays à des réunions ou à des discussions avec des organes d'un Etat voisin travaillant dans leur domaine d'activité particulier.

La Commission du droit international a décidé que les dispositions du projet doivent s'appliquer uniquement aux missions spéciales temporaires. Cela veut dire qu'il n'y aura toujours pas de dispositions générales précisant le statut et les conditions de fonctionnement des missions spéciales de caractère permanent qui ne sont pas visées par les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; les règles envisagées ne s'appliqueront pas non plus aux représentants d'Etats auprès de divers comités mixtes et commissions paritaires permanents. De plus, il ressort des rapports de la Commission du droit international sur les travaux de la deuxième partie de sa dix-septième session et sur les travaux de sa dix-huitième session que les délégations de gouvernements auprès de divers congrès et conférences n'entreront pas dans le champ d'application du projet d'articles envisagé.

Selon le Gouvernement finlandais, il est douteux que les restrictions ci-dessus mentionnées, qui laisseraient un groupe très important de missions spéciales dans une situation indéfinie au regard du droit international, soient nécessaires et appropriées. En revanche, lesdites restrictions traduisent un effort, utile en soi, en vue de

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe 1.

la définition du concept de mission spéciale. Car il est évident qu'à mesure que la pratique des missions spéciales s'étend et que leurs objets se multiplient, le concept perd de sa précision. On pourrait d'ailleurs poser expressément la question de savoir si toutes les dispositions du projet de la Commission sont de nature à s'appliquer à toutes les diverses catégories de missions spéciales. Cette observation vise en particulier les facilités, privilèges et immunités accordés aux missions et aux personnes qui leur sont attachées [2].

B. — Commentaires sur certaines questions particulières

5. Outre leurs observations d'un caractère général, les Gouvernements australien et finlandais ont présenté des commentaires sur certaines questions particulières qui relèvent du chapitre II du quatrième rapport sur les missions spéciales.

6. *La notion de mission spéciale.* Sous le titre « Qu'est-ce qu'une mission spéciale ? » le Gouvernement australien écrit dans ses observations:

... Le projet d'articles ne définit pas, à proprement parler, ce qui constitue une « mission spéciale » temporaire aux fins desdits articles, et le projet d'article introductif préparé par le Rapporteur spécial [3] ne contient pas non plus de définition sur ce point. Mais il ressort des commentaires sur les projets d'articles qu'on a en fait l'intention de donner au terme une acception très large, englobant toutes les missions temporaires envoyées par un Etat dans un autre Etat pour accomplir une tâche particulière, que cette tâche ait un caractère essentiellement politique ou purement technique. Dans son premier rapport sur la question, le Rapporteur spécial a mentionné au nombre des missions auxquelles s'appliquerait le nouveau régime proposé, les missions s'occupant de questions politiques, militaires, de police, de transport, d'approvisionnement en eau, de questions économiques, vétérinaires, humanitaires et de recrutement de main-d'œuvre.

... Le Gouvernement australien s'inquiète, comme certains autres gouvernements, du grand nombre des personnes auxquelles le projet d'articles semble devoir s'appliquer. Selon lui, il existe de nombreux types de relations bilatérales de nature technique ou administrative entre les Etats qui ont tout intérêt à être régies par une formule souple et il n'y aurait rien à gagner à appliquer dans ces cas le régime rigide proposé dans le projet d'articles.

... Etant donné ses préoccupations en ce qui concerne ces points, le Gouvernement australien tient à relever les observations suivantes sur le champ du projet d'articles, que le Rapporteur spécial a faites dans l'additif 2 à son troisième rapport (document A/CN.4/189/Add.2):

« En premier lieu, un Etat n'est pas obligé de recevoir sans son consentement la mission spéciale d'un autre Etat. Ensuite, la tâche de la mission spéciale est déterminée, selon le projet de la Commission, par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et l'Etat de réception; lors de la réception d'une mission étrangère en visite, l'Etat de réception est autorisé à souligner qu'il ne s'agit pas d'une mission spéciale; finalement, l'existence et l'étendue des privilèges et immunités doivent être déterminées aussi par l'accord mutuel des Etats intéressés. Il est très difficile de faire des réserves, dans le texte opératif, au sujet de certaines catégories de missions spéciales. Pour cette raison, la Commission a laissé aux Etats de déterminer eux-mêmes ce qu'ils considéreraient comme mission spéciale. »

Le Gouvernement australien prend acte de ces observations mais il estime que le projet d'articles et les commentaires dont il s'accompagne ne reflètent pas suffisamment, dans leur rédaction actuelle, l'idée que les Etats peuvent déterminer eux-mêmes ce qu'ils entendent considérer comme une mission spéciale.

Le Gouvernement australien reconnaît qu'il est très difficile de faire dans le texte des réserves au sujet de certains types de missions spéciales — par exemple de faire une distinction entre les missions spéciales selon qu'elles sont de caractère politique ou de caractère technique. Toutefois, il estime qu'il faudrait faire un nouvel effort pour préciser et délimiter nettement les catégories de missions spéciales auxquelles le projet d'articles sera applicable.

Peut être pourrait-on trouver une solution pratique en définissant les missions généralement considérées comme présentant les caractères d'une mission spéciale, lesquelles obéiraient au régime défini dans le projet d'articles, et en laissant aux Etats intéressés le soin d'étendre d'un commun accord l'application du projet d'articles à d'autres cas. On pourrait envisager d'inclure dans la première catégorie proposée:

a) Les missions spéciales ayant à leur tête des chefs d'Etat;

b) Les missions spéciales ayant à leur tête des chefs de gouvernement;

c) Les missions spéciales ayant à leur tête des ministres des affaires étrangères;

d) Les missions spéciales ayant à leur tête d'autres ministres membres du Cabinet;

e) Les missions diplomatiques de cérémonie et protocolaires;

f) Les envoyés itinérants [4].

7. *Délégations aux conférences internationales convoquées par des Etats.* Le Gouvernement australien écrit à ce sujet:

Le Gouvernement australien estime que le projet d'articles pourrait utilement régir la situation des représentants aux congrès et conférences autres que les congrès et conférences convoqués sous les auspices d'une organisation internationale. A cet égard, il est à noter qu'à sa quinzième session, la Commission a décidé que pour le moment, le mandat du Rapporteur spécial ne devait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences. Le Gouvernement australien croit que le moment est venu de revenir sur cette question et prend note avec intérêt de la déclaration faite par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (document A/CN.4/189, p. 28) selon laquelle il est nécessaire que la Commission revienne sur cette question, qui sera étudiée en commun par deux rapporteurs spéciaux (celui qui étudie les missions spéciales et celui qui s'occupe des rapports entre les Etats et les organismes internationaux) [5].

8. Le Rapporteur spécial espère que, à la fin de la présente session, il sera en mesure de présenter à la Commission des conclusions sur ce sujet, conjointement avec le Rapporteur spécial sur les relations entre les Etats et les organisations internationales.

9. *Nature des dispositions sur les missions spéciales.* Le Gouvernement australien s'est aussi exprimé sur cette question. Ses commentaires ont la teneur suivante:

Le Gouvernement australien souscrit à la décision que la Commission a prise à sa dix-huitième session d'inviter le Rapporteur spécial à considérer que les dispositions du projet d'articles sur les missions spéciales ne sauraient être en principe des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel [6].

[2] *Ibid.*

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/CN.4/189/add.1.

[4] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[5] *Ibid.*

[6] *Ibid.*

10. Les observations du Gouvernement australien doivent être ajoutées à celles que le quatrième rapport et le supplément ont consacrées à cette question. Le Rapporteur spécial rappelle que la Commission a décidé, qu'après avoir adopté tous les articles du projet, elle devrait déterminer quelles sont les dispositions auxquelles il faut reconnaître un caractère obligatoire et quelles sont celles auxquelles les parties pourront déroger par accord mutuel.

11. *Rapport entre missions spéciales et missions diplomatiques permanentes.* Sur cette question le Gouvernement australien a exprimé l'avis suivant:

Dans son rapport sur les travaux de sa dix-septième session [7], la Commission a demandé aux gouvernements d'indiquer si, à leur avis, il conviendrait d'inclure dans le texte définitif des articles une règle aux rapports entre missions spéciales et missions diplomatiques permanentes et, dans l'affirmative, quel devrait être le contenu de cette règle. Le Gouvernement australien considère qu'il n'est pas besoin d'une règle formelle sur ce point. Selon lui, c'est à l'Etat d'envoi qu'il appartient de régler la question de la répartition des fonctions; de plus, il doute fort que cette question risque, dans la pratique, de donner naissance à des difficultés [8].

12. Le Rapporteur spécial est complètement d'accord avec l'opinion exprimée par le Gouvernement australien sur ce point.

13. *Disposition sur l'interdiction de la discrimination.* Sur cette disposition le Gouvernement australien a fait les commentaires suivants:

En raison de la diversité des missions spéciales, le Gouvernement australien n'est pas sûr qu'il soit possible d'inclure dans le texte définitif un article interdisant la discrimination. Il étudiera toutefois avec intérêt l'article proposé par le Rapporteur spécial à cet égard [9].

14. Le Rapporteur spécial rappelle que la question de la non-discrimination fait l'objet du nouvel article 40 *bis*.

15. *Les missions dites à un niveau élevé.* Le Gouvernement finlandais écrit à ce sujet:

Il est vrai que la Commission du droit international propose que les missions spéciales dites à un niveau élevé forment une catégorie particulière et prévoit pour cette catégorie des règles quelque peu différentes de celles qui seraient applicables aux missions spéciales en général; mais, même s'il en était ainsi, il ne serait guère justifié d'accorder les vastes facilités, privilèges et immunités énumérés dans le projet à chacun des négociateurs et à chacune des délégations composant la « catégorie générale » des missions spéciales. Le Gouvernement finlandais serait en faveur d'un nouvel examen du projet de la Commission en vue d'établir s'il serait possible de prévoir, pour les missions spéciales d'un niveau inférieur, nommées pour accomplir des tâches d'une nature essentiellement technique, un régime différent, notamment en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, en les distinguant du reste des délégations qu'englobe le concept en question [10].

16. Le Rapporteur spécial considère qu'il a suffisamment examiné cette question au chapitre II de son quatrième rapport sur les missions spéciales; voir sous le numéro 13. Il rappelle, d'autre part, que pendant la discussion de l'article premier, au cours de la présente session, la Commission a exprimé le désir de revenir encore une fois sur la question des missions spéciales dites à un niveau élevé [11].

17. *Forme de l'instrument.* Le Gouvernement finlandais a présenté les observations suivantes sur ce point:

La Commission du droit international n'a pas encore décidé si elle recommanderait de faire des articles relatifs aux missions spéciales un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 ou s'il faudrait envisager une convention séparée en la matière. Elle a toutefois préparé son projet en fonction de la deuxième hypothèse. Pourtant, le projet de la Commission, et notamment sa première partie, contient un grand nombre de dispositions que l'on pourrait considérer, aux fins d'une convention, comme étant trop détaillées ou convenant davantage à un « code » destiné aux Etats qu'à une convention internationale ayant force obligatoire à leur égard. D'une manière générale, il faudrait réduire le nombre des articles du projet et en condenser le texte, le plus possible. De plus, il y aurait intérêt à préciser et à dire expressément dans le texte quels sont les articles qui contiennent des éléments de droit ayant force obligatoire vis-à-vis des Etats [12].

18. Le Rapporteur spécial estime que cette question a été réglée par la Commission au cours de sa dix-huitième session et par l'Assemblée générale qui a approuvé le rapport de la Commission; voir le chapitre II du quatrième rapport.

II. — Commentaires additionnels concernant le chapitre III du quatrième rapport sur les missions spéciales

Première partie du projet de Convention: Règles générales

Articles 1 à 4

19. Le Gouvernement finlandais note que les quatre premiers articles du projet sont conformes à la pratique généralement suivie et estime qu'ils semblent appropriés [13].

Article premier: Envoi de missions spéciales

20. L'opinion du Gouvernement australien sur la notion de mission spéciale a été exposée plus haut [14]. Le Rapporteur spécial rappelle que cette opinion a été discutée par la Commission le 11 mai 1967 au cours du débat sur l'article premier [15].

---

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/6009, p. 180, par. 5 du Commentaire de l'article 2.

[8] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[9] *Ibid.*

[10] *Ibid.*

[11] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, 897e séance, par. 47.

[12] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[13] *Ibid.*

[14] Voir paragraphe 6 ci-dessus.

[15] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, 898e séance, par. 25-46.

Article 2: La tâche d'une mission spéciale

21. Le Gouvernement de la Jamaïque écrit au sujet de l'article 2:

Il n'y a pas lieu d'inclure dans les articles une règle relative à la question du chevauchement des compétences. La question de savoir s'il faut présumer que la tâche de la mission spéciale est exclue de la compétence de la mission diplomatique permanente doit être réglée par l'accord particulier intervenu au sujet de la mission spéciale entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception [16].

22. Le Rapporteur spécial a indiqué à plusieurs reprises qu'il pensait qu'il serait utile que cette question soit réglée dans le texte même du projet. La Commission cependant a estimé qu'il suffisait qu'elle soit mentionnée dans le Commentaire.

Article 5: Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats

23. Le Gouvernement finlandais estime que:

Quant à l'article 5, qui traite de l'envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats, il y aurait intérêt à ne le faire porter que sur l'accréditation simultanée d'une mission spéciale auprès de plusieurs pays; car le fait que la mission se soit précédemment acquittée d'une tâche dans un autre pays n'a guère de rapport avec la question. Quoi qu'il en soit, la dernière phrase de l'article paraît superflue puisqu'il est établi par l'article premier du projet que l'envoi d'une mission spéciale nécessite le consentement de l'Etat de réception [17].

24. La dernière phrase de l'article 5 a la teneur suivante: « Chacun des Etats intéressés peut refuser de recevoir une telle mission. » Le Rapporteur spécial considère que la phrase est utile car elle donne des garanties aux Etats intéressés.

Article 7: Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale

et

Article 8: Notification

25. Le Gouvernement finlandais fait la proposition suivante concernant les articles 7 et 8:

Il semblerait approprié de compléter l'article 7 du projet par une disposition prévoyant que le chef d'une mission spéciale peut autoriser un membre de celle-ci à accomplir au nom de la mission des actes déterminés, ainsi qu'à faire et à recevoir des communications officielles. Il convient de noter, à cet égard, qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 8 certaines notifications officielles peuvent être faites par des membres du personnel de la mission [18].

26. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il a déjà accepté une proposition analogue qui avait été avancée par d'autres gouvernements.

Article 9: Règles générales sur la préséance

27. Le Gouvernement de la Finlande et celui de la Jamaïque ont critiqué l'article 9.

28. Le Gouvernement finlandais écrit à ce sujet:

On pourrait peut-être préciser davantage le paragraphe 2 de l'article 9 (relatif à la préséance) en ajoutant que ses dispositions visent l'ordre de préséance des membres d'une même mission spéciale. Cette précision est d'autant plus nécessaire que le paragraphe précédent traite de la préséance entre plusieurs missions spéciales accomplissant une tâche commune [19].

29. Le Rapporteur spécial estime que la question de la préséance des membres à l'intérieur d'une seule et même mission ne concerne que l'Etat d'envoi, qu'aucune règle internationale ne doit être fixée à ce sujet et qu'il faut, comme la Commission l'a fait, laisser le chef de la mission spéciale régler l'affaire lui-même.

30. Quant au Gouvernement de la Jamaïque, il estime que:

Etant donné que le projet d'articles doit constituer la base d'une convention internationale sur les missions spéciales, il y a lieu de prescrire que la préséance entre les missions spéciales est déterminée selon l'ordre alphabétique du nom des Etats; par souci d'uniformité, il faudrait prévoir que cet ordre sera celui qu'utilise l'Organisation des Nations Unies [20].

31. Le Rapporteur spécial rappelle qu'une observation analogue a déjà été faite par plusieurs autres gouvernements.

Article 11: Commencement des fonctions d'une mission spéciale

32. Le Gouvernement de la Jamaïque observe au sujet de l'article 11 du projet:

Toute discrimination étant contraire aux principes du droit international, il ne paraît pas nécessaire d'inclure cette règle [21].

33. Le Rapporteur spécial est d'accord avec cette observation.

Article 14: Nationalité du chef et des membres de la mission spéciale ou des membres de son personnel

34. Le Gouvernement finlandais écrit au sujet de l'article 14:

L'article 14, relatif à la nationalité des personnes attachées à une mission spéciale, peut paraître trop strict. Aux termes du paragraphe 3 de cet article, l'Etat de réception peut se réserver le droit de refuser d'approuver la nomination, en tant que membres d'une mission spéciale ou de son personnel, de ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi. Il est vrai que les deux Conventions de Vienne comportent une disposition analogue, ce qui explique sa présence dans l'article dont il s'agit [22].

35. Le Gouvernement finlandais ne présente toutefois aucune proposition ou conclusion concrète. Le Rapporteur spécial estime donc qu'il n'y a pas lieu de modifier l'article 14.

[16] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[17] *Ibid.*

[18] *Ibid.*

[19] *Ibid.*

[20] *Ibid.*

[21] *Ibid.*

[22] *Ibid.*

DEUXIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES: FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Considérations générales

36. Le Gouvernement de l'Australie a fait les observations générales suivantes concernant les privilèges et les immunités:

Le Gouvernement australien s'inquiète d'autant plus de l'ampleur du champ d'application du projet d'articles que les auteurs de ce projet entendent faire bénéficier toutes les missions auxquelles les articles sont applicables de toute une série de privilèges et immunités fondées sur ceux qui figurent dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, laquelle a trait bien entendu aux missions diplomatiques permanentes. Le Gouvernement australien ne croit pas opportun d'étendre le bénéfice de cette large gamme de privilèges et immunités à tous les types de missions spéciales. Il estime que les privilèges et immunités doivent être accordés compte tenu des exigences de la fonction; ils ne doivent pas aller au-delà du minimum nécessaire pour permettre à la mission spéciale de s'acquitter efficacement de ses fonctions et il faut, à cet égard, tenir compte du caractère temporaire de la mission. Il est également nécessaire de prendre en considération le statut de la personne qui dirige la mission spéciale. Un système de privilèges et immunités pleinement justifié dans le cas d'une mission à un niveau élevé ayant à sa tête le titulaire d'un poste important dans les organes de l'Etat, ne devrait pas être automatiquement applicable à d'autres types de mission [23].

37. Quant au Gouvernement finlandais, il estime que:

Dans la deuxième partie du projet (art. 17 à 44), consacrée aux facilités, privilèges et immunités des missions spéciales, le système mis en place par les conventions de Vienne susmentionnées est suivi d'assez près. On a étendu aux missions spéciales le principe directeur de ce système, à savoir qu'il faut assurer le fonctionnement de la mission et l'on a appliqué, en outre, certains éléments de la théorie de la représentation. Le projet de la Commission du droit international accorde, dans l'ensemble, aux missions spéciales, à leurs membres et à leur personnel un statut juridique égal à celui des missions permanentes et des personnes qui remplissent, au sein de ces missions, des fonctions analogues. Cela signifie que, dans certains cas, le statut juridique des personnes dont il s'agit est mieux protégé que celui des consuls de carrière et des fonctionnaires consulaires. Eu égard à la nature des missions spéciales, notamment à leur caractère temporaire et à la diversité des tâches qui leur sont confiées, on a estimé qu'il fallait leur accorder, ainsi qu'à leur personnel, des privilèges et facilités plus étendus ou, selon le cas, plus restreints, que ceux dont jouissent les missions permanentes et les personnes qui leur sont attachées. Cette proposition appelle un examen plus approfondi, compte dûment tenu, ainsi qu'il est dit plus haut, de la diversité des missions spéciales [24].

38. Le Rapporteur spécial note que les observations de ces deux gouvernements montrent qu'ils hésitent encore entre la théorie de la représentation et la théorie fonctionnelle en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités des missions spéciales.

Article 17 bis*: Dérogation aux dispositions de la deuxième partie par accord mutuel*

39. En ce qui concerne les dérogations aux dispositions de la deuxième partie du projet, le Gouvernement australien écrit:

Le Gouvernement australien est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir proposé d'insérer dans le texte de l'article 17 un nouveau paragraphe 2, qui serait conçu dans les termes suivants:

« 2. Les facilités, privilèges et immunités, prévus dans la deuxième partie, seront accordés dans la mesure prévue par ces articles, à moins que l'Etat de réception et l'Etat d'envoi n'en conviennent autrement. »

Le Gouvernement australien considère néanmoins que cette proposition n'est pas de nature à dissiper les inquiétudes déjà exprimées par certains gouvernements au sujet de l'octroi d'une large gamme de privilèges et immunités à tous les types de missions spéciales. En l'absence d'accord entre les deux parties, l'Etat de réception se verrait contraint d'accorder les privilèges et immunités prévus par le projet — ou de refuser de recevoir la mission [25].

Article 17 ter*: Différence entre les catégories de missions spéciales*

40. L'opinion du Gouvernement australien en ce qui concerne les différences entre les diverses catégories de missions spéciales a été citée plus haut sous le titre: « La notion de mission spéciale » [26].

Article 17 quater*: Condition du chef d'Etat*

41. Le Gouvernement de la Jamaïque estime que toute tentative de promulguer des règles spéciales concernant les missions au niveau le plus élevé serait une mesure rétrograde [27].

Article 22: Liberté de communication

42. Le Gouvernement de la Finlande a exprimé l'avis suivant les divergences d'opinion qui se sont manifestées à l'égard de l'article 22 du projet:

En ce qui concerne l'article 22 (relatif à la liberté de communication), les avis étaient partagés sur la question de savoir s'il fallait reconnaître aux missions spéciales le droit d'employer des messages en code ou en chiffres et celui de nommer en qualité de courriers *ad hoc* des personnes qui ne leur sont pas attachées. La réponse affirmative donnée dans le projet paraît judicieuse. Les valises des courriers devraient, elles aussi, bénéficier d'une inviolabilité absolue; à cet égard, il faudrait adopter le principe de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et non celui de la Convention sur les relations consulaires [28].

43. Le Rapporteur spécial ne présente aucun commentaire sur cette observation.

Article 35: Membres de la famille

44. Le Gouvernement finlandais remarque au sujet de l'article 35:

Le statut juridique des membres des familles des personnes attachées à une mission spéciale est précisé à l'article 35 du projet dont les dispositions suivent, en partie, celles de l'article correspondant (37) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il est prévu toutefois que les membres des familles

[23] *Ibid.*

[24] *Ibid.*

[25] *Ibid.*

[26] Voir paragraphe 6 ci-dessus.

[27] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[28] *Ibid.*

du personnel de la mission spéciale ne peuvent accompagner le chef de famille sur le territoire de l'Etat de réception que s'ils y sont autorisés par celui-ci. Cette disposition semble trop rigoureuse eu égard au fait que certaines missions spéciales sont chargées de tâches d'une très longue durée [29].

Anciennes dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé

45. Le Gouvernement finlandais écrit à ce sujet:

En ce qui concerne les règles proposées pour les missions spéciales dites à niveau élevé [30], il est évident que celles-ci ne peuvent être placées à tous les égards sur un pied d'égalité avec les autres missions spéciales, si bien qu'il y a lieu de prévoir des règles particulières. On peut cependant mettre en doute la nécessité des dispositions contenues à l'alinéa *a* des règles 2, 3 et 4. Le fait qui y est mentionné peut être déterminé à l'avance dans le cadre des consultations qui précèdent l'envoi d'une mission spéciale à un niveau élevé. Il ressort des règles 4 et 5 que lorqu'une mission spéciale a à sa tête le Ministre des affaires étrangères ou un ministre membre du Cabinet autre que le chef du gouvernement, le chef de la mission peut avoir une suite personnelle, dont les membres sont traités comme personnel diplomatique. On ne trouve pas la même disposition dans la règle 3, qui traite du statut juridique d'un chef de gouvernement se trouvant à la tête d'une mission spéciale.

Il semble qu'il soit possible de simplifier considérablement les règles relatives aux missions spéciales à un niveau élevé. On pourrait peut-être fusionner les règles 2 à 5 en une règle unique dans laquelle on énumérerait les exceptions en précisant à quelle catégorie de missions spéciales à un niveau élevé chaque exception s'applique. Mieux encore, on pourrait compléter les articles du projet relatif aux missions spéciales en y ajoutant, partout où cela serait nécessaire, des règles particulières applicables aux missions spéciales à un niveau élevé [31].

Compte tenu des débats qui sont intervenus à la Commission du droit international au cours de sa dix-neuvième session et, notamment, de la discussion relative à l'article premier [32], le Rapporteur spécial se réserve la faculté de se prononcer ultérieurement sur cette proposition du Gouvernement finlandais.

---

[29] *Ibid.*

[30] Voir le «Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé», rédigé par le Rapporteur spécial, *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/6009, p. 207.

[31] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, document A/6709/Rev.1, annexe I.

[32] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, de la 898e à la 900e séance.

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

[Point 2 de l'ordre du jour]

DOCUMENTS A/CN.4/195 ET ADD.1

Deuxième rapport par M. Abdullah El-Ezian, rapporteur spécial

[Texte original en anglais]
*[7 avril 1967 *]*

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes
INTRODUCTION	
A. Les bases du présent rapport	1-7
B. Champ du présent rapport et organisation des travaux futurs	8-11
I. — RÉSUMÉ DES DÉBATS DE LA COMMISSION À SES QUINZIÈME ET SEIZIÈME SESSIONS	
A. Remarques préliminaires	12-16
B. Interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale	17-24
C. Principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales	25-28
D. Le droit diplomatique des organisations internationales	29-39
II. — PROBLÈMES GÉNÉRAUX RELATIFS AU DROIT DIPLOMATIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
A. Généralités	40-42
B. La place de la coutume dans le droit des immunités internationales	43-48
C. Accréditation de représentants auprès des organisations internationales	49-50
D. Différences entre les relations diplomatiques entre Etats et les relations entre Etats et organisations internationales	51-53
E. La position spéciale de l'Etat hôte	54-55
F. Représentants aux conférences réunies par des organisations internationales	56-57
G. Statut des observateurs d'Etats non membres	58-60
III. — EVOLUTION DE L'INSTITUTION DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
A. Généralités	61-71
B. Résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale	72-79
Statut juridique des missions permanentes	75
Portée de l'institution des missions permanentes	76
Emploi du terme « credentials »	77
Compétence de la Commission de vérification des pouvoirs	78-79
IV. — PROJETS D'ARTICLES SUR LA SITUATION JURIDIQUE DES REPRÉSENTANTS D'ETATS AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
Première partie. — Questions préliminaires	
A. Titre du présent projet d'articles	80-86
B. Forme du projet d'articles	87
C. Champ du projet d'articles	88-94
D. Délégations auprès d'organes des organisations internationales et délégations aux conférences internationales	95-117

* Le document A/CN.4/195/Add.1, où figure le chapitre IV du rapport, a été publié le 1er septembre 1967.

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Deuxième partie. — Projet d'articles et commentaires

Section I. — Dispositions générales

Article premier: Champ des présents articles

Article 2: Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Article 3: Nature des présents articles; rapports avec d'autres accords internationaux

Introduction

A. — *Les bases du présent rapport*

1. En 1963, le Rapporteur spécial a présenté un premier rapport et un document de travail sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, où il s'est efforcé, dans une étude préliminaire, de définir le champ du sujet et de déterminer l'organisation des travaux futurs à cet égard [1]. En 1964, il a présenté un document de travail destiné à servir de base aux débats concernant la définition du champ du sujet et la manière de le traiter [2].

2. Ce document de travail soulevait les points suivants:

a) Champ du sujet [interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale];

b) Manière de concevoir le sujet (la Commission devait-elle traiter la question comme un sujet indépendant ou en fonction de la manière dont elle aurait traité les autres sujets ?);

c) Manière de traiter la question (convenait-il de donner la priorité à la question du « droit diplomatique » dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales ?);

d) Ordre de priorité (devait-on aborder la question du statut des missions permanentes accréditées auprès des organisations internationales et des délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci, avant la question du statut des organisations internationales et de leurs agents ?);

e) La question de savoir si la Commission devait centrer avant tout ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel ou s'occuper également des organisations régionales.

3. La conclusion à laquelle la Commission est parvenue en ce qui concerne le champ du sujet et la manière de le traiter, après avoir examiné l'étude préliminaire et la liste de points mentionnée ci-dessus, est consignée dans le rapport sur les travaux de sa seizième session (1964) comme suit:

A ses 755e, 756e et 757e séances, la Commission a examiné ces questions ainsi qu'un certain nombre d'autres questions connexes qui se sont posées dans le cadre du sujet. La majorité de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Diverses suggestions faites par des membres de la Commission seront prises en considération par le Rapporteur spécial lors de l'élaboration de son second rapport [3].

4. A la 757e séance, le 2 juillet 1964, le Rapporteur spécial a indiqué à la Commission qu'il avait l'intention de prendre contact avec le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies. A cette étape de son travail, les consultations envisagées avaient pour objet essentiel de déterminer comment les conseillers juridiques de l'ONU et des institutions spécialisées pourraient le mieux aider le Rapporteur spécial en lui fournissant les données et les avis juridiques nécessaires en ce qui concerne les problèmes posés dans la pratique par le sujet dont l'étude lui avait été confiée.

5. Le Rapporteur spécial est heureux d'annoncer à la Commission qu'à la suite de ces consultations, deux questionnaires ont été rédigés et adressés par le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le premier de ces questionnaires s'intitule « Statut et privilèges et immunités des représentants des Etats Membres auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA » et le deuxième « Statut et privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA ».

6. On a soigneusement veillé à ce que les questionnaires soient aussi complets que possible en vue de recueillir tous les renseignements qui pourraient être utiles à la Commission du droit international. Il a cependant été rappelé aux institutions auxquelles les questionnaires ont été envoyés que les questions posées n'épuisaient pas nécessairement le sujet. Il leur a donc été demandé de faire part, dans leurs réponses, des problèmes non visés par le questionnaire qui pourraient s'être posés dans leur organisation et qui devraient, selon elles, être portés à l'attention du Rapporteur spécial. Il a en outre été rappelé aux institutions en question que, le questionnaire étant destiné à toutes les institutions spécialisées, il se pouvait que sa terminologie ne fût pas tout à fait conforme à celle de telle ou telle organisation qui devrait, dans ce cas, adapter la question à sa situation particulière.

7. Le Rapporteur spécial exprime sa gratitude au Service juridique de l'Organisation des Nations Unies

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 167 à 194 (documents A/CN.4/161 et Add.1 et A/CN.4/L.103).

[2] A/CN.4/L.104.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 240 (document A/5809, par. 42).

et aux conseillers juridiques des institutions spécialisées pour les précieux renseignements qu'ils lui ont communiqués. Il est heureux d'apprendre que le Secrétariat a l'intention de publier un ensemble d'études où figureront ces renseignements, permettant ainsi à un plus grand nombre de personnes d'en tirer profit. Il est persuadé que cette publication sera un guide précieux et un manuel de référence pour tous ceux qui ont à appliquer et à interpréter la multitude des instruments relatifs au droit diplomatique des organisations internationales, sans compter qu'elle constituera un outil précieux pour les chercheurs.

B. — *Champ du présent rapport et organisation des travaux futurs*

8. Le Rapporteur spécial a indiqué à la Commission, lors de la séance du 8 juillet 1966, ses projets concernant le champ du présent rapport. A cette séance, le Rapporteur spécial a déclaré:

A sa dix-neuvième session, la Commission sera saisie du deuxième rapport sur le sujet des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Ce rapport contiendra une étude de base sur le droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales ainsi qu'un projet d'articles, accompagnés de commentaires, sur le statut et les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales. Cet aspect du problème est mûr pour la codification sous la forme d'un projet de convention.

En ce qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations elles-mêmes, le Rapporteur spécial tient le plus grand compte des craintes qu'ont exprimées les conseillers juridiques des organisations internationales et certains membres de la Commission quand cette question a été débattue en 1963 et 1964. Ces appréhensions concernent la situation des conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées. Il serait donc nécessaire de procéder à une étude exhaustive de la question dans toutes ses ramifications, avant de prendre une décision sur la marche à suivre en ce qui concerne ce deuxième aspect du problème.

Il a donc jugé bon de donner la priorité à son premier aspect, à savoir le statut et les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales [4].

9. Après avoir approfondi son étude, le Rapporteur spécial a acquis la conviction que la méthode décrite ci-dessus était bonne et a donc poursuivi ses travaux en conséquence. En fait, il a été amené à le faire pour deux raisons essentielles:

10. En premier lieu, cette méthode paraît être en harmonie avec la tendance dominante qui s'est dégagée à l'issue des débats préliminaires de la Commission, de 1963 et 1964 (un résumé de ces débats figure dans le chapitre I du présent rapport). En second lieu, bien que les deux aspects du droit diplomatique des organisations internationales soient intimement mêlés et qu'il ne soit pas possible de les dissocier complètement, il serait bon, néanmoins, pour faciliter les travaux, de les envisager séparément en donnant la priorité au premier aspect, à savoir le statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales. Les raisons en sont d'ordre théorique et pratique. Sur le plan théorique, les représentants des Etats auprès des organisations internationales, bien qu'ils ne soient pas à proprement parler accrédités auprès d'Etats, sont, du point de vue juridique, des représentants d'Etats. Leur situation est analogue à celle des représentants diplomatiques entre Etats dans la mesure où ils possèdent le caractère représentatif qui constitue le fondement essentiel des immunités diplomatiques. En revanche, les organisations internationales et les personnes qui ont un lien avec elles, c'est-à-dire les fonctionnaires et les experts, ne représentent pas des Etats. Elles n'ont donc pas le caractère représentatif et leur situation est analogue à celle des parlementaires dont les immunités sont fondées sur la théorie de la fonction. De plus, des considérations d'ordre pratique justifient que l'on examine séparément et en priorité la situation juridique des représentants des Etats auprès des organisations internationales. La Commission arrive à l'étape finale de ses travaux concernant le projet d'articles relatifs aux missions spéciales entre Etats. Il faut cependant noter que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé à sa vingt et unième session, par sa résolution 2166 (XXI), de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires en vue d'examiner le projet d'articles sur le droit des traités. La première session de la conférence se tiendrait au début de 1968 et la deuxième au début de 1969. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager la convocation d'une conférence qui serait chargée d'examiner le projet d'articles relatifs aux missions spéciales au cours des prochaines années. Si donc la Commission examinait séparément la question du statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales, elle pourrait envisager la possibilité de recommander à l'Assemblée générale de convoquer une seule conférence en vue d'examiner les deux projets d'articles concernant l'un les missions spéciales et l'autre les représentants des Etats auprès des organisations internationales. L'adoption de ces deux séries d'articles mettrait ainsi un point final au travail de codification de la partie du droit ayant trait aux représentants des Etats soit auprès d'autres Etats, soit auprès des organisations internationales.

11. A la lumière de ces considérations, le Rapporteur spécial a donc décidé de définir le champ du présent rapport et l'organisation des travaux futurs à ce sujet de la manière suivante:

a) L'étude des conventions générales relatives aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées sera remise à une date ultérieure et constituera la matière d'un rapport distinct;

b) Le plan du présent rapport prévoit un résumé préliminaire des débats de la Commission du droit international au sujet du premier rapport présenté par le Rapporteur spécial, puis une étude des problèmes généraux posés par le droit diplomatique des organisations internationales. Dans cette étude, l'accent sera mis sur les problèmes intéressant particulièrement les représentants des Etats auprès des organisations internationales, mais on y traitera également des aspects généraux du statut des organisations internationales, puisque, comme on l'a vu, les deux aspects de la question sont intimement mêlés. Cette étude des questions générales débouchera sur un bref examen de l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales. Ces généralités seront suivies d'une série de projets d'articles accompagnés de commentaires.

[4] *Annuaire de la Commission du droit international 1966*, vol. I, deuxième partie, p. 309 (886e séance, par. 7 à 9).

I. — Résumé des débats de la Commission à ses quinzième et seizième sessions

A. — *Remarques préliminaires*

12. Dans son premier rapport de 1963 et dans le document de travail qui y était joint, le Rapporteur spécial a présenté un tableau d'ensemble de la question qu'il était chargé de traiter, et a suggéré à la Commission de donner à la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales une large portée. Il a classé les divers aspects de la question de la manière suivante:

I. Premier groupe — Les principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales, comprenant les points suivants:

1. Capacité juridique;
2. Capacité de conclure des traités;
3. Capacité de présenter des réclamations internationales pour dommage indirect.

II. Deuxième groupe — Les immunités et privilèges internationaux, comprenant les points suivants:

1. Privilèges et immunités des organisations internationales;
2. Questions connexes du droit de légation au regard des organisations internationales;
3. Conférences diplomatiques.

III. Troisième groupe — Questions spéciales:

1. Le droit des traités et les organisations internationales;
2. Responsabilité des organisations internationales;
3. Succession entre organisations internationales.

13. Le Rapporteur spécial a suggéré à la Commission:

a) De faire une distinction entre la question de la personnalité juridique et des immunités des organisations internationales et les autres aspects de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, et

b) D'attendre pour examiner ces autres aspects, à savoir le droit des traités et les organisations internationales, la responsabilité des organisations internationales et la succession entre organisations internationales, que la Commission ait achevé ou fait progresser substantiellement ses travaux sur ces questions en ce qui concerne les Etats.

14. Le champ du sujet tel qu'il a été interprété par le Rapporteur spécial et notamment sa proposition tendant à aborder la question des principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales a entraîné un conflit d'opinions au sein de la Commission. Le débat préliminaire qui a débuté en 1963 [5] et s'est terminé en 1964 [6], a révélé l'existence de divergences d'interprétation et de conception quant au champ du sujet et à la notion de personnalité internationale des organisations internationales. Ce débat a fourni l'occasion d'examiner plusieurs questions fondamentales comme la nature des organisations internationales, leur place dans l'ordre juridique international d'aujourd'hui et le degré de développement de leurs normes juridiques.

15. L'interdépendance des concepts théoriques et des considérations pratiques est d'ailleurs apparue avec évidence au cours du débat qui a donné lieu à un fructueux échange de vues. Laissant de côté la question de la base de départ, on a cherché à s'entendre sur une décision provisoire qui, passant outre aux divergences doctrinales, définirait le champ du sujet en vue d'une étude immédiate et prioritaire. Le problème du droit diplomatique en tant qu'il s'applique aux relations entre les Etats et les organisations internationales a fourni la base de l'entente recherchée.

16. Avant de résumer les vues des membres de la Commission en ce qui concerne le deuxième aspect du sujet, il serait bon de donner un bref aperçu des opinions exprimées à la Commission sur deux questions générales: l'interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale par laquelle celle-ci a invité la Commission à examiner la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales et les conceptions divergentes concernant la personnalité juridique des organisations internationales.

B. — *Interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale*

17. L'origine de cette résolution ainsi que les débats et mesures qui ont conduit à son adoption ont été exposés aux paragraphes 1 à 9 du premier rapport. Etant donné, toutefois, que certains membres de la Commission ont invoqué, pour justifier l'interprétation restrictive qu'ils ont donnée, les conditions particulières de son adoption, il serait utile de rappeler brièvement les circonstances dans lesquelles l'Assemblée générale a été amenée à l'adopter.

18. Lorsque, au cours de la treizième session de l'Assemblée générale (1958), la Sixième Commission a examiné le chapitre III du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. I, p. 318 à 329 (717e et 718e séances).

[6] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, p. 218 à 235 (755e, 756e et 757e séances).

session relatif aux relations et immunités diplomatiques [7], le représentant de la France a soumis, le 27 octobre 1958, un projet de résolution aux termes duquel l'Assemblée générale inviterait la Commission du droit international à inscrire à son ordre du jour l'étude de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales [8].

19. Le projet de résolution de la délégation française se référait au paragraphe 52 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, ainsi conçu:

En dehors des relations diplomatiques entre Etats, il existe aussi des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il y a également la question des privilèges et immunités de ces organisations elles-mêmes. Toutefois, pour la plupart des organisations, ces questions sont régies par des conventions spéciales.

20. Par la suite, le 6 novembre 1958, le représentant de la France a soumis un texte revisé se référant, en outre, au paragraphe 51 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, dans lequel il est fait mention de la « diplomatie *ad hoc* » et, en particulier, des conférences diplomatiques. Le dispositif du projet était également modifié, l'Assemblée générale devant inviter la Commission à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, à la lumière de l'étude en cours des relations et immunités diplomatiques et de la diplomatie *ad hoc*, ainsi que des débats à l'Assemblée générale [9].

21. Plus tard encore, le représentant de la France a modifié verbalement le dispositif de son projet de résolution de façon que l'Assemblée générale invite la Commission du droit international à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aurait été achevée, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale [10].

22. Certains membres de la Commission se sont déclarés opposés à la suggestion du Rapporteur spécial tendant à donner au sujet une portée étendue. Ils ont fait remarquer que la résolution 1289 (XIII) avait son origine dans un paragraphe du rapport de la Commission sur les travaux de sa dixième session, qui traitait principalement de la question des relations et immunités diplomatiques; cette résolution devait donc être interprétée en conséquence. Ils ont en outre fait observer que le titre donné au sujet — relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales — était explicite, car en fait l'Assemblée désirait achever la codification du droit diplomatique. Selon cette interprétation restrictive, le but recherché est de mettre un point final à la codification du droit diplomatique en examinant les relations entre les Etats et les organisations internationales. Les travaux devraient tendre à l'élaboration d'une convention ajoutant un nouveau chapitre ou un protocole additionnel à l'œuvre déjà accomplie en ce qui concerne le droit diplomatique.

23. La majorité des membres de la Commission, cependant, n'ont pas donné de la résolution 1289 (XIII) une interprétation aussi restrictive. Ils ont déclaré que, l'Assemblée n'ayant pas arrêté les limites du sujet, la Commission était libre de le faire à sa guise. Selon eux, l'interprétation large était conforme à l'esprit du huitième alinéa du préambule de la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale, qui se lit comme suit:

Considérant qu'il est souhaitable de faire le point de l'état présent du droit international en vue de déterminer s'il est constitué de nouvelles matières susceptibles d'être codifiées ou de contribuer au développement progressif du droit international, si priorité doit être donnée à l'une des matières déjà inscrites sur la liste de la Commission ou si l'une quelconque de ces matières demande à être étudiée d'un point de vue plus large.

De plus, donner au sujet un champ large c'était aller dans le sens des décisions que la Commission elle-même avait prises à la suite de cette résolution, lorsqu'elle avait défini la portée des sujets de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements.

24. Certains membres de la Commission, bien que favorables au principe d'une interprétation large du champ du sujet, ont indiqué que pour cette question particulière, les difficultés étaient sans doute plus grandes que pour la responsabilité des Etats et la succession d'Etats. Ils ont souligné qu'en ce qui concerne les organisations internationales, bien des données avaient changé depuis quelque temps en droit international; les règles étaient en constante évolution. Il était donc difficile de déterminer quelles questions faisaient réellement partie du sujet et quelles questions il fallait laisser de côté. Ils ont suggéré, néanmoins, d'essayer de limiter le champ de l'étude en vue de décider quelle question il fallait aborder en premier lieu. Ces membres ont demandé à la Commission d'adopter la méthode empirique pour l'étude des organisations internationales et de s'attacher à codifier les règles qui étaient mûres pour être codifiées et qui avaient des chances d'être codifiées en pratique.

C. — *Principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales*

25. La partie du premier rapport du Rapporteur spécial relative au problème de la personnalité juridique des organisations intergouvernementales a spécialement donné lieu à controverses, tant à la Commission lors de ses quinzième et seizième sessions qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale lors de sa dix-huitième session. L'un des membres de la Sixième Commission, par exemple, a déclaré:

En ce qui concerne les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, . . . les Etats égaux et souverains sont non seulement des sujets de droit international, en tant qu'entités souveraines, mais aussi créateurs de droit international. Les organisations internationales, malgré leur importance pour l'étude

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92 à 109 (document A/3859, chap. III).

[8] *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Annexes*, point 56 de l'ordre du jour, document A/C.6/L.427.

[9] *Ibid.*, document A/C.6/L.427/Rev.1.

[10] *Ibid.*, document A/4007, par. 20.

et la solution des grands problèmes qui se posent à l'humanité, ne sont sujets de droit international que dans la mesure où elles ont besoin de ce statut pour accomplir leur tâche; étant donné qu'elles ne possèdent pas les mêmes caractéristiques qu'un Etat souverain, il n'est pas question qu'elles aient le même statut en droit international [11].

D'autre part, un partisan de la conception large a déclaré:

... L'étude sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales présente un grand intérêt. En effet, par suite des activités qu'elles déploient dans le domaine de la coopération économique et sociale et du maintien de la paix, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées qui s'y rattachent ont acquis une personnalité juridique originale [12].

26. Les débats de la Commission du droit international ont fait nettement ressortir l'opposition entre les conceptions touchant la personnalité juridique des organisations internationales et notamment le point de savoir s'il existe des principes généraux régissant cette question qui soient susceptibles d'être codifiés ou de contribuer au développement progressif du droit international.

27. Certains membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'existence de ce qu'on pourrait appeler des « principes généraux » régissant la personnalité juridique des organisations internationales. Ils ont soutenu que la personnalité juridique d'une organisation est déterminée par son statut. Il existe des règles de droit international général au sujet de la personnalité internationale des Etats, mais il n'en existe pas touchant la personnalité internationale des organisations internationales. Il y a donc à cet égard une grande différence entre les Etats et les organisations internationales. Les règles relatives à la personnalité d'une organisation internationale, règles qui découlent de son statut, ne lient que les Etats qui sont membres de l'organisation et ceux qui acceptent expressément cette personnalité internationale. Les membres en question ont en outre fait observer qu'il existe des différences considérables entre les régimes juridiques des diverses organisations internationales, et cela, même lorsqu'il s'agit d'organisations internationales de caractère général. L'un des membres de ce groupe a qualifié les notions de capacité juridique internationale et de capacité de conclure des traités des organisations internationales de simples formules commodes à employer pour exprimer certaines idées et déclaré qu'il fallait considérer ces notions comme des points d'aboutissement auxquels on parviendrait après avoir accumulé une grande expérience, plutôt que comme des points de départ pour l'analyse de principes juridiques. Selon un autre membre, il y avait une question préalable à résoudre: y avait-il et pouvait-il y avoir des règles générales en matière d'organisations internationales ? Il a répondu à cette question en indiquant que le Rapporteur spécial trouverait des règles générales assez substantielles sur les questions diplomatiques mais n'en trouverait guère pour les organisations internationales concernant les accords, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats. Selon lui, il n'y avait pas de règle d'égalité entre les organisations internationales dans l'état actuel des relations internationales: à la différence des Etats, elles étaient foncièrement inégales, si bien qu'on ne pouvait poser que des règles minimales.

28. Plusieurs membres de la Commission ont critiqué cette conception très restreinte. Ils ont approuvé la suggestion du Rapporteur spécial tendant à étudier en premier lieu les principes généraux régissant la personnalité internationale des organisations internationales. Ils ont estimé que cette méthode était meilleure si l'on voulait étudier la question de façon systématique et logique. Tout en reconnaissant que les principes généraux régissant la question évoluaient rapidement, ils ont estimé que les problèmes qui se posaient devaient être étudiés et qu'il était souhaitable que la Commission s'y employât. L'un des membres de ce groupe a déclaré que les règles existantes différaient certes considérablement en fonction de la nature et des fonctions de l'organisation intéressée mais qu'il fallait faire une étude en vue de déterminer dans quelle mesure il était possible de proposer des règles uniformes ou analogues. Un autre membre a affirmé que l'autonomie des diverses organisations internationales n'avait pas empêché la formation de règles communes.

D. — *Le droit diplomatique des organisations internationales*

29. Comme on l'a mentionné précédemment, la majorité des membres de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales [13].

30. La Commission n'a pas expressément demandé au Rapporteur spécial de donner la priorité à l'un ou l'autre des deux aspects de la question du droit diplomatique des organisations internationales, à savoir le statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales et le statut des organisations internationales. Certains membres ont suggéré de commencer par le premier de ces deux aspects; d'autres ont estimé qu'il fallait donner priorité au second. Il a été généralement admis qu'il convenait de laisser au Rapporteur spécial le soin de prendre une décision à la lumière de ses recherches ultérieures et compte tenu des suggestions faites par les membres de la Commission. On a notamment souligné qu'il serait utile d'examiner comment il faudrait que le développement du droit dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques [14] et dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires [15] se reflète dans les privilèges et immunités et dans le statut des organisations internationales.

[11] *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Sixième Commission*, 783e séance, par. 29.

[12] *Ibid.*, 786e séance, par. 22.

[13] Voir plus haut, par. 3 et 15.

[14] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II, p. 91 (document A/CONF.20/13).

[15] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires*, vol. II, p. 179 (document A/CONF.25/12).

31. Toutefois, deux questions ont été très controversées au sein de la Commission. Ce sont, premièrement, la question des répercussions éventuelles des travaux de la Commission sur les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées [16] et, deuxièmement, la question de savoir si les règles que la Commission envisageait de formuler devaient s'appliquer ou non aux organisations régionales.

32. Le statut des Conventions générales de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées et les répercussions que les travaux pertinents de la Commission pourraient avoir sur ces instruments ont fait l'objet d'une longue discussion. Une certaine inquiétude au sujet de ce que quelques membres ont qualifié de « revision », de « remaniement » ou de « remplacement » de ces Conventions s'est manifestée pendant toute la durée du débat au cours duquel ont été posées plusieurs questions de nature constitutionnelle ayant trait à la compétence de la Commission et à l'interprétation des vœux de l'Assemblée générale.

33. Deux membres ont mis en doute la compétence de la Commission au motif que les deux Conventions avaient été adoptées par l'Assemblée générale l'une en 1946 et l'autre en 1947, en application des articles 104 et 105 de la Charte. Ils estimaient très douteux que la Commission eût le pouvoir de prendre des mesures au sujet des deux Conventions en l'absence d'éléments indiquant sans équivoque que l'Assemblée générale serait favorable à ces mesures. D'autres membres, sans nécessairement partager les doutes exprimés en ce qui concerne la compétence de la Commission, ont néanmoins adopté une attitude de prudence et conseillé de prendre de grandes précautions pour éviter de tomber dans le « piège » qui consisterait à tenter de remanier les Conventions générales ou les Accords relatifs au siège des diverses organisations.

34. D'autre part, plusieurs membres de la Commission ont souligné que l'on disposait d'une foule de données pour procéder à une étude approfondie des privilèges et immunités des organisations internationales et que la simple existence des Conventions de 1946 et 1947 ne devait pas détourner la Commission de faire une étude générale de la question. Ils ont fait observer que depuis 1946 on avait accumulé une vaste expérience concernant l'interprétation et l'application de ces Conventions et qu'il convenait de mettre cette expérience à profit. L'un des membres de ce groupe a déclaré qu'à son avis ce serait une grave erreur que d'aborder la question sans se proposer de l'étudier à fond et que même si l'étude générale à laquelle la Commission procéderait l'amenait à proposer d'abandonner ces Conventions sur certains points, les systèmes établis n'en seraient pas nécessairement perturbés. Il a conclu en disant que lorsque la Commission aurait achevé son étude, il appartiendrait aux Etats de décider — car c'était là une question politique — de la suite à donner à ces travaux. Un autre membre a déclaré que les difficultés sur lesquelles certains membres avaient attiré l'attention ne devaient pas empêcher le Rapporteur spécial de suggérer les améliorations possibles en ce qui concerne les questions traitées dans les Conventions générales et que la Commission, tout en conservant dans leurs grandes lignes les dispositions de ces Conventions, devait examiner dans quelle mesure il est possible, dans la pratique, d'apporter les améliorations souhaitables grâce au développement progressif.

35. Les membres de la Commission ont émis des opinions divergentes quant à la place à accorder aux organisations régionales dans les travaux de la Commission sur cette question. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a suggéré que la Commission concentre ses travaux à ce sujet d'abord sur les organisations internationales de caractère universel (système des Nations Unies) et prépare ses projets d'articles uniquement par rapport à ces organisations, et qu'elle examine ensuite si ces projets pourraient être appliqués tels quels aux organisations régionales ou s'ils appelaient des modifications. En donnant les raisons de sa proposition, il a déclaré que « l'étude des organisations régionales pose un certain nombre de problèmes, tels que celui de leur reconnaissance par les Etats qui n'en sont pas membres et celui de leurs relations avec ces derniers Etats » et que « l'existence de ce problème amènera à formuler des règles particulières, propres à ces organisations [17] ».

36. Certains membres de la Commission ont critiqué cette proposition. Ils estimaient qu'il fallait inclure les organisations régionales dans l'étude, faisant observer que les relations entre les Etats et les organisations de caractère universel ne différaient peut-être pas sensiblement des relations entre les Etats et les organisations régionales plus restreintes. Ils ont en outre souligné que si la Commission se contentait d'examiner la question des relations entre les organisations de caractère universel et les Etats, elle laisserait subsister une sérieuse lacune, et que les relations avec les Etats avaient des chances d'obéir à un régime très similaire que l'organisation eût un caractère universel ou un caractère régional.

37. Plusieurs membres de la Commission, cependant, se sont déclarés en faveur de la suggestion du Rapporteur spécial tendant à exclure les organisations régionales, au moins au stade initial de l'étude. Ils ont déclaré que tout projet de convention qui serait élaboré en ce qui concerne les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales devrait se référer aux organisations de caractère universel et non aux organisations régionales, encore qu'il pût y avoir lieu de tenir compte dans l'étude de l'expérience de ces dernières. Ils ont soutenu que les organisations régionales étaient si diverses que l'on ne pouvait guère formuler de règles uniformes qui soient applicables à toutes. Selon eux, mieux valait laisser à ces organisations régionales toute latitude pour organiser leurs relations avec les gouvernements. Un membre a soulevé une intéressante question d'ordre constitutionnel en déclarant que certaines organisations régionales possédaient leurs

[16] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, n° 4, p. 15 et vol. 33, 1949, n° 521, p. 261.

[17] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. I, p. 320 (717e séance, par. 109).

propres organes de codification et qu'il n'était pas souhaitable que la Commission empiète sur leur domaine.

38. Avant d'en terminer avec ce résumé des débats de la Commission, il convient de mentionner la question de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques. Cette question a été traitée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport en tant qu'élément du droit diplomatique des organisations internationales. Elle a dans l'ensemble peu retenu l'attention des membres de la Commission. Ceux qui en ont parlé ont émis l'opinion que le droit des conférences internationales était en pleine évolution. Ils se sont demandé s'il fallait examiner ce problème en même temps que celui des relations entre Etats et organisations intergouvernementales ou l'étudier séparément.

39. Enfin, un ou deux membres de la Commission ont émis des doutes quant à l'exactitude, dans le cas des organisations internationales, d'expressions telles que « relations diplomatiques » ou « droit de légation ». Ce point sera traité au début du chapitre IV du présent rapport lorsque sera abordée la question du titre à donner au projet d'articles.

II. — Problèmes généraux relatifs au droit diplomatique des organisations internationales

A. — *Généralités*

40. La multiplication des organisations internationales, de caractère universel et de caractère régional, et l'expansion de leurs activités ont entraîné un élargissement considérable de la portée et de l'objet du droit diplomatique. Cette évolution a eu un double effet. Tout d'abord, les réunions de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées ont donné aux Etats l'occasion de participer périodiquement à des conférences diplomatiques. Le passage de la phase des conférences occasionnelles à celle des « conférences diplomatiques institutionnalisées » est généralement considéré comme un des faits marquants à porter au crédit des organisations internationales [18].

41. En second lieu, les organisations internationales, en tant que sujets de droit international, établissent des relations tant avec les Etats que les unes avec les autres. Pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions, elles installent leur siège sur le territoire d'Etats hôtes qui accordent un statut juridique déterminé et un ensemble de privilèges et immunités aux organisations, à leurs locaux et à leur personnel. Outre leur siège, ces organisations ont divers centres et bureaux régionaux établis sur le territoire d'Etats Membres, et quelquefois même, sur le territoire d'Etats non membres. Souvent, elles envoient sur le territoire de certains de leurs membres des représentants permanents. Le Bureau de l'assistance technique des Nations Unies, par exemple, a des « représentants résidents » dans de nombreux pays, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation mondiale de la santé ont des « délégations », des « missions de liaison » ou des « représentants nationaux » dans un certain nombre de pays, et la Communauté européenne du charbon et de l'acier a une mission permanente auprès du Gouvernement du Royaume-Uni, bien que ce pays ne soit pas membre de la Communauté.

42. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, la pratique consistant, pour les Etats Membres, à créer des missions permanentes au Siège s'est développée. Ces missions ont notamment pour rôle d'assurer la liaison entre les Etats Membres et le Secrétariat, entre les sessions des divers organes de l'ONU. Toutefois, les missions permanentes remplissent également des fonctions diplomatiques et servent d'intermédiaires entre les gouvernements et le Secrétaire général ainsi qu'entre les gouvernements des Etats Membres pour les questions dont s'occupent les organes de l'ONU [19]. Elles emploient pour ce faire des méthodes analogues à celles qu'utilisent les missions diplomatiques; de plus, leur organisation ressemble à celle des missions diplomatiques traditionnelles. Dans l'Introduction à son Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, pour la période allant du 16 juin 1958 au 15 juin 1959, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a fait remarquer que « la représentation permanente de tous les Etats Membres au Siège de l'Organisation et le rôle diplomatique croissant des missions permanentes en dehors des réunions publiques ... pourraient fort bien se révéler un jour comme le trait le plus marquant de l'évolution « coutumière » qui s'est produite jusqu'ici dans le cadre constitutionnel de la Charte [20] ».

B. — *La place de la coutume dans le droit des immunités internationales*

43. Certains auteurs affirment que les immunités internationales, au contraire de celles dont jouissent les agents diplomatiques envoyés par un Etat dans un autre, découlent presque exclusivement de traités et que la coutume internationale n'a pas encore joué de rôle appréciable dans cette branche du droit.

44. En revanche, plusieurs auteurs estiment qu'« on voit, semble-t-il, se former un droit coutumier, en vertu duquel certaines organisations dotées de la personnalité internationale peuvent revendiquer de droit un statut diplomatique pour leurs agents [21] », et parlent de

[18] Voir Philip C. Jessup, « Parliamentary Diplomacy: An examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 89 (1956 - I), p. 185 à 316.

[19] Ces fonctions ont été décrites de la manière suivante par deux auteurs qui ont occupé des postes dans les missions permanentes de deux Etats Membres de l'ONU: « [Les missions] maintiennent d'une manière continue le contact avec le Secrétariat de l'ONU, font les comptes rendus des réunions précédentes, prévoient les prochaines et jouent, en ce qui concerne les relations entre leur pays et l'ONU, le rôle de trait d'union et de centre d'information ... Le représentant permanent à New York a un rôle de prestige à tenir ... » *Comment fonctionne l'ONU*, p. 46 et 49, édition abrégée de l'ouvrage de MM. John G. Hadwen et Johan Kaufmann intitulé *How United Nations Decisions are made* (Leyde 1960).

[20] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément, n° 1A* (A/4132/Add.1), p. 2.

[21] L. Preuss, « Diplomatic Privileges and Immunities of Agents invested with functions of an international interest », *American Journal of International Law*, Washington, D.C., vol. 25 (1931), p. 696.

« l'existence d'une véritable *coutume internationale* ... ou en tout cas d'un commencement de coutume [22] ». Un auteur a fait, dans les termes suivants, le bilan de la situation telle qu'elle a évolué depuis la création de la Société des Nations:

En voie de création est une règle coutumière qui assure aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires supérieurs les mêmes privilèges et immunités diplomatiques qu'au personnel diplomatique. Les étapes de ce développement sont constituées par les arrangements conclus entre la Suisse et la Société des Nations en 1921 et en 1926, ainsi que par ceux qui sont intervenus entre la Suisse, d'une part, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail d'autre part, en 1946.

Le fait que certaines conventions internationales ont des contenus identiques, ce qui est particulièrement caractéristique pour les traités d'établissement, de consulat et d'extradition, n'entraîne pas en soi la formation d'une règle coutumière [23].

45. On peut trouver dans la pratique une évolution parallèle des concepts. Dans une note diplomatique du Gouvernement des Etats-Unis, en date du 16 octobre 1933, il était déclaré que:

... En vertu du droit international coutumier, les privilèges et immunités diplomatiques ne sont accordés qu'à une catégorie bien déterminée de personnes, à savoir celles qui sont envoyées par un Etat dans un autre en mission diplomatique. Les fonctionnaires de la Société des Nations en tant que tels sont considérés par le Gouvernement des Etats-Unis comme ayant droit, lorsqu'ils se trouvent aux Etats-Unis, à ces privilèges et immunités non en vertu des principes de droit international généralement acceptés, mais seulement en vertu de dispositions spéciales du Pacte de la Société des Nations qui sont sans effet pour les pays non membres de la Société [24].

Toutefois, lorsqu'à la fin de 1944, le *British Diplomatic Privileges (Extension) Act*, qui réglementait les immunités, privilèges et pouvoirs des organisations internationales, de leur personnel et des représentants des gouvernements membres a été présenté au Parlement, le Ministre d'Etat a expliqué que:

Lorsqu'un certain nombre de gouvernements s'unissent pour créer une organisation internationale dans un but d'intérêt public, cette organisation doit avoir le même statut et les mêmes immunités et privilèges que ceux dont jouissent les gouvernements membres étrangers en vertu du droit ordinaire.

Il a précisé qu'en principe ces privilèges auxquels elles ont droit constituent une matière du droit international que les tribunaux anglais considéreraient comme faisant partie du *Common Law*, mais qu'il semblait souhaitable d'adopter une loi dans ce domaine pour préciser sans contestation possible la situation juridique et définir avec précision l'étendue des prérogatives.

46. Dans un message à l'Assemblée fédérale, en date du 28 juillet 1955, le Conseil fédéral suisse a déclaré:

... Une Organisation internationale fondée sur un traité entre Etats jouit d'après le droit international d'un certain nombre de privilèges dans l'Etat où elle a fixé son siège ...

... nous étions donc en présence d'un droit coutumier auquel notre pays ne pouvait pas se soustraire ... [25].

47. La Cour suprême du Mexique, dans sa décision du 28 avril 1954, a déclaré que la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine pouvait jouir des immunités reconnues par le droit international.

48. A cet égard on peut également mentionner la section 3 de l'article III de l'accord conclu entre l'Egypte et l'Organisation mondiale de la santé, qui stipule que:

L'Organisation, ainsi que ses organes principaux ou subsidiaires, jouissent en Egypte, de l'indépendance et de la liberté d'action qui appartiennent à une organisation internationale conformément aux usages internationaux [26].

C. — *Accréditation de représentants auprès des organisations internationales*

49. Les représentants auprès d'organisations internationales sont accrédités auprès des organisations et non auprès de l'Etat hôte. S'agissant de l'Organisation des Nations Unies, la question de l'accréditation des représentants a été examinée à la troisième session de l'Assemblée générale. Des débats de la Sixième Commission il est ressorti que l'on s'accordait à considérer le terme « *credentials* » comme critiquable parce qu'il tendait à faire considérer l'Organisation des Nations Unies comme un Etat dont le Secrétaire général serait le chef. Ce mot est utilisé faute de mieux et les représentants sont accrédités auprès de l'Organisation des Nations Unies et de tous ses organes ou auprès de certains organes [27]. Le 3 décembre 1948, après avoir discuté de la question de l'accréditation des représentants, l'Assemblée générale a adopté la résolution 257 A (III) sur les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies par laquelle elle a recommandé que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du Chef de l'Etat, soit du Chef du Gouvernement, soit du Ministre des affaires étrangères et soient communiqués au Secrétaire général. Certains auteurs ont interprété cette disposition comme excluant implicitement la formalité de l'« agrément » [28].

50. Etant donné que les représentants auprès des organisations internationales ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte, il n'est pas possible de déclarer l'un d'entre eux *persona non grata*. Autre conséquence, les gouvernements qui n'entretiennent pas de relations

[22] J.-F. Lalive, « L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 84 (1953-III), p. 304 et 305.

[23] Paul Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, 1953, t. I, p. 51 et 52.

[24] G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, D.C., 1942, vol. IV, p. 422 et 423.

[25] Philippe Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962, p. 47 et 48. Cet auteur souligne à juste titre un aspect pratique important de la question du rôle que joue la coutume dans le droit diplomatique des organisations internationales en faisant observer que « l'existence d'une coutume peut permettre aussi de combler les lacunes que l'on rencontre parfois dans les accords de siège. C'est ainsi que, par exemple, l'accord du 28 mai 1946 conclu entre la Suisse et l'Organisation internationale du travail ne mentionne pas les privilèges des experts. »

[26] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 223, 1955, n° 3058, p. 91.

[27] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie, Sixième Commission*, 125e séance. On trouvera un résumé de ces débats au chapitre III du présent rapport.

[28] Voir Leo Gross, « Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations », *International Organization*, Boston, Mass., vol. XVI (1962), n° 3, p. 491.

diplomatiques avec l'Etat hôte ou qui ne sont pas reconnus par lui, peuvent envoyer des représentants sur son territoire.

D. — *Différences entre les relations diplomatiques entre Etats et les relations entre Etats et organisations internationales*

51. Les relations internationales dans le cadre des organisations internationales ressemblent, par certains côtés, aux relations diplomatiques entre Etats. Comme il a été souligné plus haut, les missions permanentes auprès des organisations internationales s'acquittent de leurs fonctions selon des méthodes et une procédure analogues à celles qu'emploient les missions diplomatiques. Leur composition et leur structure sont également à l'image de celles de la diplomatie traditionnelle.

52. La diplomatie de conférence a évolué de la même façon que la diplomatie bilatérale. Celle-ci est passée par deux phases nettement distinctes: la phase des ambassades non permanentes et *ad hoc*, dans l'Antiquité et au Moyen Age, et la phase des légations permanentes qui a commencé en Italie au XVe siècle. De même, dans le cas de la diplomatie multilatérale, on est passé du stade des conférences temporaires *ad hoc*, qui sont réunies dans un but déterminé et qui s'ajournent après avoir réglé la question et adopté un accord international, au stade des organisations internationales permanentes dotées d'organes qui fonctionnent sur une base permanente et se réunissent périodiquement.

53. Toutefois, il existe, entre la diplomatie bilatérale et la diplomatie de conférence, un certain nombre de différences qui proviennent d'une différence fondamentale dans les rapports juridiques que font intervenir les deux types de diplomatie. Dans la diplomatie entre Etats de type traditionnel, ces rapports ont un caractère bipartite: ils s'établissent entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Mais s'agissant de la diplomatie dans le cadre d'une organisation internationale, les rapports ont un caractère juridique tripartite: ils s'établissent entre l'Etat accréditant, l'organisation internationale et l'Etat hôte sur le territoire duquel le représentant de l'Etat accréditant ou l'organisation internationale et son personnel jouissent du statut juridique qui leur est accordé. Contrairement à la disposition correspondante du Pacte de la Société des Nations, l'Article 105 de la Charte des Nations Unies n'utilise pas les mots « privilèges et immunités diplomatiques » mais emploie l'expression « privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Dans le rapport du Rapporteur du Comité IV/2, adopté par la Conférence de San Francisco, on trouve le commentaire suivant de cet article:

> Pour déterminer la nature des privilèges et immunités, le Comité a estimé devoir éviter le terme « diplomatique » et a préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant, pour l'Organisation, sur la nécessité de pouvoir réaliser ses buts et, pour les représentants de ses Membres comme pour ses agents, sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante [29].

Le fondement théorique des immunités des agents diplomatiques envoyés par un Etat dans un autre a varié d'une époque à l'autre. Dans ses observations générales sur la section pertinente de son projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques qui figure dans le rapport sur les travaux de sa dixième session (1958) [30], la Commission du droit international, tout en reconnaissant le rôle joué par la fiction de l'« exterritorialité » a déclaré qu'elle choisissait pour base théorique la théorie de « l'intérêt de la fonction » complétée par la théorie du « caractère représentatif ». Puisque les organisations internationales n'ont pas de compétence territoriale, il n'était pas possible de se fonder sur la fiction de l'exterritorialité; elles n'ont pas non plus le caractère souverain des Etats, qui est à la base de la théorie du « caractère représentatif ». En conséquence, les immunités internationales ne peuvent se fonder que sur la théorie de « l'intérêt de la fonction ».

E. — *La position spéciale de l'Etat hôte*

54. Comme on l'a indiqué plus haut, les représentants d'un Etat auprès d'une organisation internationale ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte sur le territoire duquel le siège de l'organisation est situé. La même remarque vaut pour le personnel de l'organisation. Ni les uns ni les autres n'entrent en relations directes avec l'Etat hôte au contraire de ce qui se passe dans le cas de la diplomatie bilatérale. Dans ce dernier cas, l'agent diplomatique est accrédité auprès de l'Etat accréditaire afin de remplir certaines fonctions de représentation et de négociation entre cet Etat et l'Etat qu'il représente. Cette situation juridique est à la base de l'institution de l'« agrément » de l'agent diplomatique par l'Etat accréditaire, et du droit de cet Etat de demander le rappel de l'agent lorsqu'il le déclare *persona non grata*.

55. Toutefois, il y a lieu de noter que, bien que les représentants des Etats auprès d'une organisation internationale ou les fonctionnaires d'une organisation internationale ne soient pas accrédités auprès de l'Etat hôte, le territoire de l'Etat hôte est le cadre dans lequel s'applique le statut juridique des intéressés. Il est incontestable que l'Etat hôte se soucie de faire observer les dispositions concernant sa sécurité nationale et de se prémunir contre les abus des immunités internationales. Des clauses tenant compte de la situation spéciale de l'Etat hôte figurent dans les accords relatifs au siège des diverses institutions et dans les conventions générales de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, tels qu'ils sont complétés par des accords spéciaux et mis en œuvre dans la pratique.

F. — *Représentants aux conférences réunies par des organisations internationales*

56. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule

[29] *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, IV/2/42(2) (vol. XIII, p. 714).

[30] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 98 (document A/3859, par. 53, section II du projet d'articles).

que les représentants aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent des mêmes privilèges et immunités que la Convention accorde aux représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies. Il convient de faire une distinction entre les conférences convoquées par les organisations internationales, parfois décrites comme se tenant « sous les auspices d'organisations internationales », et les réunions d'organes d'organisations internationales. Les premières sont des conférences d'Etats et ont donc un statut à part. Par exemple, les Etats non membres de l'organisation qui convoque la conférence peuvent être invités à participer à ladite conférence. Ayant un statut à part, les conférences peuvent adopter leur propre règlement intérieur. Toutefois, le règlement intérieur de l'Assemblée générale est souvent pris comme modèle; tel a été le cas pour la Conférence de 1958 sur le droit de la mer et les Conférences de 1961 et de 1963 sur les relations et immunités diplomatiques et sur les relations consulaires.

57. Des accords spéciaux sont généralement conclus avec l'Etat hôte sur le territoire duquel la Conférence est convoquée de façon que la Convention générale puisse être appliquée même lorsque l'Etat hôte n'y a pas adhéré. Il faut également recourir à cette procédure si l'on veut que les dispositions de la Convention générale s'appliquent à des Etats non membres. Le 26 juillet 1963, l'Organisation des Nations Unies et l'Italie ont signé un accord relatif à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur le tourisme et les voyages internationaux [31] qui prévoit, au paragraphe 1 de l'article VI, l'application de la Convention générale. En outre, il était stipulé au paragraphe 2 du même article que les représentants d'Etats non membres présents à la Conférence bénéficieraient des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux représentants d'Etats Membres en vertu de la Convention.

G. — *Statut des observateurs d'Etats non membres*

58. Des observateurs permanents ont été envoyés par des Etats non membres au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et à l'Office de Genève. Le Gouvernement suisse a un observateur permanent depuis 1946. Des observateurs ont également été désignés par des Etats tels que l'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon qui sont devenus par la suite Membres de l'Organisation des Nations Unies. Monaco, la République de Corée, la République du Viet-Nam et la République fédérale d'Allemagne, qui ne sont pas, actuellement, membres de l'Organisation, ont des observateurs permanents. En outre, le Saint-Siège a récemment envoyé des observateurs permanents tant à New York qu'à Genève.

59. Ni la Charte des Nations Unies, ni l'Accord relatif au Siège, ni la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes des Etats Membres ne contiennent de dispositions relatives aux observateurs permanents d'Etats non membres. Dans son rapport sur les missions permanentes qu'il a présenté à la quatrième session de l'Assemblée [32], le Secrétaire général a fait allusion aux observateurs permanents d'Etats non membres mais l'Assemblée n'a pris aucune décision concernant leur situation juridique. En conséquence, leur statut résulte de la pratique (voir le mémorandum, en date du 22 août 1962, établi par le Service juridique à l'intention du Secrétaire général par intérim) [33].

60. Comme les observateurs permanents d'Etats non membres ne jouissent pas d'un statut officiellement reconnu, les services que leur fournit le Secrétariat ne concernent que leur participation aux séances publiques. Ils n'ont pas droit aux privilèges ou immunités diplomatiques prévus par l'Accord relatif au Siège ou par d'autres textes législatifs de l'Etat hôte. Ceux d'entre eux qui appartiennent aux missions diplomatiques de leur gouvernement auprès des Etats-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux Etats-Unis à ce titre. Dans l'affaire *Pappas c. Francisci*, antérieure à l'admission de l'Italie comme Membre de l'Organisation, la Cour suprême de New York a rejeté la demande d'un collaborateur de l'observateur du Gouvernement italien auprès de l'Organisation des Nations Unies qui revendiquait le bénéfice des immunités diplomatiques [34].

III. — Evolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales

A. — *Généralités*

61. Le système de la représentation permanente auprès des organisations internationales n'est pas chose nouvelle. De nombreux Membres de la Société des Nations avaient, à Genève, des délégués permanents [35]. Ces délégués faisaient habituellement partie des missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement suisse. La pratique consistant à accréditer des délégations permanentes auprès de la Société des Nations n'était cependant pas la règle. Il a été noté dans un des premiers commentaires de la Charte des Nations Unies que depuis la création de la nouvelle Organisation, les Etats Membres avaient dans l'ensemble adopté la pratique consistant à avoir, au Siège provisoire, des délégations permanentes et qu'en avril 1948, quarante-cinq des cinquante-sept Etats Membres avaient des délégations permanentes [36].

62. Il n'existe dans la Charte des Nations Unies aucune disposition de caractère général relative à la question

[31] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 472, 1963, N° 6840, p. 173.

[32] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, Annexe*, document A/939/Rev.1 et Rev.1/Add.1.

[33] *United Nations Juridical Yearbook, 1962* (ST/LEG/8), fascicule 2, p. 236.

[34] *International Law Reports, 1953* (Londres, 1957), p. 380.

[35] Voir Pitman B. Potter, « Permanent Delegations to the League of Nations », *Geneva Special Studies* (League of Nations Association of the United States, Genève, 1930), vol. I, n° 8.

[36] Leland M. Goodrich et Edvard Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Boston, 1949, 2e édition revisée, p. 228 et 229.

des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Cependant, le paragraphe 1 de l'Article 28 dispose que:

Le Conseil de sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. A cet effet, chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

La disposition citée avait pour objet de permettre au Conseil de sécurité d'exercer ses fonctions en permanence, de telle sorte que chaque membre du Conseil devait y être représenté en permanence. En d'autres termes, la seule représentation permanente dont il soit question dans la Charte est la représentation des Etats membres du Conseil de sécurité.

63. Le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité ne contient pas de dispositions se rapportant à la clause de l'Article 28 (1) selon laquelle chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation. Dans sa première phrase, l'article 13 du règlement se borne à stipuler que « Chaque membre du Conseil de sécurité est représenté aux réunions du Conseil de sécurité par un représentant accrédité »; le reste de cet article 13 a trait aux pouvoirs des représentants. Tous les membres du Conseil de sécurité ont, au Siège des Nations Unies, une délégation auprès du Conseil de sécurité qui se compose habituellement du chef de la délégation, d'un représentant suppléant et d'un ou de plusieurs conseillers [37].

64. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946 [38], ne comporte pas de règles spéciales concernant les représentants permanents. La section 11 de l'article IV parle en termes généraux des « représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies ». Elle dispose que ces représentants jouissent de certains privilèges et immunités (essentiellement dans l'intérêt de leurs fonctions), tels que l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité de représentants (y compris leurs paroles et écrits) l'immunité de toute juridiction.

65. La lacune qui existait en ce qui concerne les représentants permanents a été comblée dans l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, signé le 26 juin 1947 [39], qui comporte des dispositions spéciales touchant les immunités des représentants permanents. La section 15 de l'article V de cet Accord dispose que:

1) Toute personne nommée auprès de l'Organisation des Nations Unies par un Membre, en qualité de représentant permanent principal ou de représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire;

2) Tous membres permanents de leur personnel, qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé;

. . .

jouiront, sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes [40].

66. On peut faire les mêmes remarques au sujet des instruments juridiques régissant le statut de l'Office des Nations Unies à Genève. L'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse et signé les 11 juin et 1er juillet 1946, ne contient pas de dispositions particulières relatives à la représentation permanente [41]. Cependant, le 31 mars 1958, le Conseil fédéral suisse a rendu une décision intitulée « Décision du Conseil fédéral suisse concernant le statut juridique des délégations permanentes auprès de l'Office européen des Nations Unies ainsi que d'autres Organisations internationales ayant leur siège en Suisse » [42]. Cette décision se lit comme suit:

1. Les délégations permanentes d'Etats Membres bénéficient, comme telles, de facilités analogues à celles qui sont accordées aux missions diplomatiques à Berne.

Elles ont le droit d'user de chiffres dans leurs communications officielles et de recevoir ou d'envoyer des documents par leurs propres courriers diplomatiques.

2. Les chefs de délégations permanentes bénéficient de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux chefs de missions diplomatiques à Berne, à condition toutefois qu'ils aient un titre équivalent.

3. Tous les autres membres des délégations permanentes bénéficient, à rang égal, de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés au personnel des missions diplomatiques à Berne.

4. La création d'une délégation permanente, les arrivées et les départs des membres des délégations permanentes sont annoncés au Département politique par la mission diplomatique à Berne de l'Etat intéressé. Le Département politique délivre aux membres des délégations une carte de légitimation attestant les privilèges et immunités dont ils bénéficient en Suisse.

67. Au cours de l'examen par l'Assemblée générale, lors de sa première session extraordinaire, du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, il a été question des pouvoirs des représentants diplomatiques accrédités en tant que représentants permanents auprès des Nations Unies, à propos des conclusions de la Commission relatives aux « pouvoirs provisoires ». A

[37] *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. II, p. 118.

[38] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, nº 4, p. 15.

[39] *Ibid.*, vol. 11, 1947, nº 147, p. 11.

[40] Voir la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées approuvée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, le 21 novembre 1947, qui réglemente le statut des « représentants des membres » en général; voir également les accords relatifs au siège des diverses institutions spécialisées conclus entre lesdites institutions et les gouvernements hôtes intéressés, qui comportent des dispositions spéciales au sujet des « représentants permanents ».

[41] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, nº 8, p. 163.

[42] *Série législative des Nations Unies*, ST/LEG/SER.B/10 (publication des Nations Unies, numéro de vente: 60.V.2), p. 92.

ce moment, on a affirmé, comme on l'avait fait déjà au sein de la Commission de vérification des pouvoirs, que les représentants accrédités auprès de l'Organisation à titre permanent avaient légalement le droit de représenter leur pays en tout temps et à toute réunion de l'un quelconque des organes des Nations Unies. Cet usage était particulièrement utile dans le cas des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale, alors que certains gouvernements éprouvent des difficultés dues à des questions de temps et de distance [43].

68. La Commission intérimaire de l'Assemblée générale a examiné, lors des réunions qu'elle a tenues du 5 janvier au 5 août 1948, la question de la compétence des missions permanentes [44]. La Commission a examiné la proposition soumise par la République Dominicaine. Aux termes de cette proposition, les chefs des délégations permanentes au siège des Nations Unies devraient être, en cette qualité, autorisés d'office à représenter leur pays à la Commission intérimaire. Il a été déclaré que ceci donnerait plus de souplesse en n'exigeant pas de chaque délégation qu'elle présente de nouveaux pouvoirs pour chaque convocation de la Commission intérimaire. En ce qui concerne les suppléants et les conseillers, l'article 10 du règlement intérieur de la Commission intérimaire [45] a stipulé qu'ils pouvaient être normalement désignés par le représentant en titre. En conséquence, des pouvoirs particuliers ne seraient nécessaires que lorsqu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies désirerait accréditer un envoyé spécial. On a déclaré qu'une telle procédure, outre son utilité pratique, encouragerait tous les gouvernements à établir des délégations permanentes, ce qui constituerait une contribution importante au travail des Nations Unies.

69. On a fait remarquer, d'autre part, qu'il conviendrait que la question des pouvoirs soit réglée par les gouvernements intéressés eux-mêmes. Par exemple, en accréditant le chef d'une délégation permanente, on pourrait spécifier qu'en l'absence d'avis contraire, il pourrait faire fonction de représentant au sein de tous les organes et commissions des Nations Unies. Toutefois, le représentant de la République Dominicaine a bien précisé que la proposition soumise par son gouvernement ne visait exclusivement que la Commission intérimaire.

70. La Commission a remarqué que, d'après le mémorandum préparé par le Secrétariat relatif aux délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies [46], tous les Membres n'avaient pas de délégation permanente à New York, qu'il y avait une très grande variété dans les fonctions remplies par ces délégations permanentes ainsi que dans la façon d'accréditer leurs chefs auprès des Nations Unies, et que les délégations permanentes, en tant que telles, n'avaient aucun statut juridique reconnu ni aux termes de la Charte, ni aux termes des règlements intérieurs des différents organes des Nations Unies. La Commission a réservé un accueil favorable à l'idée contenue dans la proposition dominicaine. Elle a néanmoins estimé que l'ensemble de la question des pouvoirs, en particulier en ce qui concerne le statut et les pouvoirs des chefs de délégations permanentes, devait faire l'objet d'une nouvelle étude avant qu'il soit possible de faire des recommandations utiles concernant la proposition dominicaine.

71. A propos de la question des pouvoirs des représentants, la Commission a examiné la proposition présentée par la délégation bolivienne sur les missions permanentes auprès des Nations Unies. Si l'on a généralement reconnu, à la Commission, la valeur et l'intérêt d'une telle proposition, certains doutes ont été exprimés sur la question de savoir si ce problème était bien de la compétence de la Commission intérimaire. On a exprimé l'opinion qu'il devrait être examiné par l'Assemblée générale elle-même et ceci plus particulièrement en raison du peu de temps dont disposait la Commission intérimaire qui ne serait pas en mesure de consacrer audit problème l'étude complète et détaillée qu'il méritait. En conséquence, il a été décidé que la proposition bolivienne serait présentée à l'Assemblée générale sous forme d'annexe au rapport de la Commission intérimaire [47].

B. — *Résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale*

72. La proposition de la Bolivie relative aux missions permanentes auprès des Nations Unies a été examinée par l'Assemblée générale au cours de la première partie de sa troisième session. En présentant le projet de résolution qui accompagnait cette proposition, le représentant de la Bolivie a déclaré ce qui suit:

> Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi chez la plupart des Etats Membres d'instituer des « missions permanentes » au siège des Nations Unies afin de pouvoir suivre de plus près les travaux de l'Organisation et de ses organes et d'être mieux à même de remplir leurs fonctions de Membres. Comme chacun le sait, cet usage s'est établi sans qu'il existe de règlements régissant le statut de ces délégations permanentes ou les droits et attributions des représentants permanents, chefs de ces délégations.
>
> La délégation de la Bolivie propose que l'Assemblée générale examine s'il ne serait pas maintenant opportun de définir le statut des délégations permanentes auprès des Nations Unies par une résolution portant reconnaissance officielle de ces missions qui prendraient le nom de « Missions permanentes auprès des Nations Unies » [47].

73. A l'appui de cette proposition, le représentant de la Bolivie a fait valoir, à la Sixième Commission, le 26 novembre 1948, les arguments ci-après:

> La proposition de la Bolivie constitue une tentative concrète pour combler une lacune qui existe dans la Charte sur la question des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il faut absolument que cette question soit réglée de quelque façon car l'idée tend à s'implanter, par la force d'habitude, que

[43] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Première session extraordinaire, Séances plénières*, 69e séance; *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. I, p. 267 et 268.

[44] Pour le rapport de la Commission intérimaire sur cette question, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément n° 10* (document A/606).

[45] A/AC.18/89.

[46] A/AC.18/SC.4/4.

[47] *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément n° 10* (document A/606, annexe IV).

les Etats doivent avoir des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies... La délégation de la Bolivie estime... que cette pratique est éminemment souhaitable et même indispensable. Elle permet en effet aux délégations de discuter les documents importants qui ont trait aux travaux de l'Organisation des Nations Unies avec leurs auteurs mêmes et permet des échanges de vues directs pendant que les textes sont encore à l'examen. Les représentants permanents peuvent ainsi donner à leurs gouvernements une plus juste appréciation de la teneur de ces documents ainsi qu'une image plus exacte des opinions des différentes délégations.

Des délégations permanentes ont été instituées auprès de l'Organisation des Nations Unies lorsque leur utilité s'est imposée, mais cela sous aucun statut juridique; leur existence n'est justifiée que par des considérations pratiques. C'est au sujet des problèmes qui se sont posés touchant la Commission intérimaire de l'Assemblée générale que l'institution des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies s'est avérée nécessaire. A cette époque, la République Dominicaine a présenté une proposition (A/AC.18/40) selon laquelle les délégués permanents devaient être considérés comme représentants de fait de leur pays à la Commission intérimaire.

Le Secrétaire général a présenté un mémorandum concernant les représentants qui sont accrédités à titre permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que la nature de leurs pouvoirs (A/AC.18/SC.4/4). Il ressort clairement de ce rapport que, en matière de pouvoirs, aucune règle fixe n'est suivie et qu'il n'y a pas non plus de procédure établie sur une base juridique.

Lorsque des pays qui ne sont pas représentés aux principaux conseils de l'Organisation veulent participer aux travaux de ceux-ci, leurs représentants sont obligés de passer par une procédure compliquée pour se procurer les pouvoirs nécessaires, et ceux-ci, quelquefois, arrivent trop tard. C'est là une situation à laquelle il faut évidemment remédier... [48].

74. Le débat sur la proposition de la Bolivie qui a eu lieu à la Sixième Commission [49] a donné lieu à une longue discussion sur un certain nombre de questions. Un paragraphe du projet de résolution, entre autres, a suscité des controverses, à savoir le paragraphe 6 du dispositif tendant à modifier l'article 24 du règlement intérieur de l'Assemblée générale en y ajoutant un nouveau paragraphe ainsi conçu:

A chaque session ordinaire, la Commission de vérification des pouvoirs examine les pouvoirs des représentants permanents accrédités auprès des Nations Unies depuis la clôture de la session ordinaire précédente et fait un rapport à ce sujet à l'Assemblée générale.

75. *Statut juridique des missions permanentes.* Le projet de résolution présenté par la Bolivie soulignait au troisième alinéa de son préambule, qu'il serait de l'intérêt de tous les Etats Membres et des Nations Unies dans leur ensemble de conférer un statut juridique à l'institution de missions permanentes auprès des Nations Unies. Certains représentants ont fait remarquer qu'il n'existait effectivement pas de dispositions régissant le statut des missions permanentes mais que celles-ci n'en étaient pas moins dotées d'un statut juridique. Ils ont cité le paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte, ainsi conçu: « L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet » et l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui traite des privilèges et immunités des « représentants des Membres ». Ils ont en conséquence émis l'opinion que le problème ne consistait pas à créer un statut juridique, mais à consacrer les principes généraux qui doivent présider à l'institution des missions permanentes.

76. *Portée de l'institution des missions permanentes.* Certains délégués se sont demandé s'il était bien opportun de maintenir le dernier alinéa du préambule du projet de résolution, qui « recommandait aux Etats Membres des Nations Unies d'établir, dans la mesure où ils le jugeraient utile et opportun, des missions permanentes auprès des Nations Unies au siège de l'Organisation... ». Tout en estimant souhaitable que tous les Etats Membres eussent une mission permanente auprès des Nations Unies, il leur semblait inutile de faire une recommandation spéciale à cet effet, étant donné « les raisons d'ordre interne qui peuvent empêcher certains Etats Membres de créer une mission permanente ». Un membre a estimé que la recommandation était « inutile car elle constituait une ingérence dans des questions d'administration interne de chaque Etat Membre ». Un autre membre a souligné que certains Etats Membres hésitaient à faire fonctionner des missions permanentes au siège de l'Organisation à cause de « contingences administratives ou budgétaires particulières ».

77. *Emploi du terme* « credentials ». L'emploi du terme « *credentials* » dans le texte anglais du projet de résolution a été critiqué par quelques délégations. Un délégué a déclaré que « le mot « *credentials* » était inopportun; d'une part, parce qu'il tendait à faire considérer l'Organisation des Nations Unies comme un Etat dont le Secrétaire général serait le chef, les représentants permanents étant accrédités auprès de lui; d'autre part, parce que les représentants permanents devaient avoir des pleins pouvoirs pour être en mesure d'accomplir certains actes, tels que la signature de conventions ». On a fait observer que les représentants permanents de certains pays Membres des Nations Unies avaient en réalité des « pleins pouvoirs » et non pas des « *credentials* » (lettres de créance). Certains délégués ont toutefois été d'un avis différent et ont dit leur préférence pour le mot « *credentials* », soulignant qu'il avait été employé à bon escient dans le projet de résolution et qu'il n'était pas nécessaire que les représentants permanents reçoivent des pleins pouvoirs pour accomplir leur mission.

78. *Compétence de la Commission de vérification des pouvoirs.* On a déjà mentionné le paragraphe 6 du dispositif du projet de résolution de la Bolivie et dit qu'il avait été particulièrement controversé (cf. plus haut par. 74). Certains délégués ont souligné qu'ils n'étaient pas très sûrs que la Commission de l'Assemblée générale chargée de la vérification des pouvoirs fût bien habilitée à examiner les lettres de créance d'un représentant permanent accrédité auprès d'un autre organe des Nations Unies. Plutôt que de demander une revision du règlement intérieur, ont-ils dit, il serait peut-être

[48] *Ibid., troisième session, première partie, Sixième Commission,* 124e séance.

[49] *Ibid.,* 124e, 125e, 126e et 127e séances.

plus simple, en fait, de demander au Secrétaire général de présenter chaque année à l'Assemblée générale un rapport sur les lettres de créance des représentants permanents auprès de l'Organisation.

79. Le représentant de la Bolivie a présenté, lors de la 126e séance de la Sixième Commission, un texte revisé de son projet de résolution [50] qui tenait compte de la plupart des observations faites au cours du débat. Ce projet de résolution, modifié sur la proposition de l'Equateur [51], a été recommandé par la Sixième Commission à la plénière. L'Assemblée générale a adopté le 3 décembre 1948, à l'unanimité, la résolution 257 A (III) ainsi conçue:

L'Assemblée générale,

Considérant que, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi d'instituer des missions permanentes des Etats Membres au siège de l'Organisation,

Considérant que la présence de telles missions permanentes contribue à la réalisation des buts et des principes des Nations Unies et permet, en particulier, d'assurer la liaison nécessaire entre les Etats Membres et le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies,

Considérant qu'il convient dans ces conditions de prévoir la généralisation de l'institution des missions permanentes et de réglementer la présentation des pouvoirs des représentants permanents,

Recommande

1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général;

2. Que les désignations et changements de membres des missions permanentes autres que le représentant permanent soient communiqués par écrit au Secrétaire général par le chef de la mission;

3. Que le représentant permanent, en cas d'absence temporaire, notifie au Secrétaire général le nom du membre de la mission qui exercera les fonctions de chef de la mission;

4. Que les Membres désirant être représentés auprès d'un ou de plusieurs organes des Nations Unies par leurs représentants permanents, spécifient ces organes dans les pouvoirs communiqués au Secrétaire général;

Charge le Secrétaire général de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies.

IV. — Projet d'articles sur la situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales

Première partie. — Questions préliminaires

A. — *Titre du présent projet d'articles*

80. Dès son premier rapport, le Rapporteur spécial avait envisagé le titre « Le droit diplomatique des organisations internationales » parce qu'il lui paraissait suffisamment large pour viser l'application du droit diplomatique et du droit de légation aux relations entre les Etats et les organisations internationales, sous leurs différents aspects et dans leurs différentes manifestations. Le Rapporteur spécial s'était également servi de l'expression « Les relations diplomatiques entre les Etats et les organisations internationales » pour marquer la distinction entre les relations de ce genre et, d'une part, d'autres types de relations extérieures entre les organisations internationales et les Etats, considérés en tant qu'entités distinctes — tels les traités entre Etats et organisations internationales — et, d'autre part, les règles de la responsabilité internationale dans leur application aux relations entre les Etats et les organisations internationales. Les expressions « le droit diplomatique des organisations internationales », « les relations diplomatiques entre les Etats et les organisations internationales » et « l'application du droit de légation au regard des organisations internationales » ont été plus ou moins approuvées par les membres de la Commission, comme constituant un cadre de référence commode pour des sujets tels que le statut, les privilèges et les immunités des représentants d'Etats auprès des organisations internationales et le statut, les privilèges et les immunités des organisations elles-mêmes.

81. Un ou deux membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'opportunité d'employer des formules telles que « relations diplomatiques » ou « droit de légation » à propos des organisations internationales. L'hésitation qu'on éprouve à appliquer aux organisations internationales les normes et la terminologie du système juridique international s'explique par le fait que l'essor des organisations internationales est un phénomène relativement nouveau, et qu'une grande partie de la doctrine juridique internationale qui existe en la matière a été formulée dans le cadre du droit international qui considérait les Etats-nations comme étant les seuls « sujets » véritables dudit système.

82. La doctrine contemporaine révèle une tendance sans cesse croissante à appliquer les termes du droit diplomatique aux relations entre les Etats et les organisations internationales. Un auteur, qui a cherché à fonder la capacité juridique des organisations internationales sur une base objective indépendante de leurs actes constitutifs, a étudié les différents aspects de l'accomplissement par elles, dans la pratique, de ce qu'il a appelé « des actes souverains et internationaux ». Parmi ces actes, il a inclus le « *jus legationis* actif et passif [52] ». Un récent ouvrage général sur le droit diplomatique classe les sources du droit diplomatique en deux catégories principales: les sources du droit diplomatique traditionnel, et les sources du droit des organisations internationales [53]. Le sujet est divisé en deux parties: la première traite des missions diplomatiques, et la seconde des diverses autres formes de diplomatie y compris la diplomatie *ad hoc* et « la diplomatie à travers les organisations internationales [54] ». L'auteur d'un ouvrage spécial

[50] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission*, annexe aux comptes rendus analytiques des séances, point 54 de l'ordre du jour, document A/C.6/304.

[51] *Ibid.*, Document A/C.6/300.

[52] Finn Seyersted, « International Personality of Intergovernmental Organizations: Do their Capacities Really depend upon their Constitutions ? », *The Indian Journal of International Law* (New Delhi), vol. 4, 1964, nº 1, p. 1 et 12.

[53] Philippe Cahier, *Le Droit diplomatique contemporain*, p. 43.

[54] *Ibid.*, p. 405 à 438.

sur le statut international de l'Organisation des Nations Unies aboutit à la conclusion que l'Organisation est une personne juridique internationale et qu'elle est dotée de la personnalité juridique internationale. Parmi les données présentées à l'appui de cette thèse, il y a le fait que « l'Organisation a été autorisée à agir en tant qu'entité ... [et qu'elle] ... s'est vu conférer le *jus legationum* ... [55] ».

83. Cela dit, si la Commission accepte la suggestion du Rapporteur spécial concernant le champ du présent projet d'articles (paragraphes 8 à 10 ci-dessus) et décide de donner la priorité au premier aspect du sujet, à savoir le statut, les privilèges et les immunités des représentants d'Etats auprès des organisations internationales, il faudrait modifier le titre du projet d'articles pour qu'il corresponde à cette portée plus limitée. A ce propos, plusieurs titres viennent à l'esprit. Le Secrétariat des Nations Unies avait choisi le titre « Le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales » pour les deux volumes de la Série législative des Nations Unies qu'il a publiés en 1959 et 1961 [56]. Tel était également le titre qui figurait en tête des deux questionnaires que le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies avait établis et adressés aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, en leur demandant de prêter leur concours au Rapporteur spécial et de lui communiquer tous renseignements et avis juridiques pertinents sur les problèmes que pose, dans la pratique, le sujet qu'il était chargé d'étudier.

84. Le Rapporteur spécial voudrait recommander à la Commission le titre suivant: « La situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales ». L'expression « situation juridique » présente le net avantage d'être plus concise que l'expression « statut juridique, privilèges et immunités ». A vrai dire, du point de vue technique, la première formule ne peut avoir d'autre sens que celui de « statut juridique ». Toutefois, comme cette dernière expression a été employée dans les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées pour désigner, en particulier, des capacités juridiques, l'expression « situation juridique » aurait peut-être l'avantage d'avoir une portée plus large. Elle permettrait de viser, non seulement la capacité juridique, les privilèges et les immunités mais aussi des règles comme celles qui ont trait aux fonctions, à l'établissement et à la composition des missions permanentes auprès des organisations internationales, règles qui constituent l'objet principal du présent projet d'articles.

85. Le Rapporteur spécial estime également qu'il suffirait de parler « d'organisations internationales » et qu'on peut supprimer, comme étant inutile, l'adjectif « intergouvernementales ». Il n'avait été inséré dans la résolution 1289 (XIII) par laquelle l'Assemblée générale invitait la Commission du droit international à étudier le sujet qu'à la suite d'une suggestion verbale du représentant de la Grèce à la Sixième Commission, qui avait estimé que le texte de la résolution devrait spécifier que les organisations internationales en question étaient des organisations intergouvernementales [57].

86. Dans la Charte des Nations Unies, l'expression « organisations internationales » est employée sans autre précision pour désigner les organisations publiques (intergouvernementales). Il en est de même dans les Articles 66 et 67 du Statut de la Cour internationale de Justice. Cependant, à l'Article 34 de ce même Statut, on trouve l'expression « organisations internationales publiques ». Les organisations « transnationales » privées, malgré la grande importance que certaines d'entre elles revêtent sur le plan international et le rôle envisagé pour elles dans la Charte des Nations Unies (Article 71), ne sont pas des organisations « internationales » au sens propre. Elles n'ont pas des Etats pour membres et ne sont pas créées par un traité, bien que quelques-unes d'entre elles puissent recevoir d'un traité certaines attributions. La Charte les désigne simplement par les mots « organisations non gouvernementales ». L'emploi de l'expression « organisation internationale » est patronné par la pratique constante de la Commission du droit international. Cette expression figure dans les dispositions suivantes qui ont été adoptées par la Commission dans son projet d'articles sur le droit des traités [58]:

Article 2, paragraphe 1. « L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. »

Article 4. « L'application des présents articles aux traités qui sont les actes constitutifs d'une organisation internationale ou qui sont adoptés au sein d'une organisation internationale est subordonnée à toute règle pertinente de l'organisation. »

Article 6, paragraphe 2. « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat ...: *c*) Les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité à cette conférence ou par cet organe. »

L'expression « organisation internationale » figure dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le paragraphe 3 de l'article 5 dispose: « Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'Etat accréditant auprès de toute organisation internationale [59]. »

---

[55] Guenter Weissberg, *The International Status of the United Nations*, New York, 1961, p. 210.

[56] ST/LEG/SER.B/10 et 11, publications des Nations Unies, numéros de vente: 60.V.2. et 61.V.3.

[57] *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Annexes*, point 56 de l'ordre du jour, document A/4007, par. 21.

[58] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 193 (document A/6309/Rev.1, par. 38).

[59] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques*, vol. II, p. 91 (document A/CONF.20/13). Voir toutefois l'article 7 de la Convention sur la haute mer, adopté par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958), dont le texte est le suivant: « Les dispositions des articles précédents ne préjugent en rien la question des navires affectés au service officiel d'une organisation intergouvernementale battant pavillon de l'organisation. » *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. II, p. 154 (document A/CONF.13/L.53).

B. — *Forme du projet d'articles*

87. Les vues du Rapporteur spécial sur cette question ont été déjà indiquées dans la section B de l'introduction du présent rapport. On peut les résumer comme suit:

a) Ce projet d'articles doit être conçu pour servir de base à un projet de convention.

b) Il devrait être soumis à la Conférence internationale de plénipotentiaires éventuellement réunie pour examiner le projet d'articles sur les missions spéciales. Ainsi, l'adoption des deux séries d'articles figurant dans ces projets, achèverait la codification de la branche du droit qui a trait aux représentants des Etats, soit dans les relations entre Etats, soit auprès des organisations internationales. (Au sujet des considérations qui militent en faveur de cette suggestion, voir plus haut les paragraphes 8 à 10.)

C. — *Champ du projet d'articles*

88. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a exprimé l'avis que la Commission devrait tout d'abord faire porter ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel et devrait préparer son projet d'articles en fonction de ces seules organisations, pour examiner ensuite si les articles du projet pourraient être appliqués sans changement aux organisations régionales, ou si des modifications seraient nécessaires. Motivant cette proposition, il soulignait que l'étude des organisations régionales posait un certain nombre de problèmes, tels que celui de leur reconnaissance par les Etats qui n'en sont pas membres et celui de leurs relations avec ces derniers Etats, ce qui amènera à formuler des règles particulières, propres à ces organisations.

89. Les opinions des membres de la Commission se sont partagées sur cette proposition. Plusieurs membres ont parlé en faveur de la proposition du Rapporteur spécial visant à exclure les organisations régionales au moins de la première phase de l'étude. Quelques membres de la Commission se sont toutefois élevés contre cette suggestion, faisant observer que si la Commission devait se borner à l'étude de la question des relations des organisations de caractère universel avec les Etats, elle laisserait subsister une grave lacune. Un aperçu de ces diverses opinions est donné dans la section D du chapitre premier du présent rapport, où sont résumés les débats de la Commission à l'occasion de l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial, lors des quinzième et seizième sessions (1963 et 1964) [60].

90. Le Rapporteur spécial se propose de présenter ici, sous une forme plus achevée, la solution qu'il avait exposée à titre indicatif, à l'intention de la Commission, dans son premier rapport. On peut faire valoir un certain nombre de considérations d'ordre constitutionnel, technique ou pratique à l'appui de l'opinion qui tend à exclure du champ du présent projet d'articles les organisations internationales de caractère régional.

[60] Voir plus haut les paragraphes 35 à 37.

91. En premier lieu, la rédaction du projet repose sur l'idée que les organisations internationales de caractère universel, malgré la diversité de leur nature et leur indépendance, offrent une certaine homogénéité qui permet de proposer à leur sujet des règles uniformes ou du moins similaires. Au contraire, les organisations régionales diffèrent grandement par leur nature et par leurs attributions. Un grand nombre d'entre elles correspondent au modèle ordinaire de l'organisation internationale, c'est-à-dire que ce sont des organismes appelés à fixer une politique ou délibérants, dont le rôle se borne à élaborer des politiques internationales par le moyen des résolutions qu'ils adoptent et des recommandations qu'ils présentent aux gouvernements des Etats membres — et qui dépendent totalement de ces gouvernements pour la mise en œuvre de la politique préconisée. Les institutions européennes, organismes régionaux, ont cependant fait apparaître un type nouveau d'organisations internationales, généralement connues maintenant sous le nom d'« organisations supranationales ». Les exemples les plus importants en sont offerts par les Communautés européennes, qui agissent au lieu et place des gouvernements dans l'exercice des pouvoirs souverains de légiférer et de juger et, finalement, par le recours à des sanctions directes, à l'égard des populations et des territoires des Etats membres, sans avoir, pour ce faire, à passer par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs [61].

92. En second lieu, l'économie du présent projet d'articles est fonction du modèle de relations existant dans le cadre du régime juridique des organisations internationales de caractère universel. Parmi les membres de ces organisations, figurent la grande majorité des Etats qui appartiennent à la Communauté internationale dont seul un nombre relativement limité d'Etats ne font pas partie: les relations entre une organisation et les Etats qui en sont membres occupent une place centrale dans le présent projet d'articles (missions permanentes des Etats membres auprès des organisations internationales). De plus, le caractère universel de ces organisations justifie l'intérêt que les Etats qui n'en sont pas membres portent à leurs travaux, comme le montre l'institution des observateurs envoyés par des Etats non membres. Par ailleurs, la reconnaissance, par des Etats non membres, de la personnalité juridique de ces organisations et de leur statut ne pose pas de problèmes aussi difficiles que ceux que l'on pourrait rencontrer à propos des organisations régionales. Il existe ample matière à citer à l'appui de la thèse que les organisations internationales de caractère universel jouissent de la personnalité internationale objective. Ainsi, dans l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, l'une des conclusions de la Cour était la suivante:

> ... cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant

[61] Voir Pierre Pescatore, « Les relations extérieures des Communautés européennes », *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 103 (1961 - II), p. 9 à 238.

une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls . . . [62].

93. En troisième lieu, le Rapporteur spécial reconnaît l'importance de la question, relevant du droit constitutionnel, qui a été soulevée par un membre de la Commission au cours de l'examen de son premier rapport. Ce membre de la Commission a fait observer que diverses organisations régionales avaient leurs propres organismes de codification et qu'il serait peu opportun pour la Commission d'empiéter sur le domaine qui leur a été attribué.

94. Toutefois, l'exclusion des organisations régionales du champ du présent projet d'articles est assortie de certaines réserves:

a) Les organisations régionales ne seront pas exclues du champ de l'étude en cours; leur utile expérience devra être mise à profit. On ne doit pas oublier que le précurseur de toutes les organisations internationales a été un organisme régional, la Commission européenne du Danube.

b) Selon toute probabilité, les travaux portant sur les organisations de caractère universel ne seront pas sans conséquence pour les organisations régionales. Les dispositions relatives aux privilèges et aux immunités inscrites dans les actes constitutifs des organisations régionales ont été, dans une large mesure, inspirées par les Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et par les dispositions correspondantes des actes constitutifs des institutions spécialisées. L'application de ces dispositions de caractère constitutionnel est assurée par des conventions générales pour la rédaction desquelles les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies (1946) et des institutions spécialisées (1947) ont servi de prototypes et de modèles directeurs [63].

c) Il sera peut-être utile d'inscrire dans le projet d'articles une clause de sauvegarde selon laquelle le fait que ces articles ne portent pas sur les organisations internationales de caractère régional ne saurait empêcher l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans ces articles à laquelle elles pourraient être soumises par un texte indépendant desdits articles.

D. — *Délégations auprès d'organes des organisations internationales et délégations aux conférences internationales*

95. La façon dont il convient de régler la matière des délégations nommées auprès d'organes des organisations internationales ou envoyées à des conférences internationales et la place qui revient à ce sujet dans le présent projet d'articles soulèvent plusieurs questions préliminaires, à savoir:

a) L'étendue des privilèges et immunités des délégations nommées auprès d'organes des organisations internationales ou envoyées à des conférences internationales par rapport à la plénitude des immunités diplomatiques accordées aux missions permanentes auprès des organisations internationales.

b) L'organisation et la procédure des conférences diplomatiques, ainsi que la question de savoir si ces matières doivent être réglées dans le présent projet d'articles ou faire l'objet d'une autre étude.

c) Les immunités et privilèges des délégations envoyées à des conférences qui ne sont pas réunies par des organisations internationales et la question de savoir si le présent projet d'articles doit en traiter à propos des délégations aux conférences réunies par des organisations internationales, ou s'il faut rattacher la question à celle des missions spéciales.

L'étendue des privilèges et immunités des délégations auprès d'organes des organisations internationales et des délégations aux conférences internationales

96. Ces privilèges et immunités sont régis par les dispositions de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ainsi que par l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu en 1946 entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Il y a lieu de noter que, parmi ces privilèges et immunités, l'immunité de juridiction est limitée aux paroles, aux écrits et aux actes des représentants en tant que tels. Cette immunité de juridiction relativement restreinte fait contraste avec les pleines immunités diplomatiques que ces mêmes conventions accordent au Secrétaire général et à tous les Sous-Secrétaires généraux (voir, par exemple, la section 19 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies). De même, les membres des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées jouissent des pleines immunités diplomatiques, conformément aux dispositions de l'Accord relatif au siège conclu le 26 juin 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, et à la décision du Conseil fédéral suisse en date du 31 mars 1948 [64].

97. Les auteurs s'accordent généralement à penser que les représentants aux conférences internationales doivent bénéficier du statut diplomatique intégral. Satow résume leur point de vue comme suit:

Pour ce qui est des représentants aux nombreuses conférences convoquées de nos jours pour examiner des sujets très divers, on pourrait peut-être se demander, en l'absence de précédents judiciaires, quelle est l'étendue des immunités dont ces représentants

[62] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 185.

[63] Exemples: Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Etats américains, ouvert à la signature le 15 mai 1949; Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949; Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris, le 18 avril 1951; Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des Etats arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue des Etats arabes le 10 mai 1953; Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et les immunités du Conseil d'aide économique mutuelle, signée à Sofia le 14 décembre 1959; Convention générale sur les privilèges et immunités de l'Organisation de l'Unité africaine, 1964.

[64] Voir plus haut les paragraphes 64 à 66.

et les personnes qui font partie de leur délégation doivent bénéficier. Dans le passé, les participants aux congrès et conférences étaient le plus souvent des personnalités de rang ministériel élevé ou des agents diplomatiques résidents qui jouissaient déjà des privilèges diplomatiques; à l'heure actuelle, les plénipotentiaires désignés sont souvent des fonctionnaires ou des personnes choisies à cause des connaissances particulières qu'elles possèdent sur le sujet à examiner et qui, avec leur suite, constituent les délégations aux conférences. De l'avis de la plupart des auteurs, ces représentants ont droit à l'ensemble des privilèges diplomatiques [65].

98. Pour justifier cette thèse, on invoque parfois le caractère diplomatique de la mission du représentant. Ainsi, selon Hall:

Le cas de ceux qui participent à un congrès ou à une conférence en qualité de négociateurs constitue une exception. Bien qu'ils ne soient pas accrédités auprès du gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel le congrès ou la conférence a lieu, ils ont le droit de bénéficier de l'ensemble des privilèges diplomatiques, parce qu'en fait ils représentent leur Etat et exercent les fonctions diplomatiques [66].

99. La Convention panaméricaine relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928 [67], contient les dispositions suivantes:

Article premier. — Les Etats ont le droit de se faire représenter les uns auprès des autres par des fonctionnaires diplomatiques.

Article 2. — Les fonctionnaires diplomatiques se divisent en fonctionnaires ordinaires et extraordinaires.

Les fonctionnaires ordinaires sont ceux qui représentent d'une manière permanente le gouvernement d'un Etat auprès de celui d'un autre.

Les fonctionnaires extraordinaires sont ceux qui sont chargés d'une mission spéciale, ou ceux qui sont accrédités pour représenter leur gouvernement aux conférences, aux congrès et auprès d'autres organismes internationaux.

Article 3. — Les fonctionnaires diplomatiques ont les mêmes droits, prérogatives et immunités quelle que soit leur catégorie, sauf en ce qui touche à la préséance et à l'étiquette. L'étiquette dépend des usages diplomatiques en général, de même que des lois et des règlements du pays auprès duquel le diplomate est accrédité.

...

Article 9. — Les fonctionnaires diplomatiques extraordinaires jouissent des mêmes prérogatives ou immunités que les ordinaires.

100. Si quelques auteurs hésitent à accorder les pleines immunités diplomatiques aux délégations aux conférences internationales, c'est parce que certaines de ces conférences ont un caractère purement technique et ne revêtent qu'une importance secondaire, et aussi parce qu'en accordant à ces délégations un tel traitement, on leur conférerait un statut supérieur à celui des représentants d'Etats auprès des organes des Nations Unies. A ce propos, Cahier écrit ce qui suit:

...

Il paraît difficile d'assimiler les délégués aux diplomates, car si tel était le cas, les délégués à une conférence très technique dont les fonctions sont donc relativement importantes jouiraient d'un statut privilégié supérieur à celui des représentants des Etats à l'Assemblée générale des Nations Unies par exemple, ce qui ne semble pas très logique.

Il conclut toutefois en ces termes:

Dans ce domaine aussi, il apparaît que la pratique internationale devrait tendre vers une certaine uniformisation entre le statut de la diplomatie *ad hoc*, celui des délégués aux conférences ainsi que celui des représentants des Etats auprès des réunions d'organes des organisations internationales [68].

101. En attendant que la Commission examine cette question préliminaire, le Rapporteur spécial considère que les représentants d'Etats auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences internationales devraient en principe bénéficier, notamment en ce qui concerne l'immunité de juridiction, de privilèges et immunités diplomatiques analogues à ceux accordés aux membres des missions permanentes auprès des organisations internationales.

102. Cette thèse se fonde sur divers faits qui caractérisent l'évolution récente dans le domaine de la codification du droit diplomatique et qui révèlent une tendance à étendre le champ des privilèges et immunités diplomatiques plutôt qu'à adopter le principe fonctionnel restrictif. L'un de ces faits concerne l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et leur assimilation, quant à leur statut et leurs immunités aux missions diplomatiques. On peut citer aussi la tendance qui se manifeste au sein de la Commission du droit international et qui ressort de ses débats et de la formulation du projet d'articles provisoire sur les missions spéciales; cette tendance consiste: *a*) à donner aux privilèges et immunités des missions spéciales approximativement la même base et la même étendue qu'à ceux dont jouissent les missions diplomatiques permanentes, et *b*) à soutenir qu'il est impossible d'établir une distinction entre les missions spéciales de caractère politique et les missions spéciales de caractère technique, chaque mission spéciale représentant un Etat souverain dans ses relations avec un autre Etat.

103. Le Rapporteur spécial estime donc qu'en raison du caractère temporaire des tâches que les délégations auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences internationales sont appelées à accomplir, ces délégations occupent dans le système du droit diplomatique des organisations internationales une position analogue à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale. Il s'ensuit que les privilèges et immunités à leur accorder doivent être conformes à ceux que la Commission accordera en définitive aux missions spéciales. A part les modifications nécessaires pour tenir compte du caractère temporaire de la tâche que ces missions ont à accomplir, les privilèges et immunités qui leur sont accordés ne devraient, ni du point de vue des principes, ni quant au fond, être différents de ceux dont jouissent les missions permanentes auprès des organisations internationales.

[65] Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Glasgow, 1957, quatrième édition, p. 207.

[66] W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, 1924, huitième édition, p. 365.

[67] Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3581, p. 259.

[68] Cahier, *op. cit.*, p. 402.

L'organisation et la procédure des conférences diplomatiques

104. Lors de sa première session tenue à Genève (séance du 8 avril 1925), le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international de la Société des Nations avait adopté, entre autres, la résolution suivante:

g) Le Comité charge une sous-commission [composée de M. Mastný, Rapporteur, et de M. Rundstein] d'examiner la possibilité de formuler des règles à recommander pour la procédure des Conférences internationales, ainsi que pour la conclusion et la rédaction des traités, et quelles pourraient être ces règles [69].

Le Rapporteur a présenté un rapport contenant deux listes de questions à étudier en matière de procédure des conférences internationales et en matière de conclusion et de rédaction des traités.

105. Sur la base des règlements intérieurs élaborés par les différents organes des Nations Unies et des institutions spécialisées, il s'est constitué un corpus important de règles et de règlements concernant l'organisation et la procédure des conférences diplomatiques, connues aujourd'hui sous le nom de « diplomatie multilatérale » ou « parlementaire ».

106. Il convient de mentionner tout particulièrement le document préparatoire sur la méthode de travail et les procédures de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce travail a été entrepris par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies avec l'avis et les conseils d'un groupe d'experts, en exécution du paragraphe 7 de la résolution 1105 (XI) de l'Assemblée générale, ainsi conçu:

L'Assemblée générale . . .

7. *Prie* le Secrétaire général d'inviter les experts voulus à aider et à conseiller le Secrétariat pour la préparation de la conférence, leur mandat étant le suivant:

. . .;

b) Présenter à la conférence des recommandations relatives à la méthode de travail et aux procédures à suivre, ainsi qu'à d'autres questions de caractère administratif;

. . .

107. Le Rapport présenté par le Secrétaire général conformément à cette demande contenait un règlement intérieur provisoire qui, en majeure partie, suivait le modèle du Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Il a été adopté par la première et la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958 et en 1960, ainsi que par la Conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques et la Conférence de 1963 sur les relations consulaires, qui n'ont jugé nécessaire d'y apporter qu'un nombre limité de modifications importantes.

108. Le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Sandström) avait inclus des dispositions sur l'organisation des congrès et conférences dans le projet d'articles figurant dans son rapport sur la diplomatie *ad hoc* [70]. Cependant, la Commission a décidé de ne pas inscrire dans le projet d'articles qu'elle a adopté à sa douzième session, en 1960, de dispositions concernant l'organisation des conférences internationales et le statut des délégations à ces conférences. Dans son rapport sur les travaux de ladite session, la Commission a noté que la connexité avec le sujet intitulé « Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » rendait difficile d'aborder le sujet des « conférences diplomatiques » isolément et donc décidé de ne pas le traiter pour le moment [71].

109. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial avait envisagé la question de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques comme l'un des divers aspects du droit diplomatique des organisations internationales. Comme il a été indiqué plus haut, cette question a peu retenu l'attention de la majorité des membres de la Commission [72]. Ceux qui ont présenté des observations à ce sujet ont exprimé l'avis que le droit des conférences internationales était en pleine évolution. Ils se sont demandé si la question devait être examinée en même temps que la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales ou être traitée séparément.

110. La question du droit des conférences internationales a été soulevée à nouveau à la seizième session de la Commission, en 1964, lors de l'examen du premier rapport du deuxième Rapporteur spécial (M. Bartoš) sur les missions spéciales [73]. La discussion a porté principalement sur la question préliminaire précise posée par le Rapporteur spécial: « Faut-il ou non englober la réglementation de la condition juridique des délégations et des délégués aux conférences et congrès internationaux dans les règles sur les missions spéciales ? » Un ou deux membres de la Commission ont appelé l'attention sur la question plus vaste du droit des conférences internationales en général et ont déclaré que la Commission devrait examiner s'il conviendrait de nommer un rapporteur distinct pour l'étude du droit des conférences internationales [74].

111. En interprétant les vues de la Commission sur la question de l'organisation et de la procédure des conférences internationales, le Rapporteur spécial est amené à conclure que la Commission ne désire pas s'occuper de cette question pour le moment.

Les délégations aux conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales

112. Il n'y a guère de divergences de vues sur la nécessité de traiter dans le cadre du présent sujet la question des privilèges et immunités des délégations à des conférences convoquées par les organisations internationales. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule que les représentants aux « conférences convoquées par les

[69] Voir *Publications de la Société des Nations, V. Questions juridiques, 1926. V. 4* (annexe au document C.47.M.24).

[70] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 108 et 109 (document A/CN.4/129, par. 51, chapitre II de la première version proposée).

[71] *Ibid.*, p. 173 (document A/4425, par. 33).

[72] Voir paragraphe 38 ci-dessus.

[73] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 69 à 123 (document A/CN.4/166).

[74] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, 725e séance.

Nations Unies » jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux que la Convention accorde aux représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies. Comme l'a signalé fort justement le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Sandström), une conférence convoquée par l'Organisation des Nations Unies constitue en quelque sorte un prolongement des activités de l'ONU et l'on peut soutenir qu'elle devrait être régie par les mêmes règles que la réunion d'un organe de l'ONU [75].

113. Dans son premier rapport, le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Bartoš) déclarait ce qui suit:

> Etant donné la pratique, très répandue et presque universellement adoptée de nos jours, selon laquelle la condition de telles délégations et de tels délégués, [c'est-à-dire à des conférences convoquées par les organisations internationales] est déterminée d'avance soit par les règles de l'organisation convocatrice, soit par l'acte de convocation et que, dans ce cas, les délégations et les délégués à de telles réunions ont simultanément un rapport juridique avec l'organisation convocatrice et avec les Etats participants, nous sommes d'avis que la situation de ces délégations et délégués pourrait être réglée dans le cadre des règles juridiques sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, bien que ces délégations soient essentiellement identiques à celles qui prennent part aux conférences et congrès tenus en dehors de ces organisations [76].

114. Toutefois, pour ce qui est des conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales, la question a donné lieu à quelques divergences d'opinions. Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales avait soulevé le problème dans son premier rapport et avait exprimé l'avis que la situation des délégations et délégués aux conférences convoquées par les Etats (un ou plusieurs) en dehors des organisations internationales était assimilable, sous tous les aspects, à la condition des missions spéciales [76].

115. A la suite d'un bref examen de cette question à sa seizième session, en 1964, la Commission a abouti à la conclusion suivante, exposée dans un paragraphe cité dans son rapport sur les travaux de ladite session:

> A cette même session [session de 1960], la Commission avait aussi décidé de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou conférences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session [1963], la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. La plupart des membres ont estimé, toutefois, que pour le moment le mandat du Rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences [77].

116. Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales a soulevé à nouveau la question dans ses deuxième et troisième rapports, présentés respectivement en 1965 et en 1966. Il a rappelé que la Commission du droit international ne s'était pas définitivement prononcée sur cette question et avait ajourné sa décision finale en attendant de recevoir les recommandations du Rapporteur spécial sur la question des missions spéciales et du Rapporteur spécial sur la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Par la suite, il a réitéré son point de vue, selon lequel la situation des délégations et des délégués aux congrès et conférences convoqués par un ou plusieurs Etats en dehors des organisations internationales était à tous égards assimilable à celle des missions spéciales et devait être régie par les règles relatives à ces missions. A l'appui de cette thèse, il a déclaré que l'exemple le plus fréquent de diplomatie *ad hoc* est fourni par les conférences et congrès internationaux.

117. Le Rapporteur spécial a réexaminé avec la plus grande attention le point de vue provisoire qu'il avait exprimé au sujet de cette question lorsque la Commission avait discuté son premier rapport en 1963 et 1964. Après mûre réflexion il est parvenu à la conclusion que, pour des raisons tant théoriques que pratiques, la question du statut des délégations aux conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales ne devrait pas être traitée dans le cadre de la question des missions spéciales. Du point de vue théorique, le statut des délégations aux conférences internationales est différent en droit de celui des missions spéciales. Dans le cas des missions spéciales, il s'agit, en droit, de diplomatie bilatérale se rapportant à des envoyés spéciaux accrédités auprès de l'Etat de réception; dans celui des délégations aux conférences internationales il s'agit de diplomatie multilatérale se rapportant aux représentants d'un Etat qui ne sont pas accrédités auprès du pays hôte, mais qui représentent leur Etat à une conférence qui se tient sur le territoire du pays hôte. En outre, il y a des considérations d'ordre pratique en raison desquelles il convient de traiter conjointement de la situation juridique des délégations aux conférences convoquées par des organisations internationales ou par des Etats. En raison de l'accroissement du nombre des organisations internationales, tant universelles que régionales, et des facilités que ces organisations offrent pour la convocation de conférences, la pratique selon laquelle les conférences se tiennent sous les auspices d'organisations internationales, tend à devenir la règle. En traitant à part et par priorité les conférences — moins nombreuses — que les Etats convoquent en dehors des organisations internationales, on risque d'aboutir à un résultat singulier: les deux types de conférences seraient régis par des règles différentes et celui qui est, ou peut devenir, le plus important serait moins protégé que l'autre. Enfin, il convient de noter qu'au fond, les conférences internationales, qu'elles soient convoquées par des organisations internationales ou par un ou plusieurs Etats, sont des conférences d'Etats. La distinction entre les deux types de conférences est purement formelle, le critère sur lequel elle se fonde étant de savoir qui convoque la conférence.

---

[75] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 106 (document A/CN.4/129, par. 41).

[76] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 75 (document A/CN.4/166, par. 21).

[77] *Ibid.*, p. 222 (document A/5809, par. 33).

DEUXIÈME PARTIE. — PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES

Section I. — Dispositions générales

Article premier. — Champ des présents articles

Variante A

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées reliées à l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies.

Variante B

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès des organisations internationales qui sont des associations d'Etats (ou autres entités possédant la personnalité juridique internationale) créées par traité, dotées d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité juridique distincte de celle de chacun des Etats qui les composent, et qui sont ouvertes à l'adhésion universelle.

Variante C

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès des organisations internationales qui sont des associations d'Etats (ou autres entités possédant la personnalité juridique internationale) créées par traité, dotées d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle de chacun des Etats qui les composent.

Article 2. — Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas aux organisations internationales de caractère régional est sans préjudice de l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans les présents articles à laquelle elles seraient soumises indépendamment de ces derniers.

Article 3. — Nature des présents articles; rapports avec d'autres accords internationaux

L'application des présents articles aux missions permanentes d'Etats auprès d'organisations internationales et les autres questions connexes régies par les présents articles sont soumises aux règles pertinentes de l'organisation intéressée.

Commentaire

1) Il convient d'examiner ensemble les articles 1 et 2, car l'article 2 n'est destiné à être maintenu qu'au cas où la Commission se prononcerait en faveur de la variante B de l'article premier.

2) L'article premier est présenté sous forme de trois variantes afin que la Commission puisse prendre une décision définitive sur la question qu'elle a examinée sommairement au cours de la discussion du premier rapport du Rapporteur spécial. Cette question est la suivante: faut-il limiter le champ des présents articles à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées qui lui sont reliées, l'étendre aussi à d'autres organisations internationales de caractère universel ou l'étendre encore aux organisations internationales de caractère régional ?

3) Pour la détermination des organisations internationales entrant dans le cadre des présents articles, la variante A de l'article premier s'inspire de la méthode adoptée dans la Convention générale de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Cette variante définit les organisations en question comme étant l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées reliées à cette dernière conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies. Ce mode de détermination exclut des organisations telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui n'est pas, à proprement parler, considérée comme une institution spécialisée au sens de la définition donnée ci-dessus, en raison des circonstances dans lesquelles elle a été créée et des arrangements particuliers concernant ses rapports avec le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité. Il exclut également d'autres organisations de caractère universel, telles que la Banque des règlements internationaux, les Parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Conseil international du blé et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer [78]. Le libellé de la variante B de l'article premier est conçu pour combler ces lacunes.

4) La variante B de l'article premier suit la méthode de la définition. Elle définit les organisations internationales entrant dans le cadre des présents articles par référence à leurs éléments constitutifs. Le premier élément qui caractérise une organisation internationale, telle qu'elle est définie dans la variante B, est le fait qu'elle constitue une association d'Etats et non une association de particuliers, d'organisations professionnelles, etc. Les organisations internationales privées, malgré la grande importance de certaines d'entre elles et le rôle qu'envisage pour elles la Charte des Nations Unies (Article 71), ne sont pas des organisations internationales au sens propre du terme. Ces organisations ne sont pas composées d'Etats ni ne sont créées par traité, encore que des traités puissent mentionner certaines d'entre elles ou les investir de fonctions déterminées. Dans l'article 71, la Charte les qualifie non pas d'internationales mais simplement de non gouvernementales. Mais dans ce même article, ainsi que dans le Préambule, l'expression « organisations internationales », sans autre qualificatif, sert à désigner des organisations internationales publiques. Il en est de même dans les articles 66 et 67 du Statut de la Cour internationale de Justice. Toutefois, à l'article 34 du même statut, on trouve l'expression « organisation internationale publique ». Deuxièmement, chaque organisation internationale a une base conventionnelle — un traité multilatéral — qui est l'acte constitutif de l'organisation. Troisièmement, cet instrument constitutif crée les organes de l'organisation et ces organes ont une identité distincte de celle des Etats qui les composent. Quatrièmement, l'organisation ainsi créée possède une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres et elle est donc, dans une mesure limitée il est vrai, sujet du droit international [79].

[78] Pour la liste des organisations intergouvernementales, voir le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. III, page 135.

[79] Pour plus de détails au sujet de ces éléments, voir le premier rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 173 à 177 (document A/CN.4/161, par. 38 à 81).

5) La variante B de l'article premier restreint le champ des présents articles aux organisations internationales de caractère universel. La variante C du même article ne contient pas cette restriction. Comme il a été dit plus haut, les avis étaient partagés au sein de la Commission quant à la place que les organisations régionales devaient occuper dans ce travail de la Commission. Le Rapporteur spécial a déjà exposé les raisons pour lesquelles il recommande à la Commission de se concentrer, dans son travail sur ce sujet, sur les organisations internationales de caractère universel et d'élaborer un projet d'articles applicable à ces seules organisations [80].

6) L'article 2 est ajouté dans l'hypothèse où la Commission adopterait la variante B de l'article premier, laquelle exclut les organisations régionales du champ d'application des présents articles. Cela nécessite l'inclusion d'une réserve indiquant que cette limitation du champ des présents articles est sans préjudice de l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans les présents articles à laquelle elles seraient soumises indépendamment de ces derniers. Cette réserve a pour but de tenir dûment compte du point de vue exprimé par certains membres de la Commission lors de l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial, à savoir que les relations avec les Etats présenteront, dans l'ensemble, les mêmes caractéristiques que l'organisation en question ait un caractère universel ou régional.

7) L'article 3 énonce le principe général qui est à la base même des articles et leur rapport avec d'autres accords internationaux. Il a un double but. Vu la diversité des organisations internationales et, au contraire des Etats, leur nature hétérogène, les présents articles ne cherchent qu'à définir le dénominateur commun et à poser les principes généraux. Si cet article est placé parmi les dispositions générales au début du projet, c'est pour souligner que leur application ne porte pas atteinte aux règles particulières qui pourraient être applicables à une ou plusieurs organisations internationales. En second lieu, l'article vise à sauvegarder la possibilité d'application d'autres accords internationaux qui régissent certaines des questions réglées par les présents articles.

[80] Voir les paragraphes 88 à 94 ci-dessus.

DOCUMENTS A/CN.4/L.118 ET ADD.1 ET 2 *

Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités : étude préparée par le Secrétariat

[Texte original en anglais et en français]
[8 mars, 5 mai et 23 mai 1967]

TABLE GÉNÉRALE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	168
TABLE DES MATIÈRES	169
LISTE DES ABRÉVIATIONS	176
PREMIÈRE PARTIE: LES REPRÉSENTANTS DES ETATS MEMBRES	
A. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies	177
B. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique	208
DEUXIÈME PARTIE: LES ORGANISATIONS	
A. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies	227
B. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique	332

Introduction

Par la résolution 1289 (XIII) du 5 décembre 1958, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à examiner la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. A sa quatorzième session, en 1962, la Commission a nommé un Rapporteur spécial, lequel lui a soumis en 1963 un premier rapport sur la question [1]. A sa seizième session, en 1964, la Commission a examiné ce premier rapport, ainsi qu'une liste des questions proposée par le Rapporteur spécial.

En vue d'aider la Commission dans ses travaux, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a préparé les quatre études mentionnées ci-après [2] et portant sur la question du statut juridique, des privilèges et des immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi que sur la question du statut juridique, des privilèges et des immunités de ces organisations elles-mêmes. La documentation relative aux institutions spécialisées et à l'Agence internationale de l'énergie atomique a été préparée sur la base des réponses fournies par ces organisations à deux questionnaires que leur avait envoyés le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

Première partie: Les représentants des Etats Membres

A. *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*

B. *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique*

Deuxième partie: Les organisations

A. *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*

B. *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique*

Ces études résument les caractéristiques essentielles de la pratique qui s'est peu à peu formée en ce domaine

* Des modifications mineures ont été apportées au texte primitif de ce document.

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, document A/CN.4/161, p. 167.

[2] Distribuées sous la cote A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2.

depuis la création de ces organisations. Tout en couvrant une large gamme de questions relatives aux activités de l'Organisation des Nations Unies et des organisations qui lui sont rattachées, ces études ne traitent toutefois pas du statut juridique, des privilèges et des immunités de la Cour internationale de Justice, ni du statut, des privilèges et des immunités des forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix, sauf dans les cas où il s'agit d'une question qui ne met pas en cause le caractère même de la force.

Ces études sont largement fondées sur les documents officiels des organisations intéressées, la documentation ayant été rassemblée par le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies. A l'intérieur de chacune des deux parties, les études ont été élaborées selon un plan uniforme de manière à faciliter, dans toute la mesure possible, la comparaison entre les diverses pratiques suivies par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique. Quant aux sujets, ils sont traités approximativement dans l'ordre suivi par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946. Il convient de noter que, sauf indication expresse en sens contraire, les dispositions de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique sont textuellement ou pratiquement identiques aux dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées adoptée par l'Assemblée générale le 21 novembre 1947 et à laquelle se réfèrent les études relatives aux institutions spécialisées. Les renseignements donnés portent, d'une manière générale, sur la période qui s'étend jusqu'au 31 décembre 1965, bien que dans certains cas des renseignements plus récents aient été également inclus.

A moins qu'une autre source ne soit indiquée, tous les accords internationaux et toutes les dispositions législatives nationales qui sont mentionnés dans les études figurent dans les *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, volumes I et II de la Série législative des Nations Unies. Dans les études relatives aux institutions spécialisées et à l'Agence internationale de l'énergie atomique, les mots « Accord relatif au Siège » sont, pour plus de simplicité, utilisés pour désigner le principal accord conclu entre l'institution spécialisée intéressée et l'Etat sur le territoire duquel est situé le siège de cette institution. Dans les études relatives à l'Organisation des Nations Unies, les mêmes mots désignent l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, qui a été signé le 26 juin 1947; par « l'Accord conclu avec la Suisse », ou « l'Accord de 1946 », il faut entendre l'accord conclu entre le Secrétaire général et le Conseil fédéral suisse en 1946 et initialement connu sous le nom de « Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies ». Par « l'Accord relatif à la CEA », « l'Accord relatif à la CEAEO » et « l'Accord relatif à la CEPAL », il faut comprendre qu'il s'agit de l'accord conclu au sujet de chacune de ces commissions économiques régionales avec le pays hôte. De même, dans le cas des forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix, les expressions « Accord relatif à la FUNU », « Accord relatif à l'ONUC » [3] et « l'Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre » [4] désignent les divers accords relatifs au statut des forces des Nations Unies conclus par l'Organisation des Nations Unies avec les pays hôtes. Enfin, il convient de noter que, pour des considérations d'uniformité et de commodité, les mémoires et communications rédigés par le personnel du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies chargé des questions juridiques sont dits avoir été rédigés soit par le Service juridique, soit par le Conseiller juridique, même lorsqu'il s'agit de documents qui ont été établis à une époque où le Service juridique et le Chef de ce service portaient d'autres titres.

[3] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 414, p. 229.

[4] *Ibid.*, vol. 492, p. 57.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

PREMIÈRE PARTIE: LES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS MEMBRES

A. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies

Chapitre premier. — Généralités: Situation des représentants par rapport à l'Organisation des Nations Unies

Section 1. Interprétation du terme « représentants » 177

Section 2. Distinction entre représentants permanents et représentants temporaires

a) Situation au Siège de l'Organisation des Nations Unies 178

b) Situation à l'Office des Nations Unies à Genève 179

c) Situation au siège des commissions économiques (autres que la Commission économique pour l'Europe) 179

Section 3. Rapports entre les fonctions et la composition des missions permanentes 179

Section 4. Pouvoirs

a) Assemblée générale 181

b) Conseil de sécurité 181

c) Conseil économique et social 182

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

d) Conseil de tutelle 182
e) Organes subsidiaires et conférences des Nations Unies 182
f) Représentants permanents 182

Section 5. Pleins pouvoirs et pratique en matière de traités 183

Section 6. Nomination d'un représentant auprès de plusieurs organisations ou à plusieurs postes; représentation de plusieurs Etats par le même représentant 184

Chapitre II. — Application de l'article 105 de la Charte relatif aux privilèges et immunités des représentants

Section 7. Etendue des privilèges et immunités découlant de l'Article 105 185
a) Situation au Siège de l'Organisation des Nations Unies 186
b) Situation à l'Office des Nations Unies à Genève 188
c) Réunions des organes de l'ONU tenues ailleurs qu'au Siège ou à l'Office de Genève . 189
d) Conférences tenues sous les auspices de l'ONU 189
e) Commissions économiques régionales de l'ONU 189
f) Autres organes subsidiaires de l'ONU 190

Section 8. Nationalité des représentants et octroi des privilèges et immunités 191

Section 9. Moment où les privilèges et immunités prennent effet et cessent 191

Section 10. Restrictions aux privilèges et immunités de représentants imposées par l'Etat hôte pour des raisons de réciprocité 193

Chapitre III. — Immunité au regard des dispositions législatives, juridictionnelles et autres de l'Etat hôte

Section 11. Inviolabilité personnelle et immunité d'arrestation 195

Section 12. Immunité de juridiction et levée d'immunité 195
a) Infractions aux règles de la circulation 196
b) Actions mettant en cause des locaux occupés par des diplomates 197
c) Actions personnelles 197

Section 13. Abus des privilèges et départ des représentants à la demande de l'Etat hôte 197

Section 14. Mesures restrictives relatives à l'immigration, formalités d'enregistrement des étrangers et obligations de service national 198

Section 15. Réglementations monétaires ou de change 199

Section 16. Bagages et effets personnels 199

Section 17. Droits de douane et d'accise 199

Section 18. Imposition
a) Avoirs des Etats Membres 200
b) Locaux 200
c) Représentants 201

Section 19. Plaques d'immatriculation diplomatiques, infractions aux règles de stationnement et réglementation de la circulation 203

Chapitre IV. — Immunité des locaux

Section 20. Statut diplomatique et emplacement des locaux 204

Section 21. Inviolabilité des locaux des missions et du domicile privé des membres des missions . 204

Section 22. Drapeau national 204

Chapitre V. — Liberté de communication, droit de transit et d'accès aux lieux de réunion

Section 23. Liberté de communication et inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents 205

Section 24. Usage de codes, valises et courriers diplomatiques 205

Section 25. Droit de transit et d'accès aux lieux de réunion 205

Chapitre VI. — Observateurs envoyés par des Etats non membres

Section 26. Observateurs permanents 207

Section 27. Facilités accordées aux observateurs par l'Organisation des Nations Unies 208

Section 28. Privilèges et immunités accordés aux observateurs 208

B. RÉSUMÉ DE LA PRATIQUE SUIVIE EN CE QUI CONCERNE LE STATUT JURIDIQUE, LES PRIVILÈGES ET LES IMMUNITÉS DES REPRÉSENTANTS DES ETATS MEMBRES AUPRÈS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Chapitre premier. — Généralités: situation des représentants par rapport aux institutions spécialisées et à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)

Section 1. Interprétation du terme « représentants » 208

Section 2. Distinction entre représentants permanents et représentants temporaires 209

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

Section 3. Représentation au sein de différents organes ou à différentes réunions de la même organisation 210

Section 4. Pouvoirs

I. Pratique suivie en matière de délivrance de pouvoirs en ce qui concerne *a*) les représentants permanents et *b*) les représentants temporaires 211

II. Pratique en matière de vérification des pouvoirs 212

Section 5. Pleins pouvoirs et pratique en matière de traités 213

Section 6. Nomination d'un représentant auprès de plusieurs organisations ou à plusieurs postes; représentation de plusieurs Etats par le même représentant 214

Chapitre II. — Application des actes constitutifs des institutions spécialisées et de l'AIEA en ce qui concerne les privilèges et immunités

Section 7. Etendue des privilèges et immunités découlant des actes constitutifs des institutions spécialisées et de l'AIEA 214

Section 8. Nationalité des représentants et octroi des privilèges et immunités 215

Section 9. Moment où les privilèges et immunités prennent effet et cessent 215

Section 10. Restrictions aux privilèges et immunités de représentants imposées par l'Etat hôte pour des raisons de réciprocité 216

Chapitre III. — Immunité au regard des dispositions législatives, juridictionnelles et autres de l'Etat hôte

Section 11. Inviolabilité personnelle et immunité d'arrestation 217

Section 12. Immunité de juridiction et levée d'immunité 218

Section 13. Abus des privilèges et départ des représentants à la demande de l'Etat hôte 218

Section 14. Mesures restrictives relatives à l'immigration, formalités d'enregistrement des étrangers et obligations de service national 219

Section 15. Restrictions monétaires ou de change 219

Section 16. Bagages et effets personnels 219

Section 17. Droits de douane et d'accise 219

Section 18. Imposition 220

Section 19. Plaques d'immatriculation diplomatiques, infractions aux règles de stationnement et réglementation de la circulation 220

Chapitre IV. — Immunités des locaux

Section 20. Statut diplomatique et emplacement des locaux 220

Section 21. Inviolabilité des locaux des missions et du domicile privé des membres des missions . 221

Section 22. Drapeau national 222

Chapitre V. — Liberté de communication, droit de transit et d'accès aux lieux de réunion

Section 23. Liberté de communication et inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents 222

Section 24. Usage de codes, valises et courriers diplomatiques 222

Section 25. Droit de transit et d'accès aux lieux de réunion 222

Chapitre VI. — Observateurs envoyés par des Etats non membres

Section 26. Observateurs permanents 223

Section 27. Facilités accordées aux observateurs par les institutions spécialisées 223

Section 28. Privilèges et immunités accordés aux observateurs 223

Annexe. — Résumé de la situation des représentants d'Etats Membres à l'égard de la BIRD, de la SFI et de l'IDA, et du FMI 223

DEUXIÈME PARTIE: LES ORGANISATIONS

A. Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies

Chapitre premier. — Personnalité juridique de l'Organisation des Nations Unies

Section 1. Capacité de contracter

a) Reconnaissance de la capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies .. 227

b) Droit applicable; règlement des différends et système d'arbitrage 228

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

Section 2. Capacité d'acquérir et de vendre des biens immobiliers
a) Reconnaissance de la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'acquérir et de vendre des biens immobiliers 229
b) Acquisition et vente de biens immobiliers 232

Section 3. Capacité d'acquérir et de vendre des biens mobiliers
a) Reconnaissance de la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'acquérir et de vendre des biens mobiliers 233
b) Permis de circulation et immatriculation de véhicules automobiles, navires et aéronefs 234

Section 4. Actions en justice intentées par et contre l'Organisation des Nations Unies
a) Actions en justice intentées par l'Organisation des Nations Unies au sujet de contrats commerciaux 236
b) Actions en justice intentées par l'Organisation des Nations Unies au sujet de contrats non commerciaux et d'actes constituant des infractions pénales 237
c) Réclamations de droit privé présentées contre l'Organisation des Nations Unies et mesures prises pour éviter ces réclamations ou les réduire 238

Section 5. Réclamations internationales présentées par et contre l'Organisation des Nations Unies
a) Capacité de l'Organisation des Nations Unies de présenter des réclamations contre d'autres sujets de droit international 239
b) Réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies par des Etats ou par d'autres organisations internationales 240

Section 6. Capacité de conclure des traités
a) Capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités 242
b) Traités conclus avec des Etats non membres 244
c) Enregistrement ou classement et inscription au répertoire des accords concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies .. 244

Chapitre II. — Privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne ses biens, fonds et avoirs

Section 7. Immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies
a) Reconnaissance de l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies .. 244
b) Mesures prises par l'Organisation des Nations Unies lorsque l'immunité de juridiction ne lui a pas été reconnue 245
c) Interprétation du terme « juridiction » dans l'expression « immunité de juridiction » . 246

Section 8. Renonciation de la part de l'Organisation des Nations Unies à son immunité de juridiction
a) Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la renonciation à son immunité de juridiction 247
b) Accords spéciaux imposant à l'Organisation des Nations Unies l'obligation de renoncer à son immunité dans des circonstances déterminées 248
c) Interprétation de l'expression « des mesures d'exécution » 249

Section 9. Inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies et exercice par celle-ci du contrôle sur lesdits locaux
a) Inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies 249
b) Exercice par l'Organisation des Nations Unies du contrôle sur ses locaux 251
i) Etendue de la zone où se trouvent situés des locaux de l'Organisation des Nations Unies (Siège ou autres locaux) 252
ii) Pouvoir de l'Organisation des Nations Unies d'édicter des règlements et applicabilité des lois locales 253
iii) Exercice des fonctions de police et autres fonctions officielles 255
iv) Exécution des actes de procédure dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies 257

Section 10. Exemptions de perquisition et de toute autre forme de contrainte en faveur des biens et avoirs de l'Organisation des Nations Unies 258

Section 11. Nom, emblème et drapeau de l'Organisation des Nations Unies
a) Nom et emblème de l'Organisation des Nations Unies 258
b) Drapeau des Nations Unies 258

Section 12. Inviolabilité des archives et documents de l'Organisation des Nations Unies 262

Section 13. Exemption de la réglementation des changes 263

Section 14. Impôts directs
a) Définition des impôts directs 265
i) Droits de timbre 266
ii) Impôts sur les transports, y compris les impôts sur les titres de transport 267

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

iii) Impôts sur les avoirs financiers de l'Organisation des Nations Unies 269
iv) Impôts relatifs à l'occupation et à la construction des locaux de l'Organisation des Nations Unies 269
b) Pratique relative à la « rémunération de services d'utilité publique » 271

Section 15. Droits de douane
a) Importations et exportations effectuées par l'Organisation des Nations Unies « pour son usage officiel » 273
b) Imposition de « droits de douane... prohibitions et restrictions » 275
c) Vente d'articles importés par l'Organisation des Nations Unies ou par des fonctionnaires de l'Organisation 275

Section 16. Publications
a) Interprétation du terme « publications » et problèmes posés par la distribution de publications 276
b) Droits d'auteur et brevets de l'Organisation des Nations Unies 278

Section 17. Droits d'accise et taxes à la vente; achats importants
a) Droits d'accise et taxes à la vente entrant dans le prix 279
b) Achats importants 284
c) Remise ou remboursement des droits et taxes acquittés 285

Chapitre III. — Privilèges et immunités des Nations Unies en ce qui concerne les facilités de communications

Section 18. Traitement égal à celui accordé aux gouvernements en ce qui concerne le courrier, les télégrammes et autres communications 285

Section 19. Utilisation de codes et expédition de correspondance par courriers ou valises 287

Section 20. Services postaux de l'Organisation des Nations Unies 287

Section 21. Services de radiodiffusion de l'Organisation des Nations Unies 289

Chapitre IV. — Privilèges et immunités des fonctionnaires

Section 22. Catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article V et de l'article VII 291

Section 23. Immunités des fonctionnaires en ce qui concerne leurs actes officiels
a) Considérations générales 293
b) Décisions judiciaires 295
c) Détention ou interrogatoire de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies; dépositions devant des organismes publics 296
d) Affaires résultant d'accidents de la circulation 297
e) Affaires mettant en jeu l'application de la législation sur les secrets officiels 298
f) Durée de l'immunité 298

Section 24. Exonération fiscale des traitements et émoluments
a) Considérations générales; Fonds de péréquation des impôts 298
b) Situation aux Etats-Unis 299
c) Situation en Suisse 300
d) Agents recrutés sur le plan local 301
e) Imposition nationale et prestations de retraite servies par l'ONU; droits de succession .. 302

Section 25. Exemption des obligations relatives au service national 302

Section 26. Non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers
a) Pratique suivie en ce qui concerne les pays autres que les Etats-Unis 304
b) Pratique suivie en ce qui concerne les Etats-Unis 305

Section 27. Facilités de change 308

Section 28. Facilités de rapatriement en période de crise internationale 309

Section 29. Importation de mobilier et d'effets 309

Section 30. Privilèges et immunités diplomatiques du Secrétaire général et des autres fonctionnaires de rang élevé 310

Section 31. Levée des privilèges et immunités des fonctionnaires 313

Section 32. Collaboration avec les autorités des Etats Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice 314

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

Chapitre V. — Privilèges et immunités des experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies et des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'Organisation des Nations Unies

Section 33. Personnes entrant dans la catégorie des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies » ... 314

Section 34. Privilèges et immunités des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies » .. 316

Section 35. Privilèges et immunités des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'Organisation des Nations Unies ... 316

Chapitre VI. — Laissez-passer des Nations Unies et facilités de voyage

Section 36. Délivrance de laissez-passer des Nations Unies et reconnaissance par les Etats de ces laissez-passer en tant que titres valables de voyage ... 319

Section 37. Liberté de mouvement du personnel de l'Organisation des Nations Unies; inapplicabilité du principe de la *persona non grata* ... 321

Section 38. Titres de voyage des pétitionnaires ... 323

Section 39. Délivrance de visas aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies ... 325

Section 40. Certificats des Nations Unies; certificats de famille ... 325

Section 41. Facilités accordées sur le plan diplomatique au Secrétaire général et à d'autres hauts fonctionnaires voyageant pour le compte de l'Organisation ... 326

Section 42. Accords conclus avec les institutions spécialisées concernant la délivrance des laissez-passer ... 327

Chapitre VII. — Règlements des différends

Section 43. Règlement des différends ... 328

Section 44. Renvoi à la Cour internationale de Justice des contestations portant sur l'interprétation de la Convention générale ... 328

Chapitre VIII. — Article final

Section 45. Soumission de la Convention générale aux Etats Membres pour adhésion ... 329

Section 46. Entrée en vigueur de la Convention générale à la date du dépôt de l'instrument d'adhésion . 331

Section 47. Application de la Convention générale en vertu des droits nationaux ... 331

Section 48. Maintien en vigueur de la Convention générale ... 331

Section 49. Accords additionnels ... 331

B. RÉSUMÉ DE LA PRATIQUE SUIVIE EN CE QUI CONCERNE LE STATUT JURIDIQUE, LES PRIVILÈGES ET LES IMMUNITÉS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE

Chapitre premier. — Personnalité juridique des institutions spécialisées et de l'AIEA

Section 1. Capacité de contracter
a) Reconnaissance de la capacité de contracter des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 332
b) Droit applicable; règlement des différends et système d'arbitrage ... 332

Section 2. Capacité d'acquérir et de disposer des biens immobiliers ... 333

Section 3. Capacité d'acquérir et de disposer des biens mobiliers
a) Reconnaissance de la capacité des institutions spécialisées et de l'AIEA d'acquérir et de vendre des biens mobiliers ... 334
b) Permis de circulation et immatriculation de véhicules automobiles, navires et aéronefs .. 334

Section 4. Actions en justice intentées par et contre les institutions spécialisées et l'AIEA ... 334

Section 5. Réclamations internationales présentées par et contre les institutions spécialisées et l'AIEA ... 335

Section 6. Capacité de conclure des traités
a) Capacité de conclure des traités des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 335
b) Enregistrement ou classement et inscription au répertoire des accords concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA . 335

Chapitre II. — Privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA en ce qui concerne leurs biens, fonds et avoirs

Section 7. Immunité de juridiction des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 335

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Pages

Section 8. Renonciation de la part des institutions spécialisées et de l'AIEA à leur immunité de juridiction ... 336

Section 9. Inviolabilité des locaux des institutions spécialisées et de l'AIEA, et exercice par elles du contrôle sur leurs locaux ... 337

Section 10. Exemptions de perquisition et de toute autre forme de contrainte en faveur des biens et avoirs des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 337

Section 11. Nom et emblème des institutions spécialisées et de l'AIEA: drapeau de l'Organisation des Nations Unies ... 337

Section 12. Inviolabilité des archives et documents ... 338

Section 13. Exemption de la réglementation des changes ... 338

Section 14. Impôts directs ... 339

Section 15. Droits de douane
a) Importations et exportations effectuées par les institutions spécialisées et l'AIEA « pour leur usage officiel » ... 340
b) Imposition de « droits de douane ... prohibitions et restrictions » ... 340
c) Vente d'articles importés par les institutions spécialisées et par l'AIEA ... 340

Section 16. Publications ... 341

Section 17. Droits d'accise et taxes à la vente; achats importants
a) Droits d'accise et taxes à la vente entrant dans le prix ... 341
b) Achats importants ... 341
c) Déduction ou remboursement des taxes ... 342

Chapitre III. — Privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA en ce qui concerne les facilités de communications

Section 18. Traitement égal à celui accordé aux gouvernements en ce qui concerne le courrier, les télégrammes et autres communications ... 342

Section 19. Utilisation de codes et expédition de correspondance par courriers ou valises ... 346

Section 20. Services postaux des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 346

Section 21. Services de radiodiffusion des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 347

Chapitre IV. — Privilèges et immunités des fonctionnaires

Section 22. Catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII . 347

Section 23. Immunité des fonctionnaires en ce qui concerne leurs actes officiels ... 347

Section 24. Exonération fiscale des traitements et émoluments ... 348

Section 25. Exemption des obligations relatives au service national ... 349

Section 26. Non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers ... 349

Section 27. Facilités de change ... 350

Section 28. Facilités de rapatriement en période de crise internationale ... 350

Section 29. Importation de mobilier et d'effets ... 350

Section 30. Privilèges et immunités diplomatiques du Directeur général et des autres fonctionnaires de rang élevé des institutions spécialisées et de l'AIEA ... 350

Section 31. Levée des privilèges et immunités des fonctionnaires ... 352

Section 32. Collaboration avec les autorités des Etats membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice ... 352

Chapitre V. — Privilèges et immunités des experts en mission pour les institutions spécialisées et l'AIEA et des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec les institutions spécialisées et l'AIEA

Section 33. Personnes entrant dans la catégorie des experts en mission pour les institutions spécialisées et l'AIEA ... 352

Section 34. Privilèges et immunités des experts en mission pour les institutions spécialisées et l'AIEA .. 352

Section 35. Privilèges et immunités des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec les institutions spécialisées et l'AIEA ... 353

TABLE DES MATIÈRES *(fin)*

Pages

Chapitre VI. — Laissez-passer des Nations Unies et facilités de voyage

Section 36. Délivrance de laissez-passer des Nations Unies et reconnaissance par les Etats de ces laissez-passer en tant que titres valables de voyage 354

Section 37. Liberté de mouvement du personnel des institutions spécialisées et de l'AIEA; inapplicabilité de la théorie de la *persona non grata* 354

Section 38. Délivrance de visas aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies 355

Section 39. Certificats délivrés par les institutions spécialisées et l'AIEA 355

Section 40. Facilités diplomatiques accordées aux directeurs généraux et autres hauts fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'AIEA lorsqu'ils voyagent pour le compte de ces institutions 356

Chapitre VII. — Règlement des différends

Section 41. Règlement des différends 356

Section 42. Règlement des différends relatifs à l'abus de privilèges 356

Section 43. Renvoi à la Cour internationale de Justice des contestations portant sur l'interprétation de la Convention concernant les institutions spécialisées 357

Chapitre VIII. — Annexes et dispositions finales 357

Section 44. Annexes à la Convention concernant les institutions spécialisées 357

Section 45. Accords additionnels 358

Section 46. Adhésion à la Convention concernant les institutions spécialisées par des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et par des Etats membres des institutions spécialisées . 359

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FISE	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
FMI	Fonds monétaire international
FUNU	Force d'urgence des Nations Unies
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIR	Organisation internationale pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUC	Organisation des Nations Unies au Congo
ONUST	Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

PREMIÈRE PARTIE: LES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS MEMBRES

A. — Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne les statuts juridiques, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies

CHAPITRE PREMIER. — GÉNÉRALITÉS : SITUATION DES REPRÉSENTANTS PAR RAPPORT À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Section 1. — Interprétation du terme « représentants »

1. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946, ci-après dénommée « la Convention générale », définit dans son article IV les privilèges et immunités dont jouissent les représentants des Etats Membres. L'article IV de cette convention dispose, dans la section 16, que:

> Aux fins du présent article, le terme « représentants » est considéré comme comprenant tous les délégués, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation.

2. On retrouve cette définition à la section 13 de l'Accord conclu avec la Suisse et, sous une forme légèrement modifiée, à la section 1, alinéa *k*, de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Thaïlande relatif à la CEAEO et à la section 1, alinéa i, de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Ethiopie relatif à la CEA.

3. Le nombre de personnes susceptibles de représenter un Etat Membre donné auprès d'un organe de l'Organisation des Nations Unies varie selon l'organe considéré. En principe, les Etats ne peuvent avoir qu'un seul représentant, mais autant de représentants suppléants, de conseillers, etc., qu'ils le désirent. Toutefois, s'agissant de l'Assemblée générale, le paragraphe 2 de l'Article 9 de la Charte dispose que:

> Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

L'article 25 du règlement intérieur de l'Assemblée générale ajoute:

> La délégation d'un Membre comprend cinq représentants et cinq suppléants au plus, et autant de conseillers, de conseillers techniques, d'experts et de personnes de catégorie analogue qu'elle juge nécessaires.

Dans le cas du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle, chaque Membre peut avoir un représentant [1].

4. Pour ce qui est des conférences des Nations Unies, l'article premier du règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer qui s'est tenue en 1958 dispose:

> La délégation de chaque Etat participant à la Conférence comprend des représentants accrédités ainsi que les représentants suppléants et les conseillers qu'elle juge nécessaires [2].

La même règle a été adoptée par d'autres conférences des Nations Unies [3].

5. Des problèmes se sont parfois posés à propos de l'emploi de titres divers pour désigner les représentants et d'autres pratiques impliquant une interprétation du règlement intérieur de certains organes de l'Organisation des Nations Unies. C'est ainsi qu'en 1962 le Conseiller juridique a été appelé à fournir un avis au Secrétaire du Conseil économique et social sur l'application du règlement intérieur du Conseil dont l'article 18 [4] se lit comme suit:

> Chaque membre du Conseil est représenté par un représentant accrédité auquel peuvent être adjoints les suppléants ou conseillers nécessaires.

6. Nous extrayons ce qui suit du mémorandum du Conseiller juridique:

> La désignation de deux représentants pour représenter un seul membre du Conseil ne saurait être autorisée car elle irait à l'encontre des dispositions du paragraphe 4 de l'Article 61 de la Charte et de l'article 18 du règlement intérieur. Le Conseil économique et social doit être tenu constamment informé de l'identité du représentant ayant le droit de voter au nom d'un membre du Conseil et habilité à désigner un suppléant pour voter à sa place, et l'on doit éviter toute possibilité de confusion à cet égard.
>
> Il ne faut pas encourager la tendance qu'ont certains membres à désigner un « représentant adjoint », ce que l'article 18 ne prévoit pas. En outre, il n'existe pas de différence importante de sens entre « représentant adjoint » et « représentant suppléant », ces expressions désignant toutes deux un membre de la délégation susceptible de remplacer le représentant sur désignation de ce dernier.
>
> La situation d'un représentant, qu'il s'agisse d'un ministre ou d'une autre personnalité, qui quitte le Conseil avant la clôture de la session, peut être réglée sur la base de l'article 19 qui dispose dans sa dernière phrase: « Toutefois, les dispositions du présent article n'empêchent pas un membre du Conseil de changer ultérieurement de représentant, de suppléants ou de conseillers, sous réserve que les pouvoirs soient, le cas échéant, présentés et examinés dans les formes requises. » A cet égard, il suffirait d'indiquer, dans les pouvoirs de la délégation intéressée, qu'après le départ du représentant désigné, une autre personne exercera les fonctions de représentant.
>
> On pourrait accepter, selon nous, que les délégations au Conseil, tout en conservant les trois titres mentionnés à l'article 18, à savoir « représentant », « suppléant » et « conseiller », précisent ces titres en désignant, par exemple, un « premier suppléant » ou un « suppléant principal ».
>
> De même, le terme de « conseiller » pourrait être qualifié par un adjectif tel que « principal », « technique » ou « spécial », si la délégation intéressée le désire.
>
> Le règlement intérieur ne prévoit pas de titres tels que « Président de la délégation », il est évident que la personne désignée pour

[1] Article 23 (par. 3), Article 61 (par. 4) et Article 86 (par. 2) de la Charte. Dans le cas du Conseil de tutelle, le représentant doit être « une personne particulièrement qualifiée ».

[2] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer* (1958), *Documents officiels*, vol. II, p. xxxi.

[3] Voir, par exemple, l'article premier du règlement intérieur de la *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. I, p. xxvii.

[4] L'article 18 du règlement intérieur du Conseil de tutelle contient une disposition analogue.

remplir les fonctions de représentant auprès du Conseil est le chef de la délégation.

L'article 18 n'utilise pas le terme de « secrétaire » ou de « secrétaire général » de la délégation. Toutefois, il pourrait être indiqué que l'un des représentants suppléants ou l'un des conseillers soit chargé de ces fonctions et le titre de « secrétaire de délégation » pourrait être mentionné sur la liste *en plus* de celui de « représentant suppléant » ou de conseiller ».

Les « experts » ne sont censés faire partie de la délégation que pour conseiller les représentants; il convient donc de les désigner sous le titre de « conseillers ». On pourrait autoriser une délégation, si elle le désire, à faire figurer dans sa liste des « experts spéciaux » chargés de la conseiller en certains domaines de caractère particulier.

Il n'est pas souhaitable d'employer la dénomination de « membres de délégations ».

Il est préférable que tous les membres des délégations soient désignés par l'un des trois titres mentionnés à l'article 18.

7. La question s'est posée à plusieurs reprises de savoir si, dans le cas où des Etats Membres ont été désignés pour faire partie de certains organes, leurs représentants devaient être considérés comme des représentants d'un pays ou comme des représentants de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble, ce qui leur conférerait la jouissance des privilèges et immunités des Nations Unies. Ce problème a été soulevé, par exemple, à l'occasion de la création du Conseil consultatif pour la Somalie. Le Comité pour la Somalie italienne a inclus l'article ci-après dans le projet d'accord de tutelle soumis au Conseil de tutelle en 1950:

Article 10. Dans le territoire, les membres du Conseil consultatif et leur secrétariat jouiront des privilèges et immunités dont ils jouiraient si la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies était applicable au territoire.

Au cours de la discussion [5] du texte par le Conseil de tutelle, on a fait observer que les membres du Conseil consultatif étant des Etats Membres qui nommeraient leurs représentants au Conseil en tant qu'entités souveraines, lesdits représentants jouiraient des privilèges et immunités traditionnellement accordés aux membres du corps diplomatique. A l'appui de cette opinion, on a fait remarquer que les membres du Conseil consultatif conserveraient leur caractère national propre et que par conséquent chacun d'entre eux, tout en étant responsable devant l'Organisation des Nations Unies en tant que membre d'un organe créé par l'Assemblée générale, était également responsable devant son propre gouvernement. Au terme des débats, le Conseil de tutelle a adopté à l'unanimité un amendement tendant à insérer, dans l'article 10, les mots « jouiront des privilèges et immunités diplomatiques complets » entre les mots « membres du Conseil consultatif » et les mots « et leur Secrétariat ».

Section 2. — Distinction entre représentants permanents et représentants temporaires

a) *Situation au Siège de l'Organisation des Nations Unies*

8. Dans la pratique des Nations Unies, il existe une distinction entre les représentants dits « permanents » qui sont affectés tout au long de l'année au siège d'un organisme des Nations Unies et les représentants temporaires, qui sont délégués pour participer à des sessions d'organes des Nations Unies ou à des conférences convoquées par les Nations Unies. Bien qu'il n'en soit pas fait mention dans la Convention générale, l'institution de représentants permanents et de missions permanentes a été approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 257 A (III) du 3 décembre 1948, dans les termes suivants:

L'Assemblée générale,

Considérant que, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi d'instituer des missions permanentes des Etats Membres au Siège de l'Organisation,

Considérant que la présence de telles missions permanentes contribue à la réalisation des buts et des principes des Nations Unies et permet, en particulier, d'assurer la liaison nécessaire entre les Etats Membres et le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies,

Considérant qu'il convient dans ces conditions de prévoir la généralisation de l'institution des missions permanentes et de réglementer la présentation des pouvoirs des représentants permanents,

Recommande

1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général;

2. Que les désignations et changements de membres des missions permanentes autres que le représentant permanent soient communiqués par écrit au Secrétaire général par le chef de la mission;

3. Que le représentant permanent, en cas d'absence temporaire, notifie au Secrétaire général le nom du membre de la mission qui exercera les fonctions de chef de la mission;

4. Que les Membres désirant être représentés auprès d'un ou de plusieurs organes des Nations Unies par leurs représentants permanents, spécifient ces organes dans les pouvoirs communiqués au Secrétaire général;

Charge le Secrétaire général de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies.

9. Comme l'indique le paragraphe 4 du dispositif de la résolution précitée, à moins que certains organes ne soient expressément spécifiés, l'accréditation en qualité de représentant permanent n'est qu'une accréditation auprès du Secrétariat [6].

10. L'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies (ci-après dénommé « l'Accord relatif au Siège »), qui est entré en vigueur le 21 novembre 1947, contient l'article suivant qui a trait aux représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies:

Article V, section 15

1) Toute personne nommée auprès de l'Organisation des Nations Unies par un Membre, en qualité de représentant permanent

[5] *Procès-verbaux officiels du Conseil de tutelle, sixième session,* 206e séance, p. 17 à 22, par. 21 à 92.

[6] La question des pouvoirs est traitée dans la section 4, par. 19 à 33.

principal ou de représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire;

2) Tous membres permanents de leur personnel, qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement de l'Etat intéressé;

...

jouiront, sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux, et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes. Dans le cas où le gouvernement d'un Membre n'est pas reconnu par les Etats-Unis, ceux-ci pourront restreindre les privilèges de ses représentants et des membres de leur personnel, aux limites du district administratif, au lieu de leur résidence et de leurs bureaux, s'ils sont situés en dehors du district, au cours de leurs voyages entre le district et leur lieu de résidence et leurs bureaux, ainsi qu'au cours des missions officielles, à destination ou en provenance de l'étranger.

11. Bien que cela n'implique certainement aucune différence de fond, on notera que la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale contient, dans la version anglaise, les termes de « *permanent missions* » (« missions permanentes ») et de « *permanent representatives* » (« représentants permanents »), alors que l'Accord de Siège utilise ceux de « *Principal resident representative* » (« représentant permanent principal ») et de « *resident members* » (« membres permanents » de leur personnel). La portée de la distinction entre les représentants permanents et les autres représentants à l'égard de la loi américaine est examinée plus en détail à la section 7 ci-après (par. 47 à 60).

12. Comme l'indique le paragraphe 5 du dispositif de la résolution 257 A (III), les fonctions du chef de la mission peuvent être exercées temporairement par une autre personne que le représentant permanent. La liste mensuelle des membres des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies utilise la dénomination de « chargé d'affaires *ad interim* » lorsque le Secrétariat a été informé de la désignation. Il faut distinguer la nomination d'un chargé d'affaires de celle d'un « représentant suppléant » ou d'un « représentant permanent adjoint ». Ces dénominations sont toutes deux utilisées par les Etats Membres, la seconde étant fréquemment employée pour désigner la personne qui vient en second rang, immédiatement après le représentant permanent lui-même.

b) *Situation à l'Office des Nations Unies à Genève*

13. A l'Office de Genève, on distingue de même entre missions permanentes et autres missions. Les représentants auprès de l'Office de Genève sont généralement accrédités auprès du Directeur général de l'Office qui représente le Secrétaire général.

14. Par décision du 31 mars 1948, le Conseil fédéral suisse a officiellement reconnu cette pratique et accordé aux missions permanentes auprès de l'Office de Genève et des institutions spécialisées ayant leur siège dans cette ville un statut analogue à celui des missions diplomatiques accréditées à Berne. On notera que, si l'Accord de 1946 avec la Suisse s'applique aux « représentants », la décision de 1948 emploie le terme de « délégations ».

c) *Situation au siège des commissions économiques (autres que la Commission économique pour l'Europe)*

15. La nomination de représentants permanents au siège des commissions économiques n'est prévue ni par le mandat de ces commissions, ni par aucune résolution de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social ou des commissions elles-mêmes. Toutefois, le personnel d'ambassade ou le personnel consulaire qui se trouvent sur les lieux peuvent assurer la liaison entre leurs gouvernements et les commissions d'une façon plus ou moins permanente. Telle est la pratique qui paraît avoir été suivie tout particulièrement dans le cas de la CEAEO. L'Accord relatif à la CEA est le seul accord de siège qui envisage expressément, s'agissant d'une commission économique, la désignation de représentants permanents. La section 10 dispose, dans son alinéa *b*, que les représentants permanents jouissent des privilèges et immunités que le Gouvernement éthiopien accorde aux agents diplomatiques accrédités auprès de lui.

Section 3. — Rapports entre les fonctions et la composition des missions permanentes

16. Dans le préambule de sa résolution 257 A (III), l'Assemblée générale a reconnu que:

La présence [des]... missions permanentes contribue à la réalisation des buts et des principes des Nations Unies et permet, en particulier, d'assurer la liaison nécessaire entre les Etats Membres et le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies.

17. C'est sur ce texte que l'on s'est toujours fondé pour examiner les questions concernant la composition des missions permanentes, appréciée compte tenu des tâches que ces missions sont appelées à accomplir. Dans un mémorandum présenté au Secrétaire général en 1958, le Conseiller juridique a passé en revue les problèmes qui se posaient, parmi lesquels celui de savoir si dans certains cas il pouvait ou non être fait objection à la nomination de certaines personnes ou à leur maintien en tant que représentants. Après avoir mentionné la résolution 257 A (III), il s'est exprimé en ces termes:

L'évolution qu'a connue l'institution des missions permanentes depuis l'adoption de cette résolution montre que les missions permanentes assument aussi des fonctions de caractère diplomatique dans leurs relations entre elles et qu'elles sont d'importants éléments de liaison aussi bien entre les gouvernements et le Secrétaire général qu'entre les gouvernements des Etats Membres eux-mêmes en ce qui concerne les questions dont traitent les organes des Nations Unies. Les missions permanentes s'acquittent de ces diverses fonctions selon des méthodes et procédures analogues à celles qu'emploient les missions diplomatiques, et l'organisation de leurs services est elle aussi analogue à celle des missions diplomatiques que les Etats accréditent les uns auprès des autres.

Il y a lieu de rappeler à cet égard que le droit des gens et la pratique internationale, tout en assurant aux missions diplomatiques la plus grande indépendance et les facilités voulues pour accomplir leur tâche, réservent au gouvernement de l'Etat auprès duquel une mission est accréditée l'entière liberté d'accepter ou non que telle ou telle personne soit membre de la mission et le pouvoir quasiment absolu d'exiger le départ de membres d'une mission diplomatique. Ce pouvoir de faire rappeler une personne

— que rien ne limite en principe — n'est en pratique exercée que lorsque l'Etat de réception considère que l'agent diplomatique est indûment sorti du cadre de ses fonctions officielles.

S'agissant des délégations auprès de l'Organisation des Nations Unies, aucun organe de l'Organisation ne s'est vu accorder le pouvoir général d'un Etat de réception vis-à-vis des agents diplomatiques. Toutefois, une distinction pertinente à cet égard a été faite entre les fonctions officielles des représentants et les autres activités qu'ils peuvent avoir. L'Article 105 de la Charte limite les privilèges et immunités des représentants à ceux « qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». Les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies sont fondées sur ce principe et la section 14 de la Convention précise que les privilèges et immunités énumérés dans la Convention « sont accordés aux représentants des Membres non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Par conséquent, un Membre a ... le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité ... peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée ».

Cette distinction entre l'exercice des fonctions officielles et les autres activités d'un membre d'une mission permanente est, à notre avis, d'une importance fondamentale. Les activités relevant de l'exercice des fonctions d'une mission permanente, si elles sont exercées conformément aux règles et procédures établies par des organes des Nations Unies, sont assujetties au contrôle et à la supervision du seul gouvernement que la mission représente; il ne peut y avoir, à cet égard, immixtion de la part d'aucune entité extérieure et la composition d'une mission permanente ne peut être mise en cause de ce fait. Toutefois, les activités des membres de la mission qui sont sans rapport avec les fonctions de représentation officielle de l'Etat Membre intéressé ne bénéficient pas d'une protection analogue et lorsqu'elles constituent un abus du statut de représentant d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation est fondée à intervenir *.

Conformément à ces principes, il semble que, dans certains cas, les organes des Nations Unies seraient parfaitement fondés à faire des représentations à un Etat Membre touchant la composition de sa mission permanente. C'est ce qui se produirait, par exemple, si un Etat Membre portait sur la liste des membres de sa mission permanente une personne qui n'y exerce en fait aucune fonction liée aux travaux de la mission, à seule fin de lui permettre de pénétrer sur le territoire de l'Etat hôte et de bénéficier du statut et des facilités accordés à un représentant d'un Etat Membre de l'ONU.

C'est ce qui se produirait aussi si des activités de caractère politique entreprises par un membre d'une mission permanente, plus particulièrement au Siège de l'ONU, au lieu d'être exercées au nom de la mission permanente elle-même ou de l'Etat Membre qu'elle représente, l'étaient au profit d'une entité ou d'un groupe distincts ne faisant pas partie du gouvernement de cet Etat Membre. De toute évidence, ce cas serait particulièrement grave si le membre de la mission permanente en question exerçait des activités au nom d'un parti ou d'un groupe se trouvant dans un autre Etat Membre. Ce serait là non seulement outrepasser les fonctions de représentant sur lesquelles repose l'institution des missions permanentes, mais aussi introduire un élément de désordre et de confusion qui irait à l'encontre des buts des missions permanentes et dérogerait aux normes de conduite auxquelles un corps diplomatique est censé se conformer.

* Il ne s'agit pas dans le présent mémorandum d'examiner la question des rapports entre le gouvernement du pays hôte et un Etat Membre concernant le statut accordé aux membres de la mission permanente auprès de l'ONU sur le territoire de l'Etat hôte. La section 15 de l'Accord relatif au Siège accorde aux membres des missions permanentes les privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux « et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes ».

Pour ce qui est de la question de la nationalité, il me semble que les organes des Nations Unies n'auraient pas de raison d'intervenir lorsqu'une mission permanente compterait parmi ses membres des personnes ayant la nationalité d'un autre Etat, que cette nationalité soit la seule qu'elles aient ou qu'elles l'aient en même temps que la nationalité de l'Etat qui les a accréditées. A la Société des Nations, on a vu à plusieurs reprises des délégués représenter des Etats Membres dont ils n'étaient pas ressortissants. Il y a aussi des cas semblables à l'ONU. Au cas où un Etat Membre n'admettrait pas la position prise par un de ses ressortissants en tant que représentant d'un autre Etat, il devrait remédier à la situation dans le cadre de sa législation et de son administration propres (ou éventuellement en faisant des représentations à l'autre Etat) plutôt qu'en faisant intervenir un organe des Nations Unies...

Reste à savoir quels organes seraient habilités à agir au nom des Nations Unies dans les cas où il y aurait lieu de se faire des représentations à un Etat Membre touchant les activités et le statut d'un membre de sa mission permanente. Il semble que le Secrétaire général pourrait assumer ces responsabilités dans le cadre des fonctions et des pouvoirs que lui confère le Chapitre XV de la Charte. La résolution 257 (III) prévoit que le Secrétaire général doit recevoir communication des pouvoirs des membres des missions permanentes. Cette même résolution le charge de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur ces pouvoirs. La partie B de cette résolution le charge d'étudier « toutes les questions que l'institution des missions permanentes... pourrait poser » et de faire un rapport à ce sujet à la quatrième session de l'Assemblée générale. L'Accord relatif au Siège, que l'Assemblée générale a approuvé, contient aussi des dispositions en vertu desquelles l'Assemblée reconnaît le rôle du Secrétaire général quant à l'établissement et au Statut des missions permanentes. Son article V dispose que tous les membres des missions permanentes, autres que le représentant permanent principal, qui jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord, sont désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé.

Si les consultations entre le Secrétaire général et l'Etat Membre concernant le statut d'un membre de sa mission permanente ne donnaient pas de résultats satisfaisants, le Secrétaire général serait autorisé à porter l'affaire, soit pour des raisons de principe soit du fait qu'elle touche une mission ou une personne déterminée, à l'attention de l'Assemblée générale qui pourrait examiner la situation comme une question soulevée par l'application de la résolution 257 (III).

18. Bien qu'il n'existe, semble-t-il, aucune disposition limitant le nombre des membres d'une mission, on a généralement admis qu'il existait une limite à ne pas dépasser. Lorsque des négociations ont eu lieu avec les autorités des Etats-Unis au sujet de l'Accord relatif au Siège, le représentant des Etats-Unis a accepté le principe énoncé au projet d'article V relatif aux représentants permanents, mais il a estimé « qu'il devrait y avoir une garantie contre l'application trop large de ce principe ». Le texte qui a alors été proposé (et finalement adopté avec de légères retouches sous forme d'article V) a été considéré par le Secrétaire général et le Comité de négociation comme un compromis acceptable [7].

[7] Rapport commun du Secrétaire général et du Comité de négociation sur les négociations avec les autorités des Etats-Unis d'Amérique au sujet des arrangements rendus nécessaires par l'établissement aux Etats-Unis du Siège permanent de l'Organisation des Nations Unies, A/67 et A/67/Add.1, 4 septembre 1946. Reproduit dans le *Handbook on the Legal Status, Privileges and Immunities of the United Nations*, ST/LEG/2, p. 435. Les dispositions pertinentes de l'article V sont reproduites à l'alinéa *a* de la section 7, paragraphe 49.

Section 4. — Pouvoirs

19. Le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies* et le *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité* exposent en détail la pratique suivie en ce qui concerne les pouvoirs des représentants des Etats Membres. L'analyse suivante, qui reprend en grande partie cet exposé, évoque les principales circonstances à l'occasion desquelles la question des pouvoirs a été examinée; les règlements intérieurs sont également cités. Conformément à la pratique diplomatique, les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères ne sont pas tenus de présenter des lettres de créance ou d'autres preuves de leurs pouvoirs de représentation.

a) *Assemblée générale*

20. Le chapitre IV du règlement intérieur se lit comme suit:

IV. — POUVOIRS

Présentation des pouvoirs

Article 27

Les lettres de créance des représentants et les noms des membres des délégations seront communiqués au Secrétaire général, si possible au moins une semaine avant la date prévue pour l'ouverture de la session. Les lettres de créance doivent émaner soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères.

Commission de vérification des pouvoirs

Article 28

Une Commission de vérification des pouvoirs est nommée au début de chaque session. Elle comprend neuf membres, nommés par l'Assemblée générale sur proposition du Président. La Commission élit elle-même son bureau. Elle examine les pouvoirs des représentants et fait immédiatement son rapport.

Admission temporaire à une session

Article 29

Tout représentant dont l'admission soulève de l'opposition de la part d'un Membre siège provisoirement avec les mêmes droits que les autres représentants jusqu'à ce que la Commission de vérification des pouvoirs ait fait son rapport et que l'Assemblée générale ait statué.

A la deuxième session de l'Assemblée [8], en 1947, une proposition tendant à ce que les lettres de créance soient signées par les représentants permanents n'a pas été adoptée; il a été néanmoins décidé que les lettres de créance pourraient être signées tout aussi bien par le chef du gouvernement que par le chef de l'Etat ou le ministre des affaires étrangères. Il y a lieu de noter par ailleurs que, dans la pratique, les câblogrammes sont considérés comme des pouvoirs provisoires jusqu'à ce qu'ils soient remplacés par des pouvoirs en bonne et due forme présentés par les gouvernements conformément à l'article 27 du règlement intérieur.

[8] Voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. I, p. 268, par. 17 à 20.

21. A diverses sessions de l'Assemblée, on a débattu la question de la représentation de certains Etats Membres [9], mais on n'a pas adopté de résolution relative aux pouvoirs qui soit d'une application générale. Il convient de noter que dans la résolution 1618 (XV) du 21 avril 1961, l'Assemblée générale a appelé l'attention des Etats Membres sur la nécessité de se conformer aux exigences de l'article 27.

b) *Conseil de sécurité*

22. Le chapitre III du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité est reproduit ci-après;

CHAPITRE III. — REPRÉSENTATION ET VÉRIFICATION DES POUVOIRS

Article 13

Chaque membre du Conseil de sécurité est représenté aux réunions du Conseil de sécurité par un représentant accrédité. Les pouvoirs des représentants au Conseil de sécurité sont communiqués au Secrétaire général vingt-quatre heures au moins avant que ces représentants occupent leur siège au Conseil de sécurité. Les pouvoirs doivent émaner soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères. Le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères de chaque membre du Conseil de sécurité est autorisé à siéger au Conseil de sécurité sans présenter de pouvoirs.

Article 14

Tout Membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité et tout Etat qui n'est pas membre des Nations Unies, s'il est invité à prendre part à une ou plusieurs séances du Conseil de sécurité, doit présenter des pouvoirs accréditant le représentant désigné par lui à cet effet. Les pouvoirs de ce représentant sont communiqués au Secrétaire général vingt-quatre heures au moins avant la première séance à laquelle celui-ci doit assister.

Article 15

Les pouvoirs des représentants au Conseil de sécurité et ceux de tout représentant désigné conformément à l'article 14 sont examinés par le Secrétaire général qui soumet un rapport à l'approbation du Conseil de sécurité.

Article 16

En attendant que soient reconnus les pouvoirs d'un représentant au Conseil de sécurité conformément à l'article 15, ce représentant siège à titre provisoire, avec les mêmes droits que les autres représentants.

Article 17

Tout représentant au Conseil de sécurité dont les pouvoirs soulèvent des objections au sein du Conseil de sécurité continue à siéger avec les mêmes droits que les autres représentants, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris une décision à ce sujet.

23. La troisième phrase de l'article 13 (« les pouvoirs doivent émaner soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères ») a été adoptée par le Conseil de sécurité à sa 468e séance, le 28 février 1950 [10]. A la même séance, le Conseil a

[9] *Ibid.*, vol. I, p. 269 à 271, par. 21 à 34; *Supplément nº 1*, vol. I, p. 117 et 118, par. 9 à 16; *Supplément nº 2*, vol. II, p. 7 à 9, par. 9 à 16, du texte anglais.

[10] Voir *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité, 1946-1951*, p. 12 et suiv.

décidé de ne pas apporter de modifications à l'article 17. Le représentant de l'Inde a proposé que lorsque le droit d'une personne de représenter un Etat au Conseil de sécurité était contesté, le Président fasse part au Conseil des vues de tous les autres Etats Membres de façon que le Conseil puisse en tenir compte au moment de prendre une décision. Un Comité d'experts constitué pour examiner la question n'a pas approuvé cette proposition [11].

24. On trouvera dans le *Répertoire de la pratique du Conseil de sécurité* [12] un compte rendu des débats relatifs à la représentation des Etats.

c) *Conseil économique et social*

25. L'article 19 du règlement intérieur du Conseil dispose que:

Les pouvoirs des représentants et le nom des suppléants et conseillers sont communiqués au Secrétaire général vingt-quatre heures, au plus tard, avant la première séance à laquelle ces représentants doivent assister. Le Président et les Vice-Présidents les examinent et font rapport au Conseil. Toutefois, les dispositions du présent article n'empêchent pas un membre du Conseil de changer ultérieurement de représentants, de suppléants ou de conseillers, sous réserve que les pouvoirs soient, le cas échéant, présentés et examinés dans les formes requises.

A chaque session du Conseil, le Président et les Vice-Présidents examinent les pouvoirs communiqués au Secrétaire général et présentent au Conseil un rapport sur ces pouvoirs. Dans la pratique, les pouvoirs sont acceptés lorsqu'ils émanent des missions permanentes et des représentants permanents, ainsi que du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères [13].

d) *Conseil de tutelle*

26. Les dispositions pertinentes du règlement intérieur du Conseil de tutelle sont énoncées ci-après:

Article 14

1. Les pouvoirs des représentants au Conseil de tutelle sont normalement communiqués au Secrétaire général vingt-quatre heures au moins avant la séance à laquelle ces représentants viennent occuper leur siège. Les pouvoirs doivent émaner soit du chef de l'Etat, soit du ministre des affaires étrangères du pays intéressé.

2. Les pouvoirs sont examinés par le Secrétaire général, qui soumet à l'approbation du Conseil un rapport à leur sujet.

Article 15

1. Tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de tutelle, et qui est invité à participer à une ou plusieurs séances du Conseil, présente les pouvoirs du représentant qu'il désigne à cette fin, suivant la même procédure que celle fixée à l'article 14. Les pouvoirs de ce représentant sont communiqués au Secrétaire général vingt-quatre heures au moins avant la première séance à laquelle il doit assister.

2. Les pouvoirs des représentants dont il est question au paragraphe ci-dessus, et des représentants désignés conformément à l'article 74, sont examinés par le Secrétaire général, qui soumet à l'approbation du Conseil un rapport à leur sujet.

Article 16

Les pouvoirs des représentants des institutions spécialisées qui ont été invités à assister aux séances du Conseil de tutelle, conformément à l'article 13, doivent émaner du fonctionnaire compétent de chacune de ces institutions et sont soumis à la même procédure que celle fixée à l'article 14.

Article 17

En attendant la décision sur les pouvoirs d'un représentant au Conseil de tutelle, ce représentant siège provisoirement et exerce les droits qu'il aurait si ses pouvoirs avaient été validés.

Article 18

Chaque représentant au Conseil de tutelle peut s'adjoindre les suppléants et les conseillers qu'il juge nécessaires. Les suppléants et les conseillers peuvent exercer les fonctions des représentants sur désignation de ces derniers.

27. A diverses sessions du Conseil, on a débattu la question de la représentation de certains Etats Membres [14].

e) *Organes subsidiaires et conférences des Nations Unies*

28. La position à l'égard des pouvoirs des représentants assistant aux réunions d'organes subsidiaires et aux conférences des Nations Unies est régie par le règlement intérieur de l'organe ou de la conférence intéressée. Lorsqu'une personne a été autorisée à représenter son gouvernement à tous les organes des Nations Unies, ce qui arrive souvent, cette autorisation s'étend nécessairement à tous les organes subsidiaires qui peuvent être créés. En revanche, lorsqu'un représentant s'absente de son pays tout spécialement pour représenter son gouvernement à un organe subsidiaire spécial, des pouvoirs bien déterminés sont nécessaires. Dans le cas des commissions économiques régionales, les pouvoirs doivent être présentés à l'avance au Secrétaire exécutif afin d'être examinés par le Président et le Vice-Président qui font rapport à la commission. Aux conférences des Nations Unies, la procédure est analogue à celle suivie pour les sessions de l'Assemblée générale; les pouvoirs doivent être présentés au Secrétaire général ou au fonctionnaire qui agit en son nom afin d'être examinés par une commission de vérification des pouvoirs ou par le Secrétariat qui fait rapport à l'organe plénier de la conférence.

f) *Représentants permanents*

29. La question des pouvoirs des représentants permanents a été réglée en détail dans la résolution 257 A (III) par laquelle l'Assemblée générale

Recommande

1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du

[11] *Ibid.*

[12] *Ibid.*, p. 14 à 17; *Supplément 1952-1955*, p. 5; *Supplément 1956-1958*, p. 4 à 8.

[13] Pour plus de renseignements sur les débats concernant la représentation d'un Etat Membre, voir le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 1*, vol. II, p. 70 et 71.

[14] Voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. IV, p. 341 à 344; *ibid.*, Suppl. n° 1, vol. II, p. 287 et 288.

ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général;

2. Que les désignations et changements de membres des missions permanentes autres que le représentant permanent soient communiqués par écrit au Secrétaire général par le chef de la mission;

...

4. Que les Membres désirant être représentés auprès d'un ou de plusieurs organes des Nations Unies par leurs représentants permanents, spécifient ces organes dans les pouvoirs communiqués au Secrétaire général;

Charge le Secrétaire général de présenter, à chaque session ordinaire de 'Assemblée générale, un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies.

30. La procédure définie dans la résolution 257 A (III) est suivie depuis 1949. Comme il est indiqué au paragraphe 4 du dispositif de la résolution, le fait d'avoir été accrédité en qualité de représentant permanent n'autorise pas le représentant intéressé à se présenter devant un organe particulier si cet organe n'a pas été mentionné dans les pouvoirs établis en son nom. Les pouvoirs d'un grand nombre de représentants permanents précisent en fait que l'intéressé peut représenter son pays à tous les organes des Nations Unies ou à plusieurs organes.

31. Dans l'annexe au rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale à sa quatrième session, sur les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies [15], figure une forme type de pouvoirs, dont on peut s'inspirer pour la rédaction de ces instruments:

Forme type de pouvoirs

Le Gouvernement de .....
....., ayant créé au Siège de l'Organisation des Nations Unies une mission permanente en vue d'assurer la liaison nécessaire avec le Secrétariat de ladite Organisation,

Nous, (*nom et qualité*) .....
....., avons nommé et par les présentes confirmons, en qualité de représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, Son Excellence (*nom*) .....
(*titre*) .....

Son Excellence .....
est chargé de représenter le Gouvernement de .....
..... auprès des organes suivants: .....
..... Il est en outre autorisé à se faire remplacer temporairement par un autre représentant, après en avoir notifié le Secrétaire général.

En foi de quoi, nous avons signé les présentes, à .....
....., le.....

Signature .....

(*Titre*)

(Chef de l'Etat, Chef du Gouvernement ou Ministre des affaires étrangères)

32. Le Secrétaire général a suggéré que lorsqu'un gouvernement désirerait accréditer son représentant permanent auprès de tous les organes des Nations Unies, le début du troisième paragraphe de cette forme type soit modifié comme suit:

Son Excellence ..... est chargé de représenter le Gouvernement de .....
..... auprès de tous les organes des Nations Unies.

33. C'est le représentant permanent qui normalement donne notification de la nomination des autres membres de la mission permanente. Cette pratique est couramment suivie lorsqu'il s'agit de membres des délégations, autres que des représentants, aux sessions de l'Assemblée générale, encore qu'en pareil cas, la notification puisse être également donnée par les représentants à l'Assemblée.

Section 5. — Pleins pouvoirs et pratique en matière de traités [16]

34. Dans une lettre, en date du 11 juillet 1949, adressée à tous les Etats Membres, le Conseiller juridique a analysé la procédure à suivre concernant la question qui fait l'objet de la présente section. Les dispositions indiquées sont demeurées en vigueur.

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur d'attirer votre attention sur une question relative aux fonctions de dépositaire qui sont confiées au Secrétaire général par divers accords multilatéraux ouverts à la signature des Etats Membres. En vertu de ces fonctions, le Secrétaire général reçoit les signatures que les plénipotentiaires viennent apposer sur ces instruments en présentant à cette fin des pleins pouvoirs qui sont par la suite conservés dans les archives du Secrétariat avec les documents originaux. Quelques difficultés s'étant présentées dans le passé, la procédure suivante, basée sur la pratique internationale la plus courante en ce domaine, pourrait être suivie.

Les plains pouvoirs doivent émaner, en conformité avec la règle constitutionnelle propre à chaque Etat, soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères. Ces pleins pouvoirs doivent spécifier clairement l'instrument visé et donner le titre exact ainsi que sa date.

Dans certains cas exceptionnels et pour des motifs d'urgence, si, par exemple, se posent des conditions de délai, des pouvoirs télégraphiques sont susceptibles d'être acceptés à titre provisoire, mais encore faut-il que le télégramme émane soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères et qu'il soit confirmé par une lettre de la délégation permanente ou du plénipotentiaire affirmant le caractère d'authenticité du télégramme. Le texte du télégramme doit indiquer le titre de l'accord visé et préciser si le plénipotentiaire est autorisé à signer avec ou sans réserve d'acceptation ultérieure; il doit enfin préciser que des pouvoirs réguliers sont envoyés immédiatement par courrier. Ceci est d'autant plus important aujourd'hui que plusieurs conventions ou accords conclus sous les auspices des Nations Unies ont prévu que l'Etat peut se lier définitivement par simple signature.

Il est enfin suggéré que les pouvoirs des représentants désireux de signer des actes internationaux déposés auprès du Secrétaire

[15] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Annexe aux comptes rendus analytiques des séances de la Sixième Commission*, p. 19.

[16] On trouvera de plus amples renseignements sur la pratique des Nations Unies dans le *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux*, ST/LEG/7, par. 28 à 36.

général soient déposés au Département juridique du Secrétariat vingt-quatre heures avant la cérémonie de signature afin de permettre leur examen.

35. La pratique des Nations Unies selon laquelle les représentants permanents doivent être dotés de pleins pouvoirs pour être habilités à signer des accords internationaux a été analysée comme suit par le Conseiller juridique, répondant à une demande formulée par un représentant permanent en 1953:

En ce qui concerne les représentants permanents, leur qualité de représentant permanent n'a pas été considérée à elle seule comme suffisante à les habiliter à signer des accords internationaux sans être dotés de pleins pouvoirs spéciaux. La résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes, ne contient aucune disposition à cet effet et il n'a pas été fait mention de pouvoirs de cette nature au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution par la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Il n'en reste pas moins qu'une autorisation générale de signer les conventions et les accords conclus sous les auspices des Nations Unies est incluse dans les lettres de créance de certains représentants. Mais, même en pareil cas, pour éviter tout malentendu éventuel, si un accord prévoit que les Etats peuvent être définitivement liés par une simple signature, il est généralement d'usage de demander qu'un télégramme, soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, confirme que le représentant permanent dont les lettres de créance contiennent l'autorisation en question est habilité à signer l'accord en cause.

Dans des cas exceptionnels et pour des raisons d'urgence, les représentants permanents ont souvent communiqué au Secrétaire général des lettres dans lesquelles il était spécifié que leurs gouvernements les avaient autorisés à signer un accord déterminé et où il était indiqué en outre que des pleins pouvoirs formels parviendraient au Secrétaire général à une date ultérieure. Toutefois, cette procédure n'a été suivie qu'en ce qui concerne des accords qui ne lient pas les gouvernements par une simple signature, mais requièrent une action ultérieure de leur part.

Conformément aux principes généraux du droit, un plénipotentiaire que son gouvernement a nommé pour qu'il signe un accord ne peut déléguer ses pouvoirs.

La pratique exposée ci-dessus s'applique également aux représentants d'Etats Membres participant aux sessions de l'Assemblée générale.

Lorsqu'un représentant permanent ou un plénipotentiaire est autorisé, en vertu de pleins pouvoirs spéciaux, à signer un accord « sous réserve, le cas échéant, d'approbation » et que cette approbation n'est pas prévue dans l'accord, il y a lieu de fournir des éclaircissements sur le sens de l'expression susmentionnée. Si cette expression signifie uniquement que le gouvernement intéressé n'entend prendre les mesures qui s'imposent, aux fins de l'approbation de l'accord, que si ces dernières sont requises aux termes dudit accord, il n'est pas nécessaire, en l'occurrence, de faire parvenir à nouveau des pleins pouvoirs; si l'expression doit être interprétée différemment, il convient de conférer des pleins pouvoirs au représentant du gouvernement intéressé sans faire mention de l'approbation éventuelle de l'accord.

En outre, s'agissant du dépôt des instruments formels de ratification ou d'adhésion des gouvernements concernant les conventions et accords conclus sous les auspices des Nations Unies, il n'a pas été d'usage d'exiger que les représentants permanents soumettent des pleins pouvoirs les autorisant à présenter des instruments aux fins de dépôt. Dans la plupart des cas, les instruments de ratification ou d'adhésion sont accompagnés d'une lettre par laquelle le représentant permanent informe le Secrétaire général qu'en déposant l'instrument, il agit conformément aux instructions qu'il a reçues de son gouvernement.

Il faudrait que le plénipotentiaire soit doté de pleins pouvoirs s'il devait signer lui-même l'instrument déposé.

36. Les termes « instruments formels », tels qu'ils figurent dans la lettre précitée, désignent les instruments revêtus de la signature soit du chef de l'Etat ou du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères. Dans un nombre très limité de cas, des instruments d'adhésion ont été établis par des représentants permanents et acceptés, sous réserve que le dépôt de l'instrument en question soit accompagné de la présentation de pleins pouvoirs, conférés soit par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement soit par le ministre des affaires étrangères, autorisant le représentant intéressé à établir ledit instrument.

37. La présentation de pleins pouvoirs ou d'une attestation signée soit par le chef de l'Etat ou le chef du gouvernement soit par le ministre des affaires étrangères est également exigée en cas de notification de succession d'Etats parties à des accords ou de dénonciation d'accords. Cependant, ces conditions ne sont pas requises dans le cas d'autres notifications, par exemple, celles qui ont trait au champ d'application territoriale d'un traité ou à l'exercice d'une option accordée en vertu d'un traité. La présentation de pleins pouvoirs n'est pas non plus exigée lorsque des Etats existants parties à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées en étendent les dispositions à d'autres institutions.

Section 6. — Nomination d'un représentant auprès de plusieurs organisations ou à plusieurs postes; représentation de plusieurs Etats par le même représentant

38. Bien qu'on ne dispose pas de chiffres exacts, on a pu constater que, dans un nombre considérable de cas, une même personne a été nommée pour représenter son pays auprès de plusieurs organisations au cours d'une même période. Au Siège de l'Organisation des Nations Unies, des membres des Missions permanentes ont également exercé des fonctions au nom de leurs gouvernements respectifs, par exemple auprès des institutions spécialisées installées à Washington. A l'Office des Nations Unies à Genève, le même représentant a, en de nombreuses occasions, été nommé à la fois auprès de diverses institutions spécialisées ayant leur siège à Genève et auprès de l'Office des Nations Unies lui-même. Dans un certain nombre de cas, le représentant en poste à l'Office des Nations Unies à Genève a également représenté son pays lors de réunions et de conférences organisées par l'AIEA à Vienne.

39. Comme on sait, il y a aussi eu un grand nombre de cas où un représentant, tout en faisant partie du personnel diplomatique de son pays (ou ayant même qualité d'ambassadeur) dans l'Etat A, a été envoyé en qualité de représentant de son pays à une conférence des Nations Unies dans l'Etat B, ou même à des sessions de l'Assemblée générale. De même, il est arrivé que certaines personnes représentent simultanément leur pays auprès tant d'organes des Nations Unies que d'organisations

régionales (par exemple, l'Organisation des Etats américains). Enfin, un certain nombre de représentants permanents ont également rempli les fonctions d'ambassadeur de leur pays auprès du pays hôte.

40. La question de la représentation de plusieurs gouvernements ou Etats par une seule personne a été soulevée plusieurs fois au sein d'organes des Nations Unies. Le Secrétariat et les organes intéressés n'ont jamais cessé de soutenir que ce mode de représentation n'était admissible que s'il était expressément prévu par le règlement intérieur de l'organe intéressé. La pratique, parfois suivie, consistant à accréditer l'agent d'un gouvernement comme le représentant d'un autre n'a pas été considérée comme donnant matière à objections sur le plan juridique, à condition que l'intéressé ne remplisse pas simultanément les fonctions de représentant de deux pays. Il convient d'établir une distinction entre ces cas et celui où plusieurs délégations peuvent être éventuellement envoyées par le même Etat (par exemple, dans le cas des conférences sur les produits de base) [17].

CHAPITRE II. — APPLICATION DE L'ARTICLE 105 DE LA CHARTE RELATIF AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES REPRÉSENTANTS

Section 7.— Etendue des privilèges et immunités découlant de l'Article 105 [18]

41. Le paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte dispose que les représentants des Etats Membres:

> ... jouissent ... des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

42. A la Conférence de San Francisco, le Comité des problèmes juridiques a déclaré que l'Article 105 « énonce une règle, obligatoire pour tous les Etats Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte » [19]; de même, la Commission préparatoire des Nations Unies a déclaré dans son rapport en 1945 que l'Article 105 prend effet avant même que l'Assemblée générale ait formulé les recommandations visées au paragraphe 3 de l'Article 105 ou que les conventions mentionnées dans ce même paragraphe aient été conclues [20].

43. En ce qui concerne la nature des privilèges et immunités accordés en application de l'Article 105, le Comité des problèmes juridiques a déclaré à la Conférence de San Francisco que les termes « privilèges et immunités » employés dans cet article « désignent d'une manière générale tout ce qui pourra s'avérer nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au fonctionnement libre de ses organes... exemptions fiscales; immunités de juridiction; facilités en matière de communications; inviolabilité des bâtiments, terrains et archives; etc.[21] ». Le Comité a expressément déclaré qu'il avait estimé devoir éviter le terme « diplomatique » pour définir la nature des privilèges et immunités accordés en application de l'Article 105 et qu'il avait « préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant... pour les représentants... sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante ».

44. La Convention générale se fonde sur les mêmes principes; bien qu'il soit dit dans plusieurs cas que les facilités accordées sont les mêmes que celles qui sont accordées aux agents diplomatiques, le statut des représentants n'est pas assimilé d'une façon générale à celui des agents diplomatiques. La section 14 de l'article IV dispose que les privilèges et immunités sont accordés aux représentants « non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ».

45. Ainsi, aux termes de la principale disposition de la Charte concernant les privilèges et immunités et aux termes de la Convention relative aux privilèges et immunités de l'Organisation (y compris ceux qui sont accordés aux représentants), l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques n'est pas automatique. En conséquence, et bien que tous les Etats Membres soient tenus, du fait de leur acceptation de la Charte, de remplir les obligations découlant de l'Article 105, l'octroi aux représentants de privilèges et immunités autres que ceux impliqués par les dispositions du paragraphe 2 de l'Article 105 (ou par les dispositions de la Convention générale, s'agissant d'Etats parties à ladite convention), a été laissé à la discrétion de chaque Etat. De plus, étant donné que les Etats hôtes ne sont pas tous devenus Membres de l'Organisation des Nations Unies (par exemple, la Suisse) et que les Etats Membres ne sont pas tous devenus parties à la Convention générale (par exemple, les Etats-Unis), la situation des représentants, bien que consolidée dans la mesure où la protection qui leur est accordée a pu devenir un élément du droit international général, a été dans une grande mesure, fonction de la législation nationale et des accords particuliers conclus entre l'Organisation des Nations Unies et des Etats hôtes donnés.

46. Il semblerait que la plupart des représentants permanents se sont vu accorder les privilèges et immunités diplomatiques alors que les représentants non permanents, même de rang égal ou supérieur, ont continué à ne jouir que de privilèges et immunités plus restreints. L'étude ci-après, bien qu'incomplète, donne des précisions sur les accords ou les dispositions législatives en application desquels les représentants des Etats Membres jouissent de privilèges et immunités diplomatiques, et sur certains problèmes qui se sont posés, en particulier au Siège de l'Organisation des Nations Unies, quant à la portée du contrôle que l'Etat hôte peut exercer sur

[17] Voir la lettre concernant la participation des territoires dépendants à la Conférence des Nations Unies sur le café de 1962, *United Nations Juridical Yearbook*, 1962. (ST/LEG/8), p. 258.

[18] Voir aussi plus loin la section 25 (par. 163 à 168), pour ce qui concerne le droit de transit et d'accès aux lieux de réunion qui découle également de l'Article 105 de la Charte.

[19] Rapport du Comité des problèmes juridiques, *Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, San Francisco*, 12 juin 1945, document 933, IV/2/42/(2), U.N.C.I.O., Doc., vol. 13, p. 713 à 715.

[20] *Rapport du Comité exécutif à la Commission préparatoire des Nations Unies* (PC/EX/113/Rev.1, 12 novembre 1945), chap. V, sect. 5, par. 2.

[21] Voir plus haut, note 1.

l'octroi de ces privilèges. Cette étude se divise en différentes rubriques: *a*) Situation au Siège de l'Organisation des Nations Unies; *b*) Situation à l'Office des Nations Unies à Genève; *c*) Réunions des organes de l'ONU tenues ailleurs qu'au Siège ou à l'Office de Genève; *d*) Conférences tenues sous les auspices de l'ONU; *e*) Commissions économiques régionales de l'ONU; *f*) Autres organes subsidiaires de l'ONU.

a) *Situation au Siège de l'Organisation des Nations Unies*

47. Avant l'entrée en vigueur de l'Accord relatif au Siège, les représentants, indépendamment de leur statut aux termes des principes généraux du droit international et aux termes des dispositions de la Charte, faisaient l'objet, en droit américain, de l'*International Organizations Immunities Act* (loi sur les immunités des Organisations internationales), promulguée en 1945. Cette loi, modifiée en 1952, est restée en vigueur et s'applique à tous les représentants, permanents ou non permanents. L'alinéa *c* de la section 8 de ladite loi stipule expressément ce qui suit:

Nul ne sera considéré, en raison des dispositions du présent titre, comme bénéficiant d'un statut diplomatique ou d'aucun des privilèges y afférents autres que ceux qui sont spécifiés dans le présent titre.

Les privilèges et immunités prévus par cette loi sont ceux que l'on peut qualifier d'essentiels pour l'exercice des fonctions des représentants.

48. Cependant, après la conclusion de l'Accord relatif au Siège et l'adoption de la résolution comme autorisant le Président des Etats-Unis à faire entrer cet accord en vigueur (United States Public Law 357 — 80th Congress), les représentants résidant aux Etats-Unis ont reçu les mêmes privilèges et immunités que les envoyés diplomatiques accrédités dans ce pays [22].

49. Les dispositions pertinentes de la section 15 de l'article V de l'Accord relatif au Siège sont ainsi conçues:

Section 15. 1) Toute personne nommée auprès de l'Organisation des Nations Unies par un Membre, en qualité de représentant permanent principal ou de représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire;

2) tous membres permanents de leur personnel, qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé;

...

jouiront, sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux, et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes. Dans le cas où le Gouvernement d'un Membre n'est pas reconnu par les Etats-Unis, ceux-ci pourront restreindre les privilèges de ses représentants et des membres de leur personnel aux limites du district administratif, au lieu de leur résidence et de leurs bureaux, s'ils sont situés en dehors du district, au cours de leurs voyages entre le district et leur lieu de résidence et leurs bureaux, ainsi qu'au cours des missions officielles, à destination ou en provenance de l'étranger.

50. Le point le plus controversé, quant à l'interprétation de cette section, a été de savoir comment il convenait d'en interpréter le paragraphe 2 et la dernière phrase, à savoir quelles procédures doivent suivre le Secrétaire général, l'Etat Membre intéressé et les Etats-Unis, et quel est leur rôle respectif, pour décider s'il convient d'accorder les privilèges et immunités diplomatiques à des représentants particuliers ou à des catégories de représentants. Sur la recommandation de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a décidé dans sa résolution 169 (II) adoptée le 31 octobre 1947

de recommander au Secrétaire général et aux autorités compétentes des Etats-Unis d'Amérique de prendre pour guide la section 16 de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies lorsqu'ils examineront, en vertu de l'alinéa 2 et de la dernière phrase de la section 15 de l'Accord concernant le Siège de l'Organisation, quelles sont les catégories du personnel des délégations pouvant figurer sur les listes qui seront dressées suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et le gouvernement de l'Etat Membre intéressé.

51. Dans la section 16 de la Convention générale, le terme « représentant » est défini comme englobant « tous les délégués, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation ».

52. En décembre 1947, le Secrétariat a écrit aux Etats Membres pour les informer que l'Accord relatif au Siège était entré en vigueur et rappeler les dispositions de la résolution 169 (II); les Etats Membres étaient priés de communiquer les noms et qualité de toutes les personnes qui, de l'avis de l'Etat intéressé, entraient dans les catégories de personnes visées aux paragraphes 1 ou 2 de la section 15. En février 1948, le représentant des Etats-Unis a transmis au Secrétaire général une liste des représentants permanents et des autres personnes auxquels les Etats-Unis reconnaissaient le droit de bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques. Dans une lettre de couverture, il était dit que le Gouvernement des Etats-Unis avait choisi les personnes figurant sur cette liste en fonction des renseignements fournis par les délégations et confirmés par le Secrétariat, des dispositions de l'Accord relatif au Siège, de la pratique en usage à Washington et de la résolution 169 (II). Les privilèges et immunités étaient étendus aux membres de la proche famille du représentant intéressé résidant régulièrement avec lui. Le représentant des Etats-Unis déclarait que les membres d'une certaine délégation ayant rang de chancelier, ou de rang inférieur, ne figuraient pas sur la liste, car il n'était pas d'usage à Washington d'étendre le bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques aux personnes de ce rang. Un attaché d'une autre délégation était exclu de la liste pour infractions graves et répétées aux règlements de la circulation à New York et pour n'avoir pas rendu son permis de conduire bien qu'on l'eût mis en demeure de le faire en l'informant que ce permis lui était retiré pour six mois.

[22] Il existe également un certain nombre d'ordonnances et différentes lois de l'Etat et de la ville de New York. Voir Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, p. 136 et suiv.

53. Sur la base de la pratique établie en 1947 et 1948, la procédure normale consiste à l'heure actuelle pour les Missions à communiquer à la Section du protocole et de la liaison du Secrétariat de l'ONU les nom et qualité de leurs membres qui ont droit aux privilèges et immunités en vertu des paragraphes 1 et 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège. Le Secrétariat transmet alors ces renseignements au Département d'Etat des Etats-Unis par l'intermédiaire de la Mission des Etats-Unis. Sur notification du Département d'Etat, la Mission des Etats-Unis envoie ensuite à l'intéressé une lettre type qui précise les privilèges et immunités accordés. Les premiers alinéas de cette lettre sont ainsi rédigés:

En application de l'Accord relatif au Siège, conclu entre les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies et entré en vigueur le 21 novembre 1947, et sur la base de l'attestation présentée par votre Mission avec l'assentiment du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, vous êtes autorisé à jouir, sur le territoire des Etats-Unis, des privilèges et immunités d'un envoyé diplomatique, visés dans la section 15 de l'Accord relatif au Siège (*United States Public Law 357 — 80th Congress*). Ces privilèges et immunités sont également étendus aux membres des familles des personnes ainsi reconnues qui résident régulièrement avec elles. Les privilèges et immunités ne s'appliquent pas aux gens de maison ni aux autres membres de votre personnel domestique.

Veuillez trouver ci-joint une carte d'identité qui vous est délivrée par le Département d'Etat par l'intermédiaire de la Mission et qui établit votre statut au regard de l'Accord relatif au Siège. Cette carte devra être rendue à la Mission lorsque vous quitterez votre poste actuel. En cas de perte, elle ne pourra être remplacée.

Votre nom a été inscrit sur la liste publiée des personnes qui jouissent de privilèges et immunités en application des dispositions de l'Accord relatif au Siège. Cette liste sera revisée régulièrement et sera communiquée aux Missions, aux commerçants locaux et aux autorités fédérales, d'Etat et locales.

Conformément à l'Accord relatif au Siège, le Gouvernement des Etats-Unis a pris des dispositions administratives touchant les privilèges et immunités qui, *mutatis mutandis*. sont identiques à ceux dont il fait bénéficier le corps diplomatique accrédité auprès de lui . . .

54. Suivent des précisions sur les diverses exonérations fiscales qui sont accordées. De temps à autre, la Section du protocole et de la liaison du Secrétariat publie une liste de tous les membres des Missions permanentes, le « Blue Book »; le fait d'être inscrit sur cette liste n'a pas automatiquement pour conséquence l'octroi par les autorités des Etats-Unis des privilèges et immunités diplomatiques, alors que l'inscription sur la liste établie par l'Office de Genève entraîne l'octroi par les autorités suisses des privilèges et immunités diplomatiques.

55. Outre les cas dont le représentant des Etats-Unis a parlé dans sa première lettre de février 1948, les autorités des Etats-Unis ont, en 1958, informé toutes les Missions qu'elles refuseraient à l'avenir de reconnaître un statut consulaire ou tout autre statut non diplomatique à quiconque avait droit à l'immunité diplomatique conformément à la section 15. En 1959, la Mission des Etats-Unis a en outre informé les Missions que le fait, pour un membre d'une Mission permanente ou pour son conjoint, d'accepter aux Etats-Unis un emploi régulier était en règle générale incompatible avec le statut diplomatique. Ces décisions n'ont apparemment pas été contestées. En revanche, dans un certain nombre de cas où les Etats-Unis avaient refusé d'accorder les privilèges et immunités diplomatiques en faisant valoir que les intéressés n'avaient pas la nationalité de l'Etat en cause, cet Etat et le Secrétariat ont tous deux élevé des objections [23]. Il y a également lieu de noter que, dans le cas d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies qui était marié à un membre de la Mission permanente d'un Etat Membre, l'Organisation n'a pas jugé bon d'enregistrer le fonctionnaire intéressé auprès de la Mission des Etats-Unis comme ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques, la raison invoquée étant qu'en l'occurrence, le statut de fonctionnaire de l'Organisation prévalait sur celui de conjoint.

56. L'interprétation du paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège a donné lieu à controverse dans l'affaire Santiesteban Casanova en 1962. Le 3 octobre 1962, M. Santiesteban Casanova arrivait aux Etats-Unis porteur d'un passeport diplomatique cubain avec un visa G-1 (visa accordé aux membres des missions permanentes). Le chef du protocole de l'ONU, informé qu'il était membre de la Mission cubaine, en a avisé la Mission des Etats-Unis. Le nom de M. Santiesteban a été inscrit sur la liste mensuelle publiée par l'ONU (« Blue Book »). M. Santiesteban a ensuite été arrêté par les autorités américaines qui l'accusaient d'avoir participé, avec deux autres membres de la Mission cubaine, à un complot en vue de commettre des actes de sabotage. La Mission des Etats-Unis a informé la Mission cubaine et le Secrétaire général que M. Santiesteban ne jouissait pas de l'immunité diplomatique et qu'il était passible de poursuites aux termes de la législation fédérale. Les activités des deux autres membres de la Mission cubaine étaient décrites comme constituant un abus flagrant des privilèges de résident, et il était demandé à la Mission cubaine de faire immédiatement quitter aux intéressés le territoire des Etats-Unis. La Mission cubaine a protesté auprès de l'Organisation des Nations Unies, soutenant que cette arrestation constituait une violation du paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège.

57. Au cours de ses pourparlers avec les autorités américaines, l'Organisation des Nations Unies a soutenu que le libellé du paragraphe 2 de la section 15 et les dispositions précédemment établies n'autorisaient pas la thèse défendue par les autorités américaines et selon laquelle l'agrément des trois parties en cause (à savoir le Secrétaire général, les Etats-Unis et les Etats Membres) signifiait que l'assentiment de chacune des trois parties était nécessaire dans le cas de chaque membre résident de la Mission d'un Etat auprès de l'ONU. Ainsi qu'en témoignait la pratique ultérieure, la question de l'agrément nécessaire des parties avait été réglée en principe par l'établissement initial de la liste diplomatique, spécifiant les catégories de membres du personnel des Missions (par opposition aux listes nominatives) qui avaient droit aux privilèges et immunités en application de la section 15. Lorsque des problèmes s'étaient posés dans le passé, il s'était agi de savoir si l'intéressé ou les intéressés remplissaient les conditions requises pour

[23] Voir plus loin, section 8, par. 83 et 84.

être membres du personnel de la Mission, plutôt que de savoir si les Etats-Unis pouvaient refuser d'accorder les privilèges diplomatiques à une personne reconnue comme remplissant les conditions requises. De plus, tout argument selon lequel on ne pouvait jouir de l'immunité en question qu'à l'issue de la procédure de notification priverait tous les membres des Missions de toute protection, pendant la période qui s'écoule entre leur arrivée et le moment où les autorités américaines ont terminé l'examen de leur dossier.

58. Dans leur réponse, les Etats-Unis ont nié qu'aucun accord clair ait en fait été conclu en ce qui concerne les catégories de personnel habilités à jouir des privilèges et immunités visés dans la section 15 et ils ont soutenu qu'en conséquence leur assentiment continuait d'être requis dans chaque cas d'espèce. Selon eux, le libellé de la résolution 169 (II) militait en faveur de cette interprétation. De plus, dans certains cas où les Etats-Unis avaient précédemment refusé d'accorder les privilèges et immunités diplomatiques, l'Organisation des Nations Unies l'avait apparemment admis, de même que les Etats Membres intéressés.

59. Alors que cette affaire faisait encore l'objet de pourparlers entre la Mission des Etats-Unis et l'ONU, M. Santiesteban a cherché à obtenir sa mise en liberté en présentant une requête d'*habeas corpus* fondée sur le fait qu'en application de la Charte des Nations Unies, de l'Accord relatif au Siège et du droit international, il jouissait de l'immunité d'arrestation et de poursuites; dans sa requête, il arguait également de son droit d'être traduit en première instance devant la Cour suprême des Etats-Unis [24]. Par un jugement du 16 janvier 1963, le tribunal fédéral du district sud de New York a rejeté sa requête en se fondant principalement sur le fait qu'en application de la section 15 de l'Accord relatif au Siège, l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques aux divers membres des Missions permanentes requérait l'assentiment des Etats-Unis qui ne l'avait pas donné dans le cas de M. Santiesteban [25]. Ce jugement faisait l'objet d'un appel devant une juridiction supérieure lorsque M. Santiesteban a été échangé contre un ressortissant des Etats-Unis à la suite de négociations directes entre les deux gouvernements intéressés.

60. A la suite d'échanges de vues avec le Gouvernement des Etats-Unis, le Secrétaire général a envoyé aux Missions permanentes, le 31 juillet 1964, la note suivante, dans laquelle il exposait une procédure qui permettrait de réduire ou de supprimer le délai qui s'écoule entre l'arrivée des membres d'une mission permanente et le moment où le pays hôte reconnaît aux intéressés les privilèges et immunités accordés en vertu de l'Accord relatif au Siège.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Représentant permanent... et a l'honneur de se référer aux privilèges et immunités diplomatiques que le pays hôte accorde aux membres permanents du personnel des missions permanentes en vertu du paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'ONU.

Les autorités américaines ont fait savoir au Secrétaire général qu'elles se proposaient d'appliquer une nouvelle procédure en vue de réduire ou de supprimer le délai qui s'écoule actuellement entre l'arrivée aux Etats-Unis de membres du personnel des missions permanentes et le moment où le pays hôte reconnaît à ces membres les privilèges et immunités accordés en vertu de l'Accord relatif au Siège. Cette nouvelle procédure permettrait aux missions permanentes qui le souhaiteraient de communiquer au Gouvernement des Etats-Unis le nom des personnes désignées pour faire partie de la mission avant que les intéressés n'arrivent aux Etats-Unis. Selon les indications que la Mission des Etats-Unis a données au Secrétaire général, les modalités d'application de cette procédure seraient les suivantes:

« Dès qu'un nouveau membre d'une mission permanente auprès de l'Organisation aura été nommé, la mission pourra, avant l'arrivée de l'intéressé, communiquer son nom à la Mission des Etats-Unis par l'intermédiaire du Service du protocole de l'Organisation des Nations Unies, conformément à la procédure actuellement suivie pour les membres permanents des missions. La mission fournira également une photographie du futur membre, comme elle le fait dans le cas des membres permanents. Dès que la Mission des Etats-Unis aura reçu la demande du Service du protocole de l'ONU sous la forme requise, elle commencera à faire le nécessaire pour y donner suite. De la sorte, le délai qui s'écoule entre l'arrivée de l'intéressé et la date à laquelle il est accrédité pourra être réduit et même, dans certains cas, pratiquement supprimé ».

Le Secrétaire général a fait savoir à la Mission des Etats-Unis qu'à son avis, les missions permanentes qui souhaiteraient suivre cette procédure pourraient la trouver utile. L'application du nouveau système ne porterait en rien préjudice à l'interprétation à donner au paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège qui a été conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique.

b) *Situation à l'Office des Nations Unies à Genève*

61. En vertu de l'article IV de l'Accord de 1946, les représentants des Etats Membres jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont prévus à l'article IV de la Convention générale. Cependant, conformément à une décision prise par le Conseil fédéral suisse le 31 mars 1948, les membres des Missions permanentes auprès de l'Office de Genève et des institutions spécialisées installées à Genève bénéficient de facilités analogues à celles qui sont accordées aux missions diplomatiques à Berne. Le texte de la décision de 1948 est reproduit ci-dessous:

1. Les délégations permanentes d'Etats Membres bénéficient, comme telles, de facilités analogues à celles qui sont accordées aux missions diplomatiques à Berne.

Elles ont le droit d'user de chiffres dans leurs communications officielles et de recevoir ou d'envoyer des documents par leurs propres courriers diplomatiques.

2. Les chefs de délégations permanentes bénéficient de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux chefs de missions diplomatiques à Berne, à condition toutefois qu'ils aient un titre équivalent.

3. Tous les autres membres des délégations permanentes bénéficient, à rang égal, de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés au personnel des missions diplomatiques à Berne.

[24] La section 2 de l'article III de la Constitution des Etats-Unis fait de la Cour suprême des Etats-Unis la juridiction de première instance pour « toutes les affaires concernant les ambassadeurs et autres ministres publics et consuls ».

[25] On trouvera un exposé plus détaillé de ce jugement dans Nations Unies, *Annuaire juridique 1963*, p. 210.

4. La création d'une délégation permanente, les arrivées et les départs des membres des délégations permanentes sont annoncés au Département politique par la mission diplomatique à Berne de l'Etat intéressé. Le Département politique délivre aux membres des délégations une carte de légitimation attestant les privilèges et immunités dont ils bénéficient en Suisse.

(On notera que, si l'Accord conclu en 1946 s'applique aux « représentants », le décision de 1948 mentionne les « délégations permanentes »).

62. Par une déclaration du Conseil fédéral suisse en date du 20 mai 1958, le paragraphe 2 a été modifié comme suit:

2. Les chefs de délégations permanentes bénéficient *mutadis mutandis* de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux chefs de missions diplomatiques à Berne.

63. Etant donné que le statut des missions diplomatiques à Berne est fondé sur le principe de la réciprocité, les privilèges et immunités des Missions permanentes (autres que les privilèges douaniers) peuvent varier d'une Mission à l'autre, encore que tel paraisse être de moins en moins le cas. Le détail du statut des représentants tant permanents que non permanents en ce qui concerne les privilèges douaniers est indiqué aux chapitres VI et VII du Règlement douanier adopté par le Conseil fédéral suisse le 23 avril 1952.

c) *Réunions des organes de l'ONU tenues ailleurs qu'au Siège ou à l'Office de Genève*

64. Les exemples cités ci-dessous tirés des accords conclus avec l'Etat sur le territoire duquel la réunion devait avoir lieu, illustrent la pratique qui a été suivie.

65. Le Mémorandum d'accord du 30 janvier 1951 entre l'Organisation des Nations Unies et le Chili concernant les facilités, privilèges et immunités dont jouirait le Conseil économique et social pendant sa douzième session, à Santiago, stipulait dans son article XV que:

Le gouvernement accordera aux représentants des Etats Membres au Conseil économique et social les privilèges, immunités, exemptions et facilités qu'il reconnaît aux agents diplomatiques accrédités auprès de lui, que le gouvernement entretienne ou non des relations diplomatiques avec les gouvernements de ces Etats Membres.

66. L'échange de lettres du 17 août 1951 entre le Secrétaire général et la France relatif à la tenue de la sixième session de l'Assemblée générale des Nations Unies à Paris prévoit (article XVI de la lettre du Gouvernement français) l'application des dispositions de la Convention générale; toutefois, l'alinéa C) de la section III de l'article XVI stipule que les représentants des Etats Membres « accrédités à la sixième session » se voient accorder « pendant la durée de leur mission, y compris le temps du voyage en territoire français, les privilèges, immunités, exemptions et facilités reconnus aux envoyés diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement français ».

d) *Conférences tenues sous les auspices de l'ONU*

67. Les exemples ci-dessous illustrent la pratique suivie dans le cas de conférences tenues sous les auspices de l'ONU.

68. L'Accord signé le 27 février 1961 entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche, relatif à l'organisation de la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques [26], prévoit à l'article VI que:

1. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle la République d'Autriche est partie sera applicable aux fins de la Conférence.

2. Le Gouvernement accordera aux représentants à la Conférence... les mêmes privilèges et immunités qu'il accorde aux représentants à l'Agence internationale de l'énergie atomique... conformément aux dispositions de l'Accord relatif au Siège conclu entre la République d'Autriche et l'AIEA.

69. L'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche, signé le 29 janvier 1963, relatif à l'organisation de la Conférence de Vienne sur les relations consulaires, contient une disposition identique.

70. L'Accord [27] du 23 août 1961 entre l'Organisation des Nations Unies et l'Italie, relatif à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur les sources nouvelles d'énergie, prévoyait à l'article X l'application de la Convention générale.

71. L'échange de lettres du 24 juillet 1962 entre l'Organisation des Nations Unies et la République fédérale d'Allemagne concernant les privilèges et immunités accordés aux participants à la Conférence technique des Nations Unies sur la carte internationale du monde au millionième [28] prévoyait que la République fédérale d'Allemagne accorderait des privilèges et immunités « au moins égaux à ceux qu'elle accorde à toute institution spécialisée » dans le cadre de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Il était, en particulier, convenu que:

5. Les représentants et observateurs d'Etats Membres ou d'Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies invités à la Conférence jouiront des autres privilèges, immunités et facilités visés à l'alinéa *g* de la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies.

72. L'Accord signé le 26 juillet 1963 entre l'Organisation des Nations Unies et l'Italie, relatif à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur le tourisme et les voyages internationaux [29] prévoyait, au paragraphe 1 de l'article VI, l'application de la Convention générale. En outre, le paragraphe 2 de l'article VI spécifiait que les représentants d'Etats non membres présents à la Conférence bénéficieraient des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux représentants d'Etats Membres, en vertu de la Convention.

e) *Commissions économiques régionales de l'ONU*

73. Abstraction faite de la Commission économique pour l'Europe (CEE), à laquelle s'appliquent les dispositions des accords plus généraux qui ont été conclus entre l'Organisation des Nations Unies et la Suisse et

[26] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 394, p. 27.
[27] *Ibid.*, vol. 405, p. 3.
[28] *Ibid.*, vol. 434, p. 249.
[29] *Ibid.*, vol. 472, p. 173.

dont il a été question plus haut, le statut des Commissions économiques est défini par les termes des accords spéciaux conclus avec les divers gouvernements hôtes et, lorsque ces accords sont muets, par les dispositions de la Convention générale. C'est ainsi que, le Chili étant partie à la Convention générale, l'Accord entre ce pays et la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) ne mentionne pas spécifiquement les privilèges et immunités des représentants; les personnes qui font partie de missions organisées par la Commission ou qui sont invitées par elle à des fins officielles jouissent des privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions. Cependant, dans l'échange de lettres entre le Gouvernement uruguayen et le Secrétaire général relatif à la session de la Commission tenue à Montevideo en mai 1950, il était expressément stipulé que les représentants d'Etats Membres bénéficieraient des privilèges et immunités diplomatiques. En ce qui concerne la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO), l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Thaïlande stipule, à la section 15 de l'article VI, que les représentants jouiront des privilèges et immunités que le Gouvernement thaïlandais accorde aux agents diplomatiques de rang équivalent accrédités auprès de lui. L'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Ethiopie relatif à la Commission économique pour l'Afrique (CEA) établit une distinction entre les représentants permanents et les représentants non permanents; les premiers jouissent des privilèges et immunités que le gouvernement accorde aux agents diplomatiques accrédités auprès de lui [article V, section 10 *b*], tandis que les représentants non permanents jouissent des privilèges et immunités « que le Gouvernement accorde en vertu du droit international aux agents diplomatiques de rang équivalent accrédités auprès de lui ».

f) *Autres organes subsidiaires de l'ONU* [30]

Commission des Nations Unies pour l'Indonésie

74. Par un échange de lettres en date du 23 mai 1950 entre le Premier ministre de l'Indonésie et le Secrétaire principal de la Commission, l'Indonésie a accordé aux trois représentants à la Commission ainsi qu'au personnel de leurs délégations tous les privilèges et immunités accordés aux membres du corps diplomatique de rang équivalent accrédités en Indonésie.

Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine

75. En vertu de l'article VII de l'Accord du 12 septembre 1950 entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies et l'Egypte et en vertu de l'article I de l'Accord des 14 mars et 20 août 1951 entre l'Office et la Jordanie, les représentants d'Etats siégeant à la Commission consultative de l'Office bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques.

Conseil consultatif pour la Somalie

76. En vertu de l'article 10 de l'Accord de tutelle pour le territoire de la Somalie sous administration italienne, adopté par l'Assemblée générale le 2 décembre 1950, les membres du Conseil consultatif devaient jouir des privilèges et immunités diplomatiques complets et les membres du Secrétariat « des privilèges et immunités dont ils jouiraient si la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies était applicable au Territoire ».

Organes de l'ONU dans la République de Corée

77. Le paragraphe 4 de l'article IV de l'échange de lettres du 21 septembre 1951 entre l'Organisation des Nations Unies et la République de Corée stipulait:

> 1) Les représentants des Etats Membres faisant partie de commissions des Nations Unies fonctionnant en Corée et les membres de leurs délégations;
>
> 2) Les représentants des organes des Nations Unies qui seront appelés à exercer des fonctions officielles en Corée.
>
> ...
>
> jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités qui sont accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques de rang équivalent...

Organes de l'ONU au Japon

78. L'Accord signé le 25 juillet 1952 entre l'Organisation des Nations Unies et le Japon contient, dans son article II, les dispositions suivantes:

> Jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités prévus à l'article IV... de la Convention générale, les représentants ci-après des Etats Membres exerçant leurs fonctions officielles au Japon ou traversant le Japon à destination ou en provenance de Corée...:
>
> *a*) les représentants des Etats Membres attachés aux missions des Nations Unies en Corée et les membres de leurs délégations;
>
> *c*) les représentants des organes des Nations Unies;
>
> ...

Commission de la condition de la femme

79. L'échange de lettres entre le Secrétaire général et le Liban relatif à la session de 1949 de la Commission de la condition de la femme, tenue à Beyrouth, disposait que les représentants d'Etats Membres jouiraient des privilèges, immunités, exemptions et facilités spécifiés à l'article IV de la Convention générale. Une disposition analogue figurait dans l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Iran, conclu le 16 février 1965 [31] et relatif à la session que la Commission devait tenir à Téhéran en mars 1965.

Sous-Commission de la liberté de l'information et de la presse

80. Dans l'échange de lettres entre le Secrétaire général et le Gouvernement uruguayen relatif à la session tenue par la Sous-Commission à Montevideo en mai 1950, il était stipulé que les représentants d'Etats Membres jouiraient des privilèges et immunités diplomatiques.

Comité de l'assistance technique

81. L'Accord signé le 11 juin 1964 entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche, relatif aux arran-

[30] Le présent alinéa ne donne que des exemples et nullement une liste exhaustive.

[31] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 525, p. 211.

gements concernant la réunion du Comité de l'assistance technique [32] tenue à Vienne, prévoyait, à l'article V, l'application des dispositions de la Convention générale; de plus, il était prévu que les représentants d'Etats non membres bénéficieraient des privilèges accordés aux représentants des Etats Membres par la Convention.

Section 8. — Nationalité des représentants et octroi des privilèges et immunités

82. Il existe un certain nombre de cas où un Etat de résidence a refusé d'accorder les privilèges et immunités diplomatiques à des représentants parce que l'intéressé ne possédait pas la nationalité de l'Etat qu'il représentait, mais celle d'un Etat tiers.

83. Dans l'un de ces cas, qui s'est produit en 1957 au Siège de l'Organisation des Nations Unies, les autorités américaines ont fondé leur refus sur la pratique en vigueur à Washington, mais elles ont accepté d'accorder à l'intéressé les privilèges et immunités visés par l'*International Organizations Immunities Act* (Loi sur les immunités des organisations internationales). Le Chef du protocole de l'ONU a répondu, réservant la position de l'ONU en ce qui concerne l'interprétation qui était ainsi donnée du paragraphe 2 de la Section 15 de l'Accord relatif au Siège. Dans un autre cas, qui s'est produit en 1963, la mission des Etats-Unis a affirmé que la possession de la nationalité de l'Etat d'envoi étant l'une des conditions régissant l'octroi du statut diplomatique à Washington, cette condition s'appliquait également aux membres des missions permanentes en vertu du libellé même de la section 15. Se référant à cette thèse, le Chef du protocole de l'ONU a écrit:

Nous reconnaissons bien entendu que, lorsqu'un Etat veut désigner pour le représenter dans une mission diplomatique un ressortissant d'un Etat tiers, la pratique diplomatique autorise l'Etat de résidence à exiger que son consentement soit obtenu. Nous sommes donc prêts à admettre que le Gouvernement des Etats-Unis peut imposer la condition évoquée dans votre lettre en ce qui concerne le personnel diplomatique accrédité auprès de lui. Il est bien évident que la question de savoir si un diplomate qui a affaire avec le Département d'Etat possède la nationalité de l'Etat qu'il représente a un intérêt direct pour le Gouvernement des Etats-Unis. En revanche, l'ONU doute que l'application de ce principe par le gouvernement de l'Etat hôte constitue une « condition correspondante » au sens de la section 15. Il nous semble que le lien entre l'obligation pour les Etats-Unis d'accorder le bénéfice des privilèges diplomatiques et le degré d'intérêt dont ils pourraient se prévaloir s'agissant de la nationalité du personnel diplomatique ayant affaire, non avec les Etats-Unis, mais uniquement avec l'ONU et les autres missions des Etats membres, est trop faible pour que les conditions applicables au Siège de l'ONU puissent être considérées comme correspondant à celles qui sont appliquées à Washington.

84. Dans la correspondance relative à un autre cas, qui s'est produit en 1964, l'Organisation des Nations Unies a fait valoir que si, aux termes de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [33] et de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires [34], l'Etat de résidence peut élever des objections contre la nomination par l'Etat d'envoi d'une personne qui n'est pas ressortissante dudit Etat, aucune restriction ne peut être apportée aux immunités une fois que la nomination a été faite. Les Etats-Unis n'étaient pas Etat de résidence et apparemment ils ne s'étaient pas non plus opposés à la nomination même de l'intéressé.

85. A l'Office de Genève, le Gouvernement suisse a accordé les privilèges et immunités diplomatiques à une personne qui ne possédait pas la nationalité suisse et qui avait été nommée pour représenter un Etat tiers, mais il a refusé d'accorder plus que des privilèges de fonction à ses propres ressortissants désignés comme représentants permanents d'autres Etats.

86. Enfin, il convient de noter que la section 15 de la Convention générale prévoit que les dispositions des sections 11, 12 et 13 de la Convention ne sont pas applicables dans le cas d'un représentant vis-à-vis des autorités de l'Etat dont il est ressortissant ou dont il est ou a été le représentant.

Section 9. — Moment où les privilèges et immunités prennent effet et cessent

87. La section 11 de la Convention générale et la section 9 de l'Accord de 1946 avec la Suisse disposent que les représentants jouissent des privilèges et immunités visés dans lesdites sections « durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion ». En 1961, le Conseiller juridique a répondu à une question posée par une institution spécialisée au sujet de l'interprétation à donner à la première partie de cette disposition, qui est reprise dans la section 13 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Vous demandez s'il faut donner à l'expression « pendant l'exercice de leurs fonctions » une interprétation étroite ou large. Dans le premier cas, il s'agirait seulement de « la période de temps pendant laquelle le représentant accomplit effectivement un acte qui relève de ses fonctions de représentant, comme par exemple, le fait d'être présent dans la salle ou dans le bâtiment où a lieu la réunion ». Dans le second cas, l'expression pourrait s'entendre de « toute la période pendant laquelle il est présent dans la ville où a lieu la réunion ».

Nous n'avons jamais eu à envisager cette question à l'ONU, et les travaux préparatoires touchant l'une ou l'autre des deux conventions relatives aux privilèges et immunités n'apportent aucun éclaircissement spécial sur le point que vous évoquez. Néanmoins je pense que c'est sans aucun doute la plus large des deux interprétations que les auteurs de la Convention avaient en vue. Cette conclusion résulte du fait que l'expression « pendant l'exercice de leurs fonctions » se trouve dans l'alinéa liminaire et s'applique à tous les privilèges et immunités visés dans les alinéas *a* à *g* qui suivent.

Un examen même superficiel de ces alinéas ne manquera pas de montrer que les privilèges et immunités qui y sont visés perdraient toute signification s'ils ne s'appliquaient qu'à la période pendant laquelle le représentant « accomplit effectivement un acte qui relève de ses fonctions, comme par exemple, le fait d'être présent

[32] *Ibid.*, vol. 500, p. 85.

[33] *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. II, p. 92.

[34] *Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, Documents officiels*, vol. II. p. 182.

dans la salle ou dans le bâtiment où a lieu la réunion ». Une telle interprétation conduirait à la conclusion absurde qu'un représentant, immédiatement après avoir accompli une fonction officielle ou après avoir quitté la salle de réunion, peut, aux termes de l'alinéa *a* par exemple, être arrêté ou détenu ou voir ses bagages personnels saisis. Selon cette même interprétation étroite, on pourrait aussi, dès qu'il quitte la salle de réunion, confisquer ses papiers ou suspendre son droit de faire usage de codes, ou saisir son courrier ou l'enrôler dans le service national, etc. Il est évident que si cette interprétation prévalait, la Convention perdrait son objectif fondamental qui est d'assurer aux représentants l'indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions.

En outre, le fait que l'expression « pendant l'exercice de leurs fonctions » est immédiatement suivie des mots « et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion », qui viennent la compléter, montre que c'est bien l'interprétation la plus large qu'il faut lui donner. Autrement dit, les mots « pendant l'exercice » désignent toute la période pendant laquelle le représentant se trouve dans l'Etat (et non pas seulement dans la ville) en raison de la conférence en question. Ce raisonnement est logique, car le mot « voyages » désigne nécessairement le voyage à destination et en provenance de l'Etat, non de la salle de conférence. C'est la seule interprétation qui n'aboutisse pas à une absurdité et c'est la seule qui soit compatible avec la mention des « bagages personnels », qui vient immédiatement après dans l'alinéa *a*. En conséquence, conformément au principe général selon lequel un traité doit être interprété de façon à assurer la réalisation de ses objectifs, et non à aboutir à une absurdité, il me semble que l'on peut conclure sans qu'il soit besoin de se référer à d'autres critères d'interprétation, que les auteurs de l'expression en question ne pouvaient avoir en vue que « l'interprétation la plus large ».

88. Selon cette interprétation, on peut dire que les privilèges et immunités accordés aux représentants en vertu de la Convention générale et de l'Accord de 1946 avec la Suisse prennent effet au moment où le représentant quitte son pays ou son lieu d'affectation pour se rendre à une réunion d'un organe des Nations Unies ou à une conférence convoquée par les Nations Unies. Afin d'assurer la bonne application des dispositions relatives aux privilèges et immunités, il est d'usage que les Etats Membres informent le Secrétariat de l'arrivée et du départ des représentants et de leur famille. L'Organisation des Nations Unies non seulement enregistre ces renseignements à l'intention des autres représentants mais elle les communique également à l'Etat de résidence de façon que, sous réserve d'un préavis suffisant, les dispositions nécessaires puissent être prises pour permettre aux autorités de cet Etat d'accueillir comme il convient les représentants à leur arrivée [35].

89. S'agissant des représentants permanents à l'Office de Genève, il s'est établi au cours des dernières années une pratique selon laquelle les renseignements touchant l'arrivée et le départ de membres des délégations permanentes sont fournis aux autorités fédérales par l'Office de Genève, et non pas par la mission diplomatique à Berne comme le prévoyait le paragraphe 4 de la décision du Conseil fédéral du 31 mars 1948. La « carte de légitimation », visée au paragraphe 4 de cette même décision, n'est délivrée que lorsque l'Office de Genève a informé les autorités fédérales que les lettres de créance du représentant permanent ont été acceptées et lorsque son nom a été inscrit sur la liste officielle de l'Office de Genève. Dans l'affaire *B. c. M.* [36], l'appelant, qui était ressortissant iranien, a contesté les décisions rendues par deux tribunaux inférieurs dans un procès civil pour le motif, notamment, qu'il bénéficiait des privilèges et immunités diplomatiques en sa qualité de membre de la mission permanente de l'Iran à l'Office de Genève. Une attestation du chef de la mission iranienne confirmant que l'intéressé avait bien cette qualité a été produite devant le Tribunal fédéral. Celui-ci a rejeté l'appel en se fondant sur le fait qu'il n'avait pas été donné notification préalable de la nomination de l'appelant aux autorités compétentes suisses et qu'il n'y avait donc pas eu reconnaissance de ladite nomination par ces autorités. On se souviendra que dans l'affaire Santiesteban [37], où l'obligation de notification préalable avait cependant été satisfaite, le tribunal des Etats-Unis a rejeté la demande de mise en liberté en se fondant essentiellement sur le fait que les autorités des Etats-Unis n'avaient pas consenti à l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques à l'intéressé.

90. L'affaire *Arcaya c. Paez* [38] à New York a soulevé la question de l'effet éventuel des privilèges et immunités diplomatiques lorsque des poursuites ont été entamées. En mars 1956, un ressortissant vénézuélien a intenté un procès en diffamation contre le consul vénézuélien à New York pour avoir écrit des articles portant atteinte à l'honneur du plaignant et les avoir fait diffuser aux Etats-Unis. Le 10 avril 1956, l'Ambassadeur du Venezuela a demandé au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis de classer l'affaire en raison de l'immunité dont jouissait le défendeur en tant que consul. Le Secrétaire d'Etat a transmis la requête au tribunal sans formuler d'observations. Le 13 avril 1956, le défendeur a été nommé représentant suppléant du Venezuela auprès de l'Organisation des Nations Unies avec rang d'ambassadeur. Dans une déclaration faite devant le tribunal, le Département d'Etat a indiqué que le défendeur jouissait des privilèges et immunités diplomatiques du fait de sa nomination, mais que son statut antérieur n'était pas modifié. Le tribunal a jugé que la compétence des tribunaux de district à l'égard des consuls restait entière malgré la nomination du défendeur aux fonctions de représentant mais qu'il y avait lieu d'ordonner une suspension d'instance pour la durée de ses fonctions d'ambassadeur.

91. La question de la prolongation de l'immunité lorsqu'un représentant a cessé d'exercer ses fonctions s'est posée dans une affaire mettant en cause un fonctionnaire qui avait précédemment occupé le poste de Premier Secrétaire de la mission de son pays auprès de l'Organisation des Nations Unies. Alors qu'il était membre de la mission, il avait été impliqué dans un accident d'automobile. Les avocats chargés de sa défense dans l'action intentée à la suite de l'accident s'étaient mis en rapport avec la mission des Etats-Unis qui à

[35] Pour la pratique suivie au Siège de l'Organisation des Nations Unies, voir l'alinéa *a* de la section 7, par. 53.

[36] *Arrêts du Tribunal fédéral suisse*, 85, 1959 II, p. 153.

[37] Voir l'alinéa *a* de la section 7, par. 56 à 59.

[38] United States District Court, Southern District of New York, 15 octobre 1956; Court of Appeals, Second Circuit, 17 juin 1957, 145 Fed. Suppl. 464; confirmé *per curiam*, 244, F. 2d. 958 (1957).

son tour avait saisi le Secrétariat sur la question de savoir si la situation du défendeur était modifiée par son statut de fonctionnaire. Le Secrétariat avait répondu que l'immunité du fonctionnaire se limitait à ses fonctions officielles et que, de toute manière, l'action avait pris naissance avant qu'il ne devienne fonctionnaire. Par conséquent, la question devait être tranchée en fonction du statut du défendeur en tant que Premier Secrétaire. La lettre du Secrétariat poursuivait en ces termes:

Il convient toutefois de noter à cet égard que l'immunité de juridiction dont bénéficient les représentants des Etats Membres accrédités auprès de l'Organisation des Nations Unies pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions subsiste même lorsque les intéressés ne sont plus représentants d'Etats Membres. (Voir à ce sujet les instructions expresses de l'Assemblée générale telles qu'elles ressortent de la section 12 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Cette disposition semble conforme à une règle bien établie: projet de Convention de Harvard sur les privilèges et immunités diplomatiques, article 29, et commentaire avec citations; Convention de La Havane sur les agents diplomatiques, 1928, article 20). Il reste cependant que l'immunité diplomatique de juridiction ne subsiste sans doute pas, lorsque l'agent diplomatique n'occupe plus son poste, pour des actes qui n'avaient pas trait à l'exercice de ses fonctions mais uniquement à sa vie privée pendant la période où il occupait ce poste. Dans le cas présent, néanmoins, il semble que M. ..... se rendait du Siège de l'Organisation des Nations Unies aux bureaux de sa mission; or, il avait dans l'un et l'autre endroit des fonctions officielles à exercer; il est donc possible qu'en fait il conduisait dans l'exercice de ses fonctions officielles.

92. Un cas important où la question de la durée des privilèges et immunités s'est posée a été celui où l'Indonésie a fait connaître, par une lettre en date du 20 janvier 1965 [39], sa décision de se retirer, « à ce stade et dans les circonstances actuelles », de l'Organisation des Nations Unies. Le dernier paragraphe de la lettre était ainsi conçu:

Bien que notre retrait effectif de l'ONU ait déjà eu lieu à New York depuis le 1er janvier 1965, je propose que, pour permettre la liquidation technique de la mission permanente de l'Indonésie à New York et de votre bureau en Indonésie, nos bureaux respectifs soient fermés officiellement le 1er mars 1965. Je vous serais très obligé de bien vouloir aider à maintenir au bureau de la mission indonésienne à New York son statut officiel jusqu'au 1er mars 1965; il en sera de même pour ce qui est du Bureau des Nations Unies à Djakarta.

Dans sa réponse du 26 février 1965 [40], le Secrétaire général a déclaré:

« Ainsi que vous le demandiez, le nécessaire a été fait pour « maintenir au bureau de la mission indonésienne à New York son statut officiel » jusqu'au 1er mars 1965.

93. Un certain nombre de problèmes particuliers touchant les membres de la mission indonésienne qui, soit pour des raisons personnelles soit pour régler certaines questions administratives, souhaitaient prolonger leur séjour à New York pendant une nouvelle période limitée, ont fait l'objet d'entretiens entre la mission des Etats-Unis et la mission indonésienne.

Section 10. — Restrictions aux privilèges et immunités de représentants imposées par l'Etat hôte pour des raisons de réciprocité

94. On peut dire que les privilèges et immunités dont jouissent les représentants permanents sont, comme dans le cas de la section 15 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, les mêmes que ceux qui sont accordés par l'Etat hôte aux envoyés diplomatiques accrédités auprès de lui « et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes » [41]. Il semble, dans ces conditions, que si l'Etat hôte réduit les privilèges et immunités dont bénéficient les représentants accrédités auprès de lui, les privilèges et immunités accordés aux représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies doivent être réduits de la même façon. C'est ainsi que dans le cas mentionné à la section 16, paragraphe 131, les autorités américaines ont appliqué aux représentants de certains Etats Membres les mêmes restrictions, en ce qui concerne la visite des bagages non accompagnés, que celles imposées aux

[39] Lettre en date du 20 janvier 1965 adressée au Secrétaire général par le Premier Ministre adjoint et Ministre des affaires étrangères de l'Indonésie (A/5857).

Le 19 septembre 1966, l'ambassadeur d'Indonésie à Washington a transmis au Secrétaire général un message (A/6419) * de son gouvernement l'informant qu'il avait décidé « à partir de la vingt et unième session de l'Assemblée générale, de coopérer à nouveau pleinement avec l'Organisation des Nations Unies et de reprendre sa participation aux activités de l'Organisation ». A la 1420e séance plénière de l'Assemblée générale, le 28 septembre 1966, le Président, après avoir donné lecture de cette communication, a déclaré:

« Il semblerait ... que le Gouvernement indonésien considère que son absence récente de l'Organisation était due, non pas à un retrait de l'Organisation, mais à une cessation de collaboration. La ligne de conduite suivie jusqu'à présent par l'ONU à cet égard ne paraît pas infirmer cette thèse. »

A l'issue de cette déclaration du Président, la délégation indonésienne a repris sa place sans opposition.

* Pour le texte de ce document voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-troisième année, Supplément juin-juillet, août et septembre 1966, document* S/7498.

[40] Lettre en date du 26 février 1965, adressée par le Secrétaire général au Premier Ministre adjoint et Ministre des affaires étrangères de l'Indonésie (A/5899).

[41] En ce qui concerne les Etats-Unis, il y a lieu de noter que la section 9 de l'*International Organizations Immunities Act* prévoit ce qui suit:

« Les privilèges, exemptions et immunités, prévus dans le présent titre en faveur des organisations internationales et de leurs fonctionnaires et employés, des membres de leur famille, de leurs suites et de leurs domestiques, seront accordés nonobstant le fait que l'octroi à un gouvernement étranger, à ses fonctionnaires ou à ses employés, de privilèges, exemptions et immunités analogues peut être subordonné à l'existence d'un traitement réciproque accordé par ledit gouvernement étranger; *il est entendu, toutefois*, qu'aucune disposition du présent titre ne sera interprétée comme faisant obstacle à ce que le Secrétaire d'Etat retire à des ressortissants de tout pays étranger les privilèges, exemptions et immunités prévus par la présente loi pour le motif que ledit pays n'accorde pas aux ressortissants des Etats-Unis les privilèges, exemptions et immunités correspondants. »

Dans un avis juridique qu'il a donné et qui est cité au paragraphe 97, le Conseiller juridique du Département d'Etat des Etats-Unis examine la portée de cette disposition eu égard à l'Accord relatif au Siège et à la Charte.

représentants de ces pays accrédités à Washington, compte tenu des restrictions analogues imposées aux représentants des Etats-Unis dans les pays en question. Pour des motifs semblables, les Etats-Unis ont fixé certaines limites aux déplacements des représentants de ces mêmes pays [42]. Les Etats Membres intéressés ont protesté contre ces restrictions et la question est toujours en suspens [43].

95. Comme on l'a dit plus haut, à l'alinéa *b*) de la section 7 (par. 61 à 63), à l'Office des Nations Unies à Genève, les missions permanentes ont des privilèges et immunités analogues à ceux dont jouissent les missions diplomatiques à Berne et qui sont accordés sur la base de la réciprocité; il existe, de ce fait, certaines différences entre les privilèges et immunités dont bénéficient, dans la pratique, les diverses missions permanentes, mais cet écart va, semble-t-il, s'amenuisant. La question des privilèges douaniers est régie par des dispositions distinctes, celles du Règlement douanier adopté le 23 avril 1952 par le Conseil fédéral.

96. L'Organisation des Nations Unies n'a pas été partie à la correspondance échangée entre l'Etat hôte et les divers Etats Membres touchés par les restrictions susmentionnées, ni n'a participé directement aux discussions qui ont eu lieu à ce sujet. Néanmoins, selon l'interprétation du Secrétariat, les privilèges et immunités accordés aux missions permanentes doivent être, en règle générale, les mêmes que ceux octroyés au corps diplomatique dans son ensemble et ils ne doivent pas être soumis aux conditions particulières pouvant être imposées, sur la base de la réciprocité, aux missions diplomatiques de certains Etats. Cette interprétation est étayée par une interprétation officielle donnée dès l'origine par le Conseiller juridique du Département d'Etat des Etats-Unis et dans laquelle il est dit:

> Il est évident que la Charte des Nations Unies ne permet pas de subordonner à des conditions de réciprocité l'octroi des privilèges et immunités prévus à l'article 105. En fait, le but des dispositions de l'Article 105 de la Charte est d'assurer l'octroi inconditionné par les Etats Membres de certains privilèges et immunités à l'Organisation des Nations Unies, afin que celle-ci puisse fonctionner efficacement en tant qu'organisation mondiale, sans être entravée dans ses activités par des exigences nationales de réciprocité ou des mesures nationales de représailles entre Etats [44].

97. Il est également dit, dans l'avis du Conseiller juridique du Département d'Etat, que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies « ne permet pas d'exiger la réciprocité ». Le Conseiller juridique ajoute:

> Il ressort des éléments sur lesquels ont été fondées les négociations touchant la section 15 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies que le membre de phrase « et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes » a été inséré, dans un esprit de compromis, pour donner satisfaction aux Etats-Unis qui souhaitaient que les personnes visées à la section 15 ne bénéficient pas de privilèges et immunités plus étendus que ceux accordés aux envoyés diplomatiques accrédités auprès du Président des Etats-Unis et qui voulaient se réserver la possibilité, comme dans le cas des envoyés diplomatiques, de considérer ces personnes comme *personae non gratae* et de demander leur rappel. Il ne ressort nullement de ces éléments que ledit membre de phrase a été inséré en vue de permettre aux Etats-Unis de subordonner à la condition de la réciprocité l'octroi des privilèges et immunités prévus à la section 15. S'agissant des représentants des Etats Membres et des membres permanents de leur personnel, les Etats-Unis peuvent, dans le cadre de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, les faire expulser dans les cas où une telle mesure paraît s'imposer. Exception faite de cette solution radicale à laquelle les Etats-Unis peuvent recourir dans certaines circonstances, l'Accord relatif au Siège ne permet pas l'annulation des privilèges et immunités [45].

Le Conseiller juridique conclut, en conséquence, que même l'*International Organizations Immunities Act*, qui prévoit expressément la réciprocité dans sa section 9 doit être interprétée non pas comme imposant au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis l'obligation d'appliquer des conditions de réciprocité qui seraient contraires à la Charte et à l'Accord relatif au Siège, mais seulement comme ne lui interdisant pas d'appliquer un traitement réciproque, lorsqu'il a le pouvoir de le faire en vertu d'autres dispositions, tout simplement parce qu'un ressortissant étranger a des liens avec une organisation internationale. Le Conseiller juridique reconnaît, en outre, que l'Accord relatif au Siège a établi sa propre procédure pour contraindre un représentant à quitter les Etats-Unis s'il abuse de ses privilèges de résident en exerçant des activités sans rapport avec sa qualité officielle, et qu'en dehors de ce cas, il n'est conféré à l'Etat hôte aucun pouvoir de retirer des privilèges pour des motifs que lui-même détermine [46].

---

[42] Il convient de signaler qu'en 1960, lorsque le Président du Conseil des Ministres de l'Union des Républiques socialistes soviétiques assistait à la quinzième session de l'Assemblée générale, les Etats-Unis ont déclaré qu'il devait résider « le plus près possible du Siège de l'Organisation des Nations Unies » et que, sauf à l'occasion de son arrivée et de son départ, il ne devait se déplacer que dans l'île de Manhattan. La raison principale avancée pour justifier cette restriction était la nécessité d'assurer sa sécurité. L'Union des Républiques socialistes soviétiques, refusant de reconnaître aux Etats-Unis le pouvoir d'imposer ces restrictions, a prié le Secrétaire général de s'occuper de la question. Le Secrétaire général a demandé aux Etats-Unis de réexaminer leur position, appelant leur attention sur les termes de la section 11 de l'Accord relatif au Siège et soulignant qu'il était de l'intérêt de l'Organisation dans son ensemble que les chefs de gouvernement participent personnellement aux débats. En fin de compte, le Président du Conseil des Ministres a été autorisé à se déplacer pour se rendre dans les locaux qu'occupe à Long Island la mission de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

[43] La question de la réciprocité en ce qui concerne l'assujettissement à l'impôt foncier au Siège de l'Organisation des Nations Unies est examinée plus loin, à l'alinéa *b* de la section 18, paragraphes 139 et 140.

[44] Lettre en date du 29 avril 1946 adressée au Président de la Sous-Commission des organisations internationales et du droit international de la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants; reproduite dans *Structure of the United Nations and the Relations of the United States to the United Nations. Hearings before the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives Eightieth Congress, Second Session*, p. 508.

[45] *Ibid.*, p. 511. Voir, dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, la section 37 (par. 364 à 370), qui traite de l'inapplicabilité de la théorie de la *persona non grata* à l'égard des fonctionnaires de l'Organisation; le même raisonnement vaut, semble-t-il, en ce qui concerne les représentants.

[46] La question du départ de représentants à la demande de l'Etat hôte est examinée plus loin, à la section 13, par. 117 à 121.

CHAPITRE III. — IMMUNITÉ AU REGARD DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, JURIDICTIONNELLES ET AUTRES DE L'ETAT HÔTE

Section 11. — Inviolabilité personnelle et immunité d'arrestation [47]

98. L'alinéa *a* de la section 11 de la Convention générale et l'alinéa *a* de la section 9 de l'Accord de 1946 avec la Suisse disposent notamment que les représentants jouiront de l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention.

99. Dans une opinion du 1er mars 1948, l'Attorney-General de l'Etat de New York a estimé [48] que les privilèges et immunités en matière d'arrestation et de poursuites pour délit ou pour infraction aux règles de la circulation commis dans l'Etat de New York devaient être reconnus à quiconque est porté sur la liste des personnes fondées à bénéficier des privilèges et immunités diplomatiques qu'établit le Département d'Etat.

100. De temps à autre, des incidents se sont produits qui mettaient en cause l'inviolabilité personnelle des représentants. En 1961, un Etat Membre a demandé si l'Organisation des Nations Unies pouvait accorder sa protection à un membre de sa mission permanente susceptible d'être menacé dans sa sécurité. Le Secrétaire général a répondu que l'Organisation ne pouvait accorder une protection revêtant la forme d'une protection de la police en dehors du district administratif; on a estimé que le Secrétaire général pourrait affecter un fonctionnaire du Service de sécurité, sans armes et en civil, à l'escorte d'un membre d'une mission ou d'une délégation, s'il estimait cette mesure justifiée. En 1962, le représentant permanent d'un autre pays s'est plaint de ce qu'en le dépassant le conducteur d'une voiture l'ait injurié. Les autorités américaines ont procédé à une enquête, suspendu le permis du conducteur incriminé et transmis les excuses de ce dernier au représentant en question.

101. Le problème de l'arrestation d'un membre du personnel d'une mission permanente s'est posé entre autres à l'occasion de l'affaire Santiesteban [49]. Les autorités cubaines ont protesté auprès des autorités des Etats-Unis et du Secrétaire général, arguant que l'arrestation violait les immunités diplomatiques conférées au personnel diplomatique des missions permanentes en vertu du paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège. Toutefois, dans la discussion qui s'ensuivit avec les Etats-Unis, il fut surtout question de savoir si M. Santiesteban jouissait déjà ou non des privilèges et immunités diplomatiques au moment de son arrestation.

102. En 1964, à la suite de l'attaque dont fut victime le Premier Secrétaire de la Mission mauritanienne de la part d'un groupe d'adolescents, les représentants de cinquante-cinq Etats Membres ont adressé une lettre collective au Secrétaire général pour lui faire part de leurs graves inquiétudes. Il était dit que le Premier Secrétaire avait été attaqué « parce qu'il était diplomate et à cause de sa couleur ». Les signataires déclaraient que la répétition continuelle de semblables incidents suscitaient des « doutes graves » quant à l'existence de conditions leur permettant de mener une vie normale et de s'acquitter de leurs fonctions de diplomates. Le représentant des Etats-Unis a envoyé une lettre au Secrétaire général, indiquant que les autorités américaines avaient déjà exprimé leurs regrets et présenté leurs excuses à la Mission et au Gouvernement mauritaniens. La police new-yorkaise était intervenue immédiatement après avoir été informée de l'incident, et elle avait retrouvé et arrêté quatre adolescents âgés de 16 à 19 ans, qui étaient présumés responsables de l'attaque en question. Le District Attorney était prêt à engager des poursuites, à condition que le Premier Secrétaire — principal témoin connu — accepte d'apporter son témoignage conformément aux dispositions de la loi locale. Des déclarations faites à la police par les adolescents appréhendés, il ressortait qu'ils ignoraient l'identité du Premier Secrétaire et qu'en fait ils supposaient, en raison d'une certaine inexpérience de la langue, qu'il appartenait à un groupe avec lequel ils avaient eu des démêlés.

Section 12. — Immunité de juridiction et levée d'immunité

103. Les principaux accords reconnaissent tous aux représentants l'immunité d'arrestation et l'immunité de juridiction. Une disposition à cet effet figure à l'alinéa *a* de la section 11 de la Convention générale et à l'alinéa *a* de la section 9 de l'Accord de 1946 avec la Suisse. Une autre section traite de la levée d'immunité. La section 14 de la Convention générale dispose ce qui suit:

> Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des Membres non à leur avantage personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Par conséquent, un Membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans nuire au but pour lequel l'immunité est accordée. »

104. L'alinéa *b* de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act* (Loi sur les immunités des organisations internationales) précise que les représentants

> jouiront d'une immunité de juridiction à l'égard des actes accomplis par eux à titre officiel et dans l'exercice de leurs fonctions comme représentants ... sauf au cas et dans la mesure où cette immunité serait levée par le gouvernement étranger intéressé.

105. Au cas où l'employé d'une mission étrangère ne possédant pas la nationalité américaine désire acquérir le statut de résident permanent aux Etats-Unis, mesure qui précède habituellement l'acquisition de la citoyenneté américaine, la section 247 de l'*Immigration and Nationality Act* (Loi sur l'immigration et la nationalité) lui prescrit de renoncer aux privilèges et immunités dont

[47] Le problème du départ des représentants à la demande de l'Etat hôte est traité à la section 13, par. 117 à 121.

[48] Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, p. 160.

[49] Voir l'alinéa *a* de la section 7, par. 56 à 59.

il peut jouir en vertu des lois ou décrets en vigueur aux Etats-Unis [50]. Cette renonciation s'applique à l'exemption d'impôts fédéraux dont jouissait l'intéressé, mais elle n'implique pas une renonciation à l'immunité de juridiction prévue par l'alinéa *b* de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act* à l'égard des actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions officielles, non plus qu'aux privilèges et immunités découlant des traités. On renonce également au bénéfice de l'exemption à l'égard des impôts prélevés par l'Etat de New York en acquérant le statut de résident permanent, qui précède l'octroi de la citoyenneté américaine.

106. En ce qui concerne l'immunité de juridiction, on relève dans la lettre circulaire adressée par la Mission des Etats-Unis à tous les membres des missions permanentes bénéficiant des privilèges et immunités diplomatiques le passage suivant:

Immunité de juridiction — Dans le cas où se pose la question de l'immunité de juridiction, il y a lieu de notifier à la Mission des Etats-Unis, sous la signature du Chef ou du Chargé d'affaires de votre Mission, la nature de l'action judiciaire, le tribunal saisi et tous autres renseignements utiles. A la réception de cette communication, la Mission des Etats-Unis informera les autorités judiciaires compétentes de l'existence d'une immunité de juridiction.

107. On notera les affaires suivantes qui ont trait à la compétence des juridictions locales [51].

a) *Infractions aux règles de la circulation*

i) *Friedberg c. Santa Cruz* [52]

108. L'épouse de l'Ambassadeur et Représentant permanent du Chili auprès de l'Organisation des Nations Unies s'étant réclamée des privilèges et immunités diplomatiques prévus par la section 15 de l'Accord relatif au Siège à la suite d'un accident de la circulation, une juridiction inférieure a refusé d'admettre l'exception, alléguant que le Représentant et son épouse avaient accepté la compétence du tribunal du simple fait de leur comparution, et qu'ils devaient de toute façon être réputés avoir renoncé à leurs immunités puisqu'il leur avait été délivré un permis de conduire de l'Etat de New York. En appel, il a été jugé que la Cour suprême des Etats-Unis était seule compétente, s'agissant d'un ambassadeur, et qu'on ne pouvait inférer la compétence d'aucune autre juridiction en se fondant sur la comparution de celui-ci ou sur le fait qu'il ait renoncé à ses immunités. En vertu de la section 15 de l'Accord relatif au Siège, les représentants permanents ayant rang d'ambassadeur jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux. La Cour suprême était donc compétente en premier ressort et de façon exclusive. Il était impossible de renoncer à l'immunité de juridiction à l'égard des juridictions new yorkaises. Il a été jugé que l'épouse de l'Ambassadeur jouissait d'une immunité analogue en vertu de la loi des Etats-Unis, comme « personne attachée à son foyer ».

ii) *Ville de New Rochelle c. Page-Sharp* [53]

109. Le troisième secrétaire de la Mission australienne avait fait l'objet d'un procès-verbal pour excès de vitesse. Il avait renvoyé l'avis de contravention par le canal de la Mission des Etats-Unis, excipant de ses privilèges et immunités diplomatiques. L'exception fut admise, en raison des dispositions de l'Accord relatif au Siège et du fait que la Mission des Etats-Unis avait reconnu le statut particulier qui en découlait. Toutefois, comme on ne savait pas à coup sûr si les diplomates américains bénéficiaient en Australie de l'immunité à l'égard des infractions aux règles de la circulation, on renvoya l'affaire pour permettre à M. Page-Sharp d'aviser. L'affaire fut classée par la suite, la Mission des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies ayant indiqué qu'il n'était pas d'usage dans la pratique internationale de solliciter la levée d'immunité en pareil cas, mais qu'on prendrait toutes mesures nécessaires sur le plan diplomatique pour éviter que des abus ne se reproduisent [54].

iii) *Ministère public c. von Otter* [55]

110. La prévenue, épouse du Conseiller de légation de la Mission de Suède auprès de l'Organisation des Nations Unies avait été accusée de stationnement illégal. Elle plaida « l'immunité absolue et inconditionnelle ». L'exception fut admise en vertu de la section 15 de l'Accord relatif au Siège et compte tenu du fait que le Département d'Etat avait reconnu son statut diplomatique et lui avait délivré une carte d'identité à cet effet.

iv) *Ministère public c. Roy* [56]

111. Le prévenu, chauffeur de l'Ambassadeur d'Indonésie au Canada, avait fait l'objet d'un procès-verbal pour excès de vitesse alors qu'il reconduisait l'Ambassadeur du Siège de l'Organisation des Nations Unies, où il avait assuré la vice-présidence de la délégation de son pays, au Canada. L'Ambassadeur informa le tribunal qu'en application de la section 335 du Code de procédure civile de l'Etat de New York le prévenu signerait le formulaire *ad hoc* et renoncerait à son immunité, qu'il plaiderait coupable et accepterait d'être

[50] Voir Code of Federal Regulations, Title 26 — Internal Revenue, par. 1 893-1, 4, 5, Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, Vol. I, p. 139; Opinion de l'Attorney-General des Etats-Unis, vol. 41, Op. nº 25 (1953), *ibid.*, p. 145; Opinion de l'Attorney-General des Etats-Unis, vol. 41, Op. nº 27 (1954), *ibid.*, p. 150.

[51] Voir également l'affaire Santiesteban, mentionnée à l'alinéa *a* de la section 7, par. 56 à 59.

[52] Supreme Court of the State of New York, Special Term, Nassau County, Part II, 5 novembre 1948 (84 N.Y.S. 2 d. 148). Appellate Division of the Supreme Court of the State of New York, 31 janvier 1947, 274 Appellate Division, 1072, (86 N.Y.S. 2 d. 369).

[53] City Court de New Rochelle, New York, 29 août 1949, 91 N.Y.S. 2d. 290.

[54] C. M. Croswell, *The Protection of International Personnel Abroad*, p. 84 à 86.

[55] City Court de New Rochelle, New York, 30 juillet 1952, 114 N.Y.S. 2d. 295.

[56] Cour of Special Sessions, Herkimer Country, New York, 2 décembre 1959, 200 N.Y.S. 2d. 612.

jugé suivant la procédure sommaire. Le tribunal, ayant admis la renonciation à l'immunité, reconnut la culpabilité du prévenu. Il a été jugé qu'aucune immunité n'existait à l'égard des actes accompli par les envoyés diplomatiques ou les membres de leur personnel hors du pays auprès duquel ils sont accrédités; par ailleurs, l'Ambassadeur n'exerçait aucune fonction officielle de l'ONU ni n'agissait au nom de l'Organisation au moment considéré.

b) *Actions mettant en cause des locaux occupés par des diplomates*

i) *Agostini c. de Antueno* [57]

112. Le propriétaire tentait d'entrer en possession de locaux occupés par le défendeur, troisième secrétaire de la mission permanente d'Argentine. Il fut avancé qu'en vertu de la Constitution des Etats-Unis, les tribunaux d'Etat avaient seuls compétence en matière immobilière et que la Municipal Court était donc compétente, s'agissant d'immeubles situés à Manhattan. Ce tribunal se déclara compétent nonobstant les privilèges et immunités diplomatiques dont jouissait le défendeur.

ii) *De Miglio c. Paez* [58]

113. A l'occasion d'une demande d'expulsion présentée par son propriétaire pour non-paiement de loyer, le locataire défendeur s'était réclamé de ses immunités diplomatiques et consulaires en tant que consul général du Venezuela et représentant suppléant auprès de l'Organisation des Nations Unies ayant rang d'ambassadeur. Le tribunal rejeta ses conclusions, qui tendaient à débouter le demandeur sur ces motifs, et rendit un jugement par défaut au bénéfice du propriétaire, le défendeur ayant omis de comparaître. La Cour suprême de l'Etat de New York, statuant en appel, a ordonné de procéder à un nouveau jugement. La Municipal Court ne pouvait connaître d'une action réelle ou personnelle intentée contre le représentant diplomatique d'un pays étranger.

iii) *Knocklong Corporation c. le Royaume d'Afghanistan, A.H. Aziz* [59]

114. Le demandeur, qui disait avoir un titre de propriété, avait intenté une action au pétitoire concernant certains immeubles en la possession du Royaume d'Afghanistan; cette propriété avait été acquise pour loger le Représentant permanent de l'Afghanistan, l'un des défendeurs, et abritait par ailleurs les bureaux de la mission permanente de l'Afghanistan et ses archives. Le tribunal suivit dans son argumentation l'Attorney des Etats-Unis, qui, se fondant sur le certificat d'immunité délivré par le Département d'Etat, avait estimé que le représentant permanent jouissait d'une immunité en vertu de la section 15 de l'Accord relatif au Siège et que le Royaume d'Afghanistan jouissait de la même immunité en raison de la nature du bien visé par l'action.

115. On trouvera à la section 18, paragraphe 141 le compte rendu d'une action intentée par la ville de New Rochelle en décembre 1964 en vue d'exclure du bénéfice de privilèges fiscaux, à l'égard d'impôts antérieurement perçus, les résidences des représentants permanents du Ghana, de l'Indonésie et du Libéria. Le Département d'Etat est intervenu pour demander qu'on classe l'affaire, compte tenu de l'immunité de juridiction dont jouissait le défendeur.

c) *Actions personnelles* [60]

Tsiang c. Tsiang [61]

116. Le représentant permanent de la Chine avait été cité en justice dans une action en séparation intentée par son épouse. Il comparut afin de se réclamer de ses privilèges et immunités diplomatiques. L'Attorney des Etats-Unis pour le district sud de New York avait conclu à la reconnaissance de l'immunité, indiquant que le Département d'Etat avait prié l'Attorney-General des Etats-Unis d'appeler l'attention du tribunal sur l'immunité de juridiction dont jouissait le défendeur. Le tribunal admit la requête de ce dernier, compte tenu de la demande du Département d'Etat et des dispositions de l'Accord relatif au Siège.

Section 13.— Abus des privilèges et départ des représentants à la demande de l'Etat hôte

117. Conformément aux dispositions de la Convention générale, notamment de son article IV, les privilèges et immunités accordés aux représentants sont en rapport avec les fonctions officielles qu'ils exercent. Par conséquent, il ne peut être normalement question d'exiger d'un représentant qu'il quitte un pays (il ne semble pas d'ailleurs que ce cas se soit jamais présenté) en raison des actes qu'il a accomplis dans le cadre de ses fonctions officielles en qualité de représentant. Toutefois, lorsque le représentant accomplit des actes non officiels qui constituent, de l'avis de l'Etat hôte, un abus des privilèges et immunités qui lui ont été accordés, son rappel peut être demandé.

118. Pour ce qui est des Etats-Unis, l'*International Organizations Immunities Act* prévoit à l'alinéa *b* de la section 8 que:

> S'il estime que la présence continue aux Etats-Unis d'une personne habilitée à jouir des privilèges énoncés dans le présent titre n'est pas souhaitable, le Secrétaire d'Etat en informera le gouvernement étranger ou l'organisation internationale intéressés, selon le cas, et après un délai raisonnable fixé par le Secrétaire d'Etat qui lui aura été accordé pour quitter les Etats-Unis, cette personne cessera d'avoir droit à ces avantages.

[57] Municipal Court of the City of New York, Borough of Manhattan, Third District, 5 juin 1950, 99 N.Y.S. 2d.245.

[58] Supreme Court of the State of New York, Appellate Term, Second Dept., 16 juin 1959, 189 N.Y.S. 2d. 593.

[59] Nassan Country Court, New York, 25 mars 1959, 167/N.Y.S. 2d. 285.

[60] Voir également les affaires *B. c. M.* et *Arcaya c. Paez*, dont il a été fait mention à la section 9, par. 89 et 90.

[61] Supreme Court of New York County, New York (Special Term), 7 février 1949, 86 N.Y.S. 2d. 556.

119. La section 13 de l'article IV de l'Accord relatif au Siège contient les dispositions suivantes:

b) Les dispositions législatives et réglementaires sur le séjour des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Elles ne pourront notamment pas être appliquées de manière à contraindre ces personnes à quitter les Etats-Unis en raison de toute activité poursuivie par elles en leur qualité officielle. Il est toutefois entendu que, au cas où l'une de ces personnes abuserait de ces privilèges en exerçant, sur le territoire des Etats-Unis, des activités sans rapport avec sa qualité officielle, les privilèges prévus à la section 11 ne seront pas interprétés de manière à la soustraire à l'application des dispositions législatives et réglementaires des Etats-Unis concernant le séjour continu des étrangers, sous réserve que:

1. Aucune action ne sera intentée en vertu de ces dispositions législatives ou réglementaires pour contraindre l'une des personnes susmentionnées à quitter les Etats-Unis, sans l'approbation préalable du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Cette approbation ne pourra être donnée qu'après consultation avec le Membre intéressé de l'Organisation des Nations Unies, s'il s'agit d'un représentant d'un Membre (ou d'un membre de sa famille) ou avec le Secrétaire général ou le Directeur général de l'institution spécialisée intéressée s'il s'agit de toute autre personne visée à la section 11;

2. Un représentant du Membre intéressé, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou le Directeur général de l'institution spécialisée intéressée, selon le cas, aura le droit de comparaître pour la personne contre laquelle l'action est intentée;

3. Les personnes qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques en vertu de la section 15 ou de la Convention générale, ne pourront être requises de quitter les Etats-Unis que conformément à la procédure d'usage applicable aux envoyés diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement des Etats-Unis.

c) La présente section ne dispense pas de la production, sur demande, de preuves raisonnables établissant que les personnes se réclamant des droits accordés à la section 11 rentrent bien dans les catégories prévues à ladite section. Elle n'exclut pas en outre l'application raisonnable des règlements de quarantaine et de santé publique.

d) Sous réserve des dispositions précédentes de la présente section et de celles de la Convention générale, les Etats-Unis gardent le plein pouvoir de décision et de contrôle en ce qui concerne l'entrée de personnes ou de biens sur le territoire des Etats-Unis et les conditions auxquelles ces personnes seront admises à demeurer ou à résider sur ledit territoire.

e) A la demande des autorités américaines compétentes, le Secrétaire général entrera en négociations avec elles en vue de prendre les dispositions nécessaires pour l'enregistrement des arrivées et départs des personnes titulaires de visas limités au transit à destination et en provenance du district administratif, et ne les autorisant à séjourner que dans le district administratif et dans son voisinage immédiat.

f) Sous réserve des dispositions précédentes de la présente section, l'Organisation des Nations Unies aura le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire l'entrée dans le district administratif des personnes et des biens, ainsi que de prescrire les conditions auxquelles les personnes pourront y demeurer ou y résider [62].

[62] L'interprétation à donner à cette section et aux sections connexes a été examinée au cours des discussions qui ont eu lieu à la suite du refus des Etats-Unis d'accorder des visas d'entrée à certains représentants d'organisations non gouvernementales; voir plus loin *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 35, par. 350 à 352.

120. Il y a lieu de rappeler que dans l'affaire Santiesteban [63], M. Santiesteban a été accusé d'avoir participé à un complot en vue de commettre des actes de sabotage avec deux membres de la Mission cubaine dont le prompt rappel a été demandé par les Etats-Unis.

121. La question a été réglée plus succinctement dans les accords avec d'autres pays hôtes. Dans les notes que le Secrétaire général et le Ministre des affaires étrangères du Liban ont échangées en 1949 au sujet des privilèges et immunités à accorder aux délégués à la session de 1949 de la Commission de la condition de la femme, il a été prévu que les participants à la réunion de la Commission « ne feraient l'objet de mesures d'arrestation, d'une saisie de leurs bagages personnels ou d'une procédure d'expulsion que dans les cas où ils auraient abusé des privilèges de séjour accordés en se livrant sur le territoire libanais à une activité sans rapport avec leurs fonctions et tombant sous le coup de la législation libanaise ». On trouve une disposition analogue dans les notes que l'ONU a échangées avec l'Uruguay en 1950 au sujet des privilèges et immunités que le Gouvernement uruguayen devait accorder aux délégués aux sessions de la Sous-Commission de la liberté d'information et de la presse et de la CEPAL. Dans les notes que l'ONU a échangées avec la France au sujet de la tenue de la sixième session de l'Assemblée générale à Paris en 1951, il était convenu qu'une procédure d'expulsion ne pourrait être introduite que dans les cas où des représentants auraient abusé des privilèges qui leur étaient accordés en poursuivant « une activité sans rapport avec leurs fonctions ou mission ». Il a été décidé en outre qu'une procédure d'expulsion ne pourrait être introduite qu'après consultation avec le gouvernement de l'Etat Membre intéressé.

Section 14.— Mesures restrictives relatives à l'immigration, formalités d'enregistrement des étrangers et obligations de service national

122. L'alinéa *d* de la section 11 de la Convention générale prévoit que les représentants d'un Etat Membre jouissent de

d) [l'] Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, et de toutes obligations de service national dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

123. La même règle a été inscrite dans un certain nombre d'accords conclus avec des pays hôtes, par exemple à l'alinéa *d* de la section 9 de l'Accord de 1946 conclu avec la Suisse et à l'alinéa *e* de la section 16 de l'Accord entre l'ONU et la Thaïlande relatif à la CEAEO.

124. Pour ce qui est du Siège de l'Organisation des Nations Unies, l'alinéa *a* de la section 13 de l'Accord relatif au Siège prévoit que « Les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte » à la protection nécessaire aux représentants pendant leur circulation en transit

[63] Voir plus haut l'alinéa *a* de la section 7, par. 56 à 59.

à destination ou en provenance du district administratif. Il prévoit également que les visas nécessaires aux personnes mentionnées à la section 11 seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible. L'alinéa *b* de la section 13 précise que les dispositions législatives et réglementaires pertinentes ne pourront pas être appliquées de manière à contraindre les représentants à quitter les Etats-Unis en raison de toute activité poursuivie par eux en leur qualité officielle [64].

125. L'*Executive Order N° 10292*, portant modification des *Selective Service Regulations*, tel qu'il a été modifié par l'*Executive Order N° 10659*, stipule que les représentants et les membres de leurs familles sont dispensés des formalités d'enregistrement des étrangers et de l'obligation de service militaire.

Section 15. — Réglementations monétaires ou de change

126. L'alinéa *e* de la section 11 de l'article IV de la Convention générale accorde aux représentants

Les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles accordées aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

127. L'application de cette disposition n'a généralement pas soulevé de difficultés. Il y a lieu de noter à cet égard qu'il pourrait arriver, dans certains cas, que les mesures prises pour geler les avoirs aux Etats-Unis d'un gouvernement déterminé soient appliquées aux comptes en banque que ce gouvernement possède en vue d'assurer la bonne marche des services de la mission permanente de l'Etat intéressé. Au sujet de cette éventualité, le Conseiller juridique a, en 1963, émis l'opinion suivante dans un mémorandum adressé au Chef de cabinet adjoint:

... A notre avis, le gouvernement hôte ne saurait s'ingérer dans les activités légitimes des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies en empêchant ces missions ou leur personnel d'utiliser les fonds déposés dans ce pays. Du point de vue juridique, il s'agit là d'une question tombant sous le coup du paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte, qui dispose que les représentants des Membres jouissent, sur le territoire de chacun des Membres, des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Il y a lieu également de noter que par sa résolution 257 (III), l'Assemblée générale a reconnu que la présence de missions permanentes au Siège de l'Organisation contribuait à l'accomplissement des fins et principes des Nations Unies ... [65].

128. En fait, les Etats-Unis n'ont pas appliqué de restrictions aux opérations des comptes bancaires ouverts par les missions permanentes en question.

Section 16. — Bagages et effets personnels

129. L'alinéa *a* de la section 11 de la Convention générale dispose que les représentants jouissent de « l'immunité... de saisie de leurs bagages personnels ». L'alinéa *f* de cette même section prévoit plus généralement que les représentants jouissent des

mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles accordées aux agents diplomatiques.

130. Des dispositions identiques figurent aux alinéas *a* et *f* de la section 9 de l'Accord de 1946 conclu avec la Suisse. En vertu de l'article 19 du Règlement douanier suisse du 23 avril 1952, les membres des délégations non permanentes se voient accorder expressément « une vérification de leurs bagages personnels réduite au strict minimum ». Les bagages des chefs de mission ne sont pas soumis à vérification.

131. Au Siège de l'ONU, la question est réglée principalement par les dispositions de la section 15 de l'Accord relatif au Siège [66]. Les autorités douanières des Etats-Unis ont parfois inspecté à la sortie du territoire les bagages et effets non accompagnés des représentants de certains Etats parce que les bagages et effets des représentants diplomatiques des pays intéressés à Washington faisaient l'objet d'une pareille inspection, par suite du traitement analogue auquel les représentants des Etats-Unis dans ces pays avaient été soumis. Dans les notes qu'ils ont échangées avec les autorités américaines, les Etats touchés n'ont pas admis que les Etats-Unis puissent invoquer le principe de la réciprocité à cet égard. Il semble que la question ait été finalement réglée, en grande partie à la suite de négociations directes entre les Etats intéressés.

Section 17. — Droits de douane et d'accise

132. La section 11 de la Convention générale prévoit qu'en plus des privilèges et immunités expressément énoncés dans cette section, les représentants jouissent de

g) Tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques, sauf le droit de réclamer l'exemption des droits de douane sur des objets importés (autres que ceux qui font partie de leurs bagages personnels) ou de droits d'accise ou de taxes à la vente.

133. Pour ce qui est du Siège de l'ONU, le *United Sates Code of Federal Regulations, Title 19 — Customs Duties (Revised 1964)* prévoit à la section 10.30 a, les dispositions suivantes:

b) Pour donner suite aux sections 2 *d* et 3 de la loi [67], les biens des organisations visées à l'alinéa *a* de la présente section, ainsi que les bagages et les effets des fonctionnaires et employés étrangers de ces organisations et des étrangers que les gouvernements étrangers désignent pour les représenter auprès de des organisations, ou de la famille, de la suite et du personnel de maison de ces fonctionnaires, employés ou représentants seront admis en franchise de douane et exonérés de tous impôts et taxes perçus sur les objets importés à la seule condition que, dans chaque cas, des instructions à cet effet aient été reçues du Département qui n'interviendra qu'à la demande du Département d'Etat.

c) L'expression « bagages et effets », telle qu'elle est employée à la section 3 de la loi, englobe tous les objets qu'une personne

[64] Voir également les alinéas *a*, *c* et *d* de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act*.

[65] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 174.

[66] La section 3 de l'*International Organizations Immunities Act* prévoit simplement que les bagages et les effets des représentants de gouvernements étrangers sont admis en franchise de douane et exonérés de tous impôts et taxes.

[67] *International Organizations Immunities Act*.

habilitée à bénéficier des dispositions de la loi possédait à l'étranger et importe à l'occasion de son arrivée et qui sont véritablement destinés à son usage personnel et à celui de son ménage, exception faite des objets importés pour rendre service à d'autres personnes ou qui sont destinés à être vendus ou à servir à d'autres usages commerciaux.

d) Tous les objets qui bénéficieront de l'admission en franchise en vertu de la loi seront admis ou retirés conformément aux dispositions prévues par le *Tariff Act* de 1930 tel qu'il a été modifié et par la réglementation y afférente.

e) Il ne sera pas exigé de facture pour les objets admis en franchise en vertu de la loi.

134. L'alinéa *b* de la section 10.30 b prévoit que les représentants permanents et les membres de leur personnel peuvent importer « . . . en franchise de douane et de tous impôts et taxes tous objets destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille » [68].

135. Le Département d'Etat des Etats-Unis a fait savoir en 1964 à toutes les missions permanentes qu'à l'avenir, les membres de ces missions ne seraient autorisés à acheter qu'une seule voiture par an en franchise de douane. Cette restriction n'a toutefois pas été appliquée dans le cas des chefs de mission ni aux achats de voitures destinées à des usages officiels. Le Département d'Etat a déclaré à l'époque que cette même règle était déjà applicable aux missions installées à Washington.

136. S'agissant de la Suisse, la question est réglée en grande partie par le Règlement douanier du 23 avril 1952. Les missions permanentes ont droit à l'admission en franchise de tous objets destinés à leur usage officiel et appartenant aux gouvernements qu'elles représentent (art. 15). Conformément à la déclaration du Conseil fédéral suisse en date du 23 mai 1958 [69], les chefs des délégations permanentes ont droit à l'admission en franchise de tous objets destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille (art. 16, par. 1). Les autres membres des délégations permanentes jouissent d'un privilège analogue mais lorsqu'il s'agit de l'importation de mobilier, ce privilège ne peut être exercé qu'une seule fois (art. 16, par. 2).

137. Les représentants non permanents ont droit à la franchise douanière uniquement pour les objets importés dans leurs bagages personnels (art. 19 et par. 3 de l'art. 21). Le matériel de bureau peut être importé librement (art. 20). L'importation de véhicules à moteur (chap. X) et l'achat d'essence (annexe II) sont soumis à un régime particulier.

Section 18. — Imposition

a) *Avoirs des Etats Membres*

138. La Convention générale ne contient pas de disposition prévoyant expressément l'exonération fiscale en ce qui concerne les avoirs des Etats Membres, encore que l'article IV précise que les représentants des Etats Membres peuvent bénéficier eux-mêmes de certains privilèges fiscaux. Quant à l'Accord relatif au Siège, conclu avec les Etats-Unis, il y est fait mention seulement des représentants permanents qui, aux termes de la section 15, jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux envoyés diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement des Etats-Unis. En conséquence, dans le cas des Etats-Unis, l'exonération fiscale en faveur des Etats Membres dépend des dispositions de l'Article 105 de la Charte, de la situation au regard du droit international général et de la législation interne. Aux termes de l'alinéa *a* de la section 4 de l'*International Organizations Immunities Act* [70], ne sont pas assujettis à l'impôt les revenus de gouvernements étrangers provenant d'investissements aux Etats-Unis et de valeurs américaines, ainsi que les intérêts sur les dépôts en banque.

b) *Locaux*

139. La section 15 de l'Accord relatif au Siège est la principale disposition conventionnelle qui ait été invoquée à propos de l'assujettissement à l'impôt des locaux occupés par des Etats Membres aux fins de leur représentation au Siège de l'Organisation des Nations Unies. La législation pertinente de l'Etat de New York actuellement en vigueur figure dans un texte législatif entré en vigueur le 14 avril 1960, qui a modifié comme suit la première subdivision de l'article 418 de la loi de l'Etat de New York sur les contributions immobilières [71]:

Tout bien immobilier d'un gouvernement étranger Membre de l'Organisation des Nations Unies ou de toute autre organisation internationale mondiale, au sens de l'article 416 du présent chapitre, dont le titre de propriété est au nom dudit gouvernement étranger ou du représentant permanent principal ou du représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire dudit gouvernement étranger auprès de l'Organisation des Nations Unies ou de cette autre organisation internationale mondiale, est exempt, s'il sert exclusivement à l'usage de bureaux ou de résidence à ces représentants ou de bureaux au personnel de ces représentants, de tous impôts et taxes, à l'exception des droits perçus à l'échelon de la ville ou du « borough », qui sont exigibles en même temps que les contributions immobilières et des droits spéciaux *ad valorem* dans la mesure prévue à l'article 490 du présent chapitre. Si une partie seulement d'un terrain ou bâtiment appartenant à un tel gouvernement ou représentant sert exclusivement à l'usage indiqué ci-dessus, seule cette partie bénéficiera de l'exonération et le reste sera assujetti à l'impôt, à moins qu'il ne fasse autrement l'objet d'une exonération fiscale légale. L'exonération accordée aux termes du présent article s'applique aux impôts qui deviendront exigibles après la date à compter de laquelle ledit bien immobilier sert aux fins indiquées ci-dessus; elle continuera à s'appliquer à l'égard de ce bien aussi longtemps que celui-ci demeurera la propriété dudit gouvernement et qu'il servira aux fins indiquées ci-dessus et elle cessera dès que ces conditions ne seront plus remplies.

140. Telle qu'elle avait été stipulée en 1955 [72], l'exonération ne s'appliquait qu'aux biens immobiliers situés

[68] On trouvera à l'alinéa *c*, ii, de la section 18, par. 147, des indications sur la situation en ce qui concerne les divers impôts et taxes perçus à New York par le Gouvernement fédéral et l'Etat de New York.

[69] Voir l'alinéa *b* de la section 7, par. 62.

[70] Voir également Code of Federal Regulations, Title 26 — Internal Revenue, Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, p. 137.

[71] *McKinney's 1960 Session Laws of New York*, chap. 554, p. 931.

[72] *McKinney's 1955 Session Laws of New York*, chap. 700, p. 1018.

dans un rayon de douze miles du Siège de l'Organisation des Nations Unies; en 1957, ce rayon a été porté à quinze miles [73]; en 1960, dans la disposition citée plus haut, la limite géographique a été entièrement supprimée. Ainsi a pris fin le litige qui s'était élevé auparavant quant à l'assujettissement à l'impôt des locaux situés à une distance de plus de douze miles, puis de plus de quinze miles, du Siège de l'Organisation. La question des arriérés d'impôts dus pour ces locaux est toutefois demeurée sans solution. Le Secrétaire général a usé de ses bons offices pour tenter de résoudre ces problèmes de façon satisfaisante. Dans la correspondance échangée à cette occasion, les autorités américaines ont fait observer, notamment, qu'à Washington l'exonération des contributions immobilières est accordée non pas sur la base des principes généraux du droit international, mais en vertu de la législation des Etats-Unis, et que les biens situés en dehors du District de Columbia ne sont exonérés d'impôts que s'il existe entre les Etats-Unis et le gouvernement dont il s'agit un traité prévoyant une telle exonération. Les Etats-Unis ont donc soutenu qu'en l'absence de tels traités, les Etats qui occupaient des locaux situés au-delà des limites géographiques fixées par la législation new-yorkaise n'étaient pas fondés à bénéficier en vertu de la section 15 de l'Accord relatif au siège.

141. En ce qui concerne la question des arriérés — la seule qui soit demeurés en suspens — il convient de signaler qu'en décembre 1964, la ville de New Rochelle avait intenté une action réelle en vue d'exercer son privilège de 24 000 dollars respectivement pour 1958 et 1959 sur les résidences des représentants permanents du Ghana, de l'Indonésie et du Libéria, situées à plus de quinze miles du Siège. Le juge du comté de Westchester s'est dessaisi « à grand regret », en raison du préjudice que pourraient subir des tiers vivant dans la région, après une intervention du Département d'Etat fondée sur l'immunité de juridiction des défendeurs [74]. L'Attorney des Etats-Unis n'a pas soutenu que les défendeurs jouissaient de l'immunité fiscale; dans ses conclusions écrites, il a déclaré que la ville de New Rochelle ne pourrait recouvrer les impôts à elle dus que par la voie diplomatique ou en conservant son privilège sur les biens jusqu'à ce que les gouvernements étrangers intéressés décident de les vendre.

142. Une question relative à l'assujettissement à l'impôt de locaux pris à bail dont une mission n'occupait qu'une partie seulement, a été soulevée en 1964 par le représentant permanent d'un Etat Membre. Dans sa réponse, le Conseiller juridique a indiqué ce qui suit:

> ... Comme vous le savez, l'Etat de New York a prévu, par une loi, l'exonération de tous impôts et taxes sur les biens immobiliers des Membres de l'Organisation des Nations Unies lorsque ces biens sont la propriété des gouvernements et des représentants résidents et qu'ils servent exclusivement de bureaux ou de résidence à ces représentants ou de bureau au personnel de ces représentants. Le Secrétaire général a appuyé des demandes d'exonération fiscale concernant des locaux appartenant aux Membres de l'Organisation des Nations Unies.
>
> Nous croyons toutefois comprendre d'après votre lettre que, dans le cas de votre bureau, l'immeuble appartient à un particulier et les taxes et impôts sont à la charge de ce dernier. Votre mission, comme les autres locataires de cet immeuble, s'est engagée, en vertu des dispositions de son bail, à régler en partie toute majoration des impôts et taxes sur les biens immobiliers sis dans la ville de New York qui sont à la charge du propriétaire. Dans ces conditions, l'exonération fiscale à laquelle la mission aurait droit en tant que propriétaire en vertu de la législation new yorkaise ne semble pas s'appliquer. A ce qu'il nous semble, aucun impôt n'est directement mis à la charge du locataire. Il semblerait que lorsque le bail prévoit que le locataire doit régler l'impôt aux lieu et place du propriétaire, le statut fiscal des biens immobiliers défini par la législation new-yorkaise n'en est pas pour autant modifié.
>
> Le problème de droit international soulevé dans le présent cas a été examiné par la Commission du droit international lorsqu'elle a élaboré le texte qui est devenu l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission du droit international a admis une exonération de « tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux au titre des locaux de la mission dont [l'Etat accréditant et le chef de la mission] sont propriétaires ou locataires... ». Mais dans son commentaire sur cet article, la Commission a déclaré ce qui suit:
>
> « La disposition ne s'applique pas au cas où, dans le bail, le propriétaire d'un local loué stipule que les impôts sont à la charge de la mission. Cette charge devient partie de la contre-valeur payée pour la jouissance des locaux et en fait comporte habituellement, non le paiement des impôts à proprement parler, mais une augmentation du loyer. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 99.)
>
> Cette question a été examinée de nouveau lors de la Conférence de Vienne sur les relations diplomatiques qui s'est tenue en 1961. Bien qu'il y ait eu des divergences de vues en la matière, la Conférence a ajouté à l'article 23 un deuxième paragraphe rédigé comme suit:
>
> « 2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat accréditaire, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat accréditant ou avec le chef de la mission. »
>
> Nous regrettons de ne pouvoir, compte tenu des considérations ci-dessus, être en mesure de faire des représentations en ce qui concerne les impôts et taxes mis à la charge du bailleur et non directement à celle de la mission.

143. Dans le cas de la Suisse, l'exonération fiscale est accordée pour les locaux dont l'Etat accréditant ou le chef de la mission sont propriétaires et qui sont utilisés pour les besoins du service ou servent de résidence au chef de la mission.

c) *Représentants*

i) *Impôts sur le revenu et taxes*

144. Dans le cas des représentants, la règle énoncée à la section 13 de la Convention générale [75], suivant laquelle les périodes passées en mission officielle ne doivent pas être considérées comme des « périodes de résidence » aux fins de l'imposition, semble avoir été largement acceptée, même lorsque les privilèges et immunités diplomatiques ne sont pas tous accordés.

145. Au Siège de l'Organisation des Nations Unies, l'alinéa *b* de la section 4 de l'*International Organizations*

[73] *McKinney's 1957 Session Laws of New York*. chap. 541, p. 581.

[74] 255 N.Y. Suppl. 2d. 178.

[75] Cette règle figure également à la section 11 de l'Accord de 1946 avec la Suisse.

Immunities Act dispose que les traitements, honoraires ou salaires perçus en rémunération de services officiels par les employés d'un gouvernement étranger sont exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu. Cette exonération ne s'applique pas dans le cas des citoyens des Etats-Unis (à moins qu'ils ne soient également citoyens des Philippines) et elle est subordonnée à la condition que les services soient de même nature que ceux rendus par les ressortissants des Etats-Unis employés dans des pays étrangers, et qu'une exonération équivalente soit accordée à ces employés. Les représentants qui ne sont pas citoyens des Etats-Unis sont également exemptés de l'application des lois fiscales de l'Etat de New York [76].

146. A l'Office des Nations Unies à Genève, les représentants permanents sont traités de la même manière que les envoyés diplomatiques à Berne, conformément à la décision du Conseil fédéral suisse du 31 mars 1948. Ils jouissent de l'exonération de l'impôt sur le revenu et sur le capital, sauf en ce qui concerne les revenus provenant d'investissements dans des sociétés commerciales suisses ou tous autres revenus privés de sources suisses. L'intérêt sur les comptes de caisses d'épargne ou sur les bons ou les dépôts à terme est assujetti à une déduction automatique de 27% au titre de l'impôt fédéral anticipé. Les intéressés peuvent cependant réclamer ultérieurement à l'administration fiscale le remboursement de la somme ainsi déduite. Les représentants permanents ne sont pas exonérés des droits de succession sur les biens immobiliers dont ils héritent. Toutefois, les biens immobiliers appartenant au chef de la mission et que celui-ci utilise pour les besoins du service ou qui lui servent de résidence ne sont pas assujettis aux droits de succession.

ii) *Biens et services*

147. En ce qui concerne l'assujettissement aux impôts et taxes sur les biens et services, une distinction est faite, au Siège de l'Organisation des Nations Unies, entre les représentants, selon qu'ils sont permanents, ou non permanents. La situation en ce qui concerne les représentants permanents est exposée de façon détaillée dans l'extrait ci-après d'une lettre circulaire que le représentant des Etats-Unis adresse, à leur arrivée, à tous les membres des missions permanentes qui sont titulaires de privilèges et immunités diplomatiques.

Vous n'êtes pas assujetti aux impôts fédéraux dont la charge incombe légalement à l'acheteur. Il n'est pas possible dans la pratique de vous exonérer des taxes dont la charge incombe légalement au fabricant, à moins que l'achat ne soit effectué directement auprès du fabricant.

A l'occasion de votre première entrée aux Etats-Unis, l'importation en franchise de vos meubles et objets mobiliers et de vos effets personnels, qu'ils soient ou non accompagnés, peut être obtenue, par l'intermédiaire de la Section des transports de l'ONU, au Siège, (Plaza 4-1234, poste 3192), au titre des dispositions de la *Public Law 291-79th Congress.*

Si des articles doivent être transportés sur le territoire des Etats-Unis, les documents d'expédition peuvent être acceptés par un transporteur comme preuve de l'exonération lorsqu'ils font apparaître 1) que l'expéditeur ou le destinataire est une personne qui a le droit à l'exonération prévue ci-dessus et 2) que l'intéressé a payé directement les frais de transport au transporteur.

Les différentes formules ci-jointes ont trait aux impôts fédéraux et aux taxes de l'Etat:

1) Liste des impôts fédéraux sur les biens et services, avec indication de leur applicabilité aux agents diplomatiques.

2) *Certificat d'exonération des accises fédérales* — peut être utilisé pour obtenir l'exonération des accises des fabricants et des détaillants. Cette formule, dûment remplie et signée, doit être présentée lors de l'achat des articles imposables. Vous pouvez en établir le nombre d'exemplaires que vous souhaitez, mais il est probable que vous trouverez ces formules dans les plus grands magasins de vente au détail. Vous constaterez certainement que de nombreux magasins de détail opéreront automatiquement les ajustements voulus pour que le compte que vous aurez ouvert chez eux ne soit pas débité des accises en question.

3) *Certificat d'exonération de l'impôt fédéral sur les spectacles* — peut être utilisé pour demander l'exonération de l'impôt fédéral dans les établissements de spectacle où cet impôt est perçu.

4) *Certificat d'exonération* (formule 731) — peut être utilisé pour demander l'exonération de l'impôt fédéral sur le transport des personnes. On peut se procurer cette formule auprès de la plupart des entreprises de transports ou à l'Office of the Collector of Internal Revenue, Wage and Excise Section, 120 Church Street, New York, N.Y. 10007.

5) *Certificat d'exonération de l'impôt fédéral* — peut être remis à la New York Telephone Company pour obtenir l'exonération des taxes frappant les communications téléphoniques dans la région de New York. Cette formule a été établie par la New York Telephone Company et approuvée par le Bureau of Internal Revenue. Elle doit être établie sur le papier à en-tête de votre Mission lorsque vous acquittez votre note mensuelle de téléphone.

6) *Certificat d'exonération de l'impôt fédéral* — à remettre à la New York Telephone Company pour obtenir l'exonération de l'impôt fédéral sur les télégrammes et radiotélégrammes. Un certificat est requis dans le cas de chaque paiement, quels que soient la période considérée et le nombre des télégrammes et radiotélégrammes facturés.

7) *Impôt fédéral sur l'essence* — l'impôt fédéral sur l'essence est une accise prélevée à la source et ne peut donc donner lieu à exonération que lorsque l'essence est achetée à une station-service appartenant à une société productrice. Si les sociétés productrices acceptent de faire tenir dans certaines de leurs stations-services la comptabilité nécessaire, elles fournissent les formules d'exonération appropriées. Il convient de demander simultanément l'exonération de l'impôt fédéral et celle de la taxe de l'Etat de New York sur l'essence.

8) *Taxes sur les ventes de l'Etat de New York* — vous trouverez également ci-joint une carte d'identité numérotée qui vous est délivrée par le Directeur du New York Sales Tax Bureau et qui vous accorde l'exonération de la taxe de l'Etat de New York sur la location de chambres d'hôtel, de la taxe sur les ventes au détail d'articles personnels, de la taxe de l'Etat de New York sur les spectacles et attractions et de la taxe de l'Etat de New York sur l'essence. Vous trouverez également ci-joint un exemplaire du certificat ST-126 (9/65). Pour demander l'exonération, vous pouvez présenter des exemplaires du certificat aux vendeurs lors des achats frappés des taxes ci-dessus mentionnées, ainsi que dans les lieux où est perçue la taxe de l'Etat de New York, sur les spectacles et attractions. Vous devez également présenter la carte d'identité qui vous est délivrée par le Département d'Etat. En ce qui concerne la taxe sur l'essence, il vous est recommandé d'ouvrir un compte auprès de la société d'essence de votre choix, qui vous délivrera

[76] Voir Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, p. 156 et p. 171.

une carte de crédit. Cette carte vous permettra d'acheter de l'essence dans toute station-service de New York qui vend l'essence de cette société. Lors de chaque achat, vous présenterez la carte de crédit et signerez une facture, que la station-service transmettra au siège de la société, laquelle vous fera parvenir une facture mensuelle d'où elle aura déduit la taxe.

Il va de soi que le soin des arrangements à prendre avec les sociétés d'essence pour une facturation mensuelle sur la base de cartes de crédit incombe personnellement au membre de la Mission intéressé. Ni la Mission des Etats-Unis ni l'ONU ne sont en mesure d'intervenir en la matière ni de se porter garantes de la solvabilité des membres des Missions.

Vous aurez certainement avantage à remettre copie de la carte de l'Etat de New York à tous les magasins dans lesquels vous vous ferez ouvrir un compte. D'une façon générale, les commerçants locaux ne désirent pas entreprendre la comptabilité nécessaire pour accorder l'exonération de la taxe de l'Etat de 5%, sauf si l'achat est assez important ou si la facturation est faite sur une base mensuelle.

Franchise douanière — pour l'importation en franchise de biens que vous avez commandés après votre arrivée, qui ne sont pas destinés à la revente et qui sont admis aux termes de la *Public Law 357-80th Congress*, il convient d'adresser à la Mission des Etats-Unis auprès de l'ONU une demande dans le cas de chaque importation. Un mémorandum expliquant la procédure revisée de demande de franchise douanière a été adressé à toutes les Missions le 14 mai 1964 en même temps qu'un certain nombre de formules et d'instructions y relatives...

Dans le cas des représentants non permanents, l'exonération fiscale ne s'applique qu'aux impôts et taxes sur le revenu, comme on l'a noté plus haut, aux impôts fédéraux de sécurité sociale et de chômage et aux taxes ajoutées aux notes d'hôtel.

148. A l'Office des Nations Unies à Genève, les représentants permanents sont traités de la même manière que les envoyés diplomatiques à Berne, conformément à la décision du Conseil fédéral suisse du 31 mars 1948. Tous les représentants ont le droit d'acheter de l'essence en franchise et sont exonérés des taxes sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules automobiles. Ils jouissent, en outre, de l'exonération de l'impôt sur les ventes (ICHA) en ce qui concerne les articles hors douane (y compris le tabac et les vins et spiritueux) ainsi que de l'impôt sur les assurances et de la taxe sur les chiens; cependant, ils ne sont pas exonérés des contributions indirectes incorporées dans le prix des articles (taxe sur le chiffre d'affaires). L'exonération ne s'applique pas non plus à la redevance sur les appareils récepteurs de radiodiffusion ou de télévision, que ces appareils appartiennent aux missions ou aux représentants eux-mêmes. Les missions et les représentants sont exonérés de la contribution due par les employeurs au titre de la Loi fédérale sur l'assurance vieillesse et survie en ce qui concerne les employés locaux soumis à ce régime; il semble que, dans certains cas, cette contribution ait été volontairement payée.

Section 19. — Plaques d'immatriculation diplomatiques, infractions aux règles de stationnement et réglementation de la circulation

149. La lettre circulaire adressée par la mission des Etats-Unis résume comme suit la situation en ce qui concerne l'immatriculation et l'assurance des véhicules automobiles.

Immatriculation d'un véhicule automobile — Vous pouvez obtenir, sans frais, une carte d'immatriculation diplomatique et une plaque d'immatriculation diplomatique de la série « DPL », en faisant parvenir à la mission des Etats-Unis : 1) une demande d'immatriculation dûment établie; 2) un certificat d'assurance (formule FS-1) et 3) une pièce attestant que vous êtes propriétaire du véhicule à immatriculer. Vous pouvez vous procurer les formules de demande d'immatriculation à la mission des Etats-Unis; la compagnie d'assurance vous fournira la formule FS-1 et le vendeur du véhicule la pièce établissant votre droit de propriété.

Assurance automobile — En 1957, l'Etat de New York a adopté une loi sur l'assurance obligatoire aux termes de laquelle tout propriétaire d'un véhicule automobile doit être couvert par une assurance garantissant sa responsabilité civile en cas d'accident automobile. Un véhicule automobile ne peut être immatriculé en l'absence d'une preuve de l'existence d'une telle assurance. Le Gouvernement des Etats-Unis présume que tous les membres des missions qui possèdent et conduisent des véhicules automobiles sont titulaires d'une police d'assurance couvrant un tel risque à concurrence de montants correspondant à leur situation et à leurs responsabilités.

150. Ainsi qu'on l'a dit à l'alinéa *c*, ii de la section 18, paragraphe 148, à l'Office des Nations Unies à Genève, tous les représentants, permanents ou non, sont exonérés des taxes sur le permis de conduire et sur l'immatriculation des véhicules automobiles.

151. La question des infractions aux règles de stationnement et celle de la réglementation de la circulation en général ont fait l'objet de certaines discussions. En 1962, les représentants d'Etats Membres appartenant au groupe afro-asiatique ont protesté auprès du Secrétaire général contre l'enlèvement de voitures portant des plaques d'immatribulation DPL en stationnement devant des postes d'incendie (ou contre la possibilité que des voitures ainsi stationnées soient enlevées par les autorités de la ville de New York). A cette occasion, et de nouveau en 1967, lorsque les autorités de la ville de New York ont commencé à enlever les voitures DPL stationnées en violation du code de la route, des entretiens ont eu lieu, en vue de trouver une solution pratique aux difficultés qui étaient nées, entre le Secrétaire général, les autorités des Etats-Unis, celles de la ville de New York et, en 1967, des membres du Comité mixte officieux des relations avec le pays hôte. Il convient de signaler que des zones de stationnement spéciales ont été réservées pour les Missions des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies.

152. A Genève, les voitures appartenant à des représentants sont immatriculées dans la série spéciale 40 000 et portent l'indication C.D. Il n'est pas infligé d'amende aux représentants en cas d'infractions aux règles de stationnement ou d'autres infractions au code de la route.

153. Les décisions judiciaires ci-après, dont il est fait mention à l'alinéa *a* de la section 12 (par. 108 à 111) ont trait à des infractions au code de la route: *Friedberg c. Santa Cruz, Ville de New Rochelle c. Page — Sharp, Ministère public c. von Otter* et *Ministère public c. Roy.*

CHAPITRE IV. — IMMUNITÉ DES LOCAUX

Section 20. — Statut diplomatique et emplacement des locaux [77]

154. La pratique suivie au Siège de l'Organisation des Nations Unies a été résumée dans une lettre envoyée en 1964 par le Conseiller juridique de l'ONU au Conseiller juridique de l'une des institutions spécialisées et dont voici un extrait:

L'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies ne contient pas de dispositions précises au sujet des locaux des missions; par conséquent, le statut diplomatique de ces locaux découle du statut diplomatique du représentant permanent et du personnel de la mission. La position des Etats-Unis d'Amérique est la suivante: les bureaux ayant statut de mission permanente ne peuvent être établis qu'après la nomination d'un représentant permanent. Toutefois, les Etats-Unis n'ont pas encore eu à définir leur position en ce qui concerne l'emplacement des bureaux des missions.

De même, la résolution 257 (III) de l'Asemblée générale en date du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies, traite des membres de ces missions (pouvoirs des représentants permanents, communication de la désignation des membres des missions permanentes, etc.) mais non des locaux dans lesquels sont établis des bureaux.

Dans la pratique, les missions permanentes ne nous font pas connaître à l'avance l'endroit où elles ont l'intention d'établir leurs bureaux et, pour autant que je sache, n'en avisent pas non plus la mission permanente des Etats-Unis d'Amérique, sauf dans les cas où une mission désire obtenir une aide d'une sorte ou d'une autre, par exemple, lors de l'acquisition d'un immeuble. Naturellement, les missions permanentes nous communiquent l'adresse de leurs bureaux, lorsqu'ils sont établis, ainsi que tout changement d'adresse éventuel. Nous publions ces adresses dans la liste mensuelle des missions permanentes. Nous faisons également connaître les nouvelles adresses à la Mission des Etats-Unis d'Amérique; parfois, celle-ci en est informée directement par la mission permanente intéressée, mais ceci n'implique aucune procédure, consultation ou acceptation particulières, ni tacite, ni formelle.

155. Les autorités fédérales suisses ont, par lettre circulaire, fait savoir aux missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève qu'elles ne s'opposaient pas, en principe, à ce qu'une mission unique représente un Etat à la fois à Berne et à l'Office de Genève, mais qu'elles ne reconnaîtraient de telles missions comme ambassades que si leurs bureaux étaient situés à Berne. Actuellement, toutes les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, sauf trois, ont leurs bureaux à Genève, deux missions ayant leurs bureaux à Berne et une à Paris.

Section 21. — Inviolabilité des locaux des missions et du domicile privé des membres des missions

156. La nécessité pour le pays hôte d'assurer, dans toute la mesure possible, l'inviolabilité des locaux des missions et du domicile privé des représentants est universellement admise. Les cas enregistrés dans les archives de l'Organisation des Nations Unies portent généralement sur des manifestations hostiles à l'extérieur des locaux des missions; en pareil cas, l'Etat Membre intéressé a en général porté le fait à la connaissance du Secrétaire général et demandé son assistance pour obtenir des autorités américaines qu'elles prennent les mesures nécessaires, conformément aux dispositions de l'Accord relatif au Siège, en vue d'empêcher qu'un fait semblable ne se reproduise. En outre, l'Article 105 de la Charte a été invoqué lorsqu'une manifestation ou autre activité (par exemple l'utilisation d'un haut-parleur à l'extérieur des locaux de la mission) a gêné une mission dans l'exercice de ses fonctions. Dans ses entretiens et sa correspondance avec les autorités des Etats-Unis, le Secrétaire général a suggéré que, étant donné qu'aux termes de la section 15 de l'Accord relatif au Siège, les représentants permanents jouissent dans leur mission des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux, les Etats-Unis pourraient envisager le vote d'une loi analogue à la *Joint Resolution of the United States Congress* (52 Stat. 30) qui interdit les manifestations ou autres activités dirigées contre les gouvernements étrangers dans un rayon de 500 pieds de tout immeuble ou local situé dans le district de Washington et utilisé par des représentants de gouvernements étrangers. Le Secrétaire général a également souligné qu'aux termes de l'alinéa *a* de la section 16 de l'Accord relatif au Siège, les autorités américaines compétentes devaient prendre des mesures appropriées afin d'éviter que la tranquillité du district administratif ne soit troublée.

157. Dans chaque cas, les autorités américaines compétentes ont donné l'assurance au Secrétaire général que les Etats-Unis rempliraient pleinement l'obligation qu'ils ont envers l'Organisation des Nations Unies de garantir les privilèges et immunités nécessaires aux représentants des Etats Membres pour qu'ils puissent assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions. Les autorités américaines ont également fait valoir que le législateur aurait de sérieuses difficultés à voter une loi qui limite les droits qu'ont les individus de s'assembler et de manifester leurs opinions politiques, ces droits leur étant garantis par la Constitution des Etats-Unis; aussi ne sont-elles guère disposées à examiner la possibilité de faire voter une nouvelle loi tant qu'elles ne seront pas convaincues qu'il n'existe pas d'autre solution possible. Les autorités américaines compétentes ont également exprimé l'opinion que, en fait, la police avait, dans chaque cas, assuré une protection suffisante.

158. Il convient de noter qu'un certain nombre de personnes ont été condamnées pour atteinte à l'ordre public, refus d'obéir à un agent de police ou tout autre acte répréhensible du même ordre, à la suite de manifestations organisées contre des missions permanentes d'Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Section 22. — Drapeau national

159. Bien qu'il n'existe aucune disposition formelle en la matière, dans la pratique les Etats Membres font hisser leur drapeau national et apposer leur emblème à l'extérieur des locaux de leurs missions permanentes et,

[77] Les questions relatives à l'exemption de l'impôt foncier sont traitées à l'alinéa *b* de la section 18, par. 139 à 143.

dans un plus petit nombre de cas, à l'extérieur de la résidence et sur les véhicules utilisés pour le transport du chef de la mission. A Genève, le drapeau national n'est arboré que le jour de la fête nationale ou dans des occasions spéciales.

CHAPITRE V. — LIBERTÉ DE COMMUNICATION, DROIT DE TRANSIT ET D'ACCÈS AUX LIEUX DE RÉUNION

Section 23. — Liberté de communication et inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents

160. D'une manière générale, les membres des missions auprès de l'Organisation des Nations Unies et les représentants assistant aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent de la même liberté de communication que les membres du corps diplomatique se trouvant en mission officielle dans un pays hôte pour des questions intéressant cet Etat. L'inviolabilité de tous les papiers et documents garantie aux termes de l'alinéa *b* de la section 11 de la Convention générale semble avoir été respectée. L'Organisation des Nations Unies n'a enregistré qu'une seule plainte d'une mission permanente, selon laquelle des messages en code qu'elle avait envoyés par télégramme à son gouvernement n'étaient jamais parvenus à destination; toutefois, il est possible qu'il se soit agi, dans ce cas, d'une erreur de transmission.

Section 24. — Usage de codes, valises et courriers diplomatiques

161. Aux termes de l'alinéa *c* de la section 11 de la Convention générale et de l'alinéa *c* de la section 9 de l'Accord de 1946 avec la Suisse, les représentants des Etats Membres jouissent du

> Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courrier ou par valises scellées.

De plus, une décision du Conseil fédéral suisse en date du 31 mars 1948 stipule que les représentants permanents

> ... ont le droit d'user de chiffres dans leurs communications officielles et de recevoir ou d'envoyer des documents par leurs propres courriers diplomatiques.

Le chapitre XI du Règlement douanier suisse du 23 avril 1952 stipule ce qui suit:

> Correspondance officielle expédiée par valise scellée
>
> *Article 33*
>
> 1. Les organisations auxquelles s'applique le présent règlement, de même que les délégations d'Etats Membres ont, en Suisse, le droit d'expédier et de recevoir, dans des valises scellées, de la correspondance officielle, des dossiers ou autres documents officiels échangés entre elles, avec leurs propres bureaux situés dans d'autres pays, avec les membres de leurs conseils et avec des gouvernements ou des missions diplomatiques.
>
> Les membres des conseils (conseil d'administration, conseils exécutifs, etc.) des organisations précitées ont le même droit lorsqu'ils se trouvent en Suisse dans l'exercice de leurs fonctions.
>
> Les personnes qui accomplissent des missions pour les organisations susnommées peuvent également recevoir des valises scellées expédiées par l'une de ces organisations.
>
> 2. Les valises doivent être plombées ou cachetées par le service compétent de l'organisation, du gouvernement, de la mission diplomatique ou de la délégation. Elles doivent être accompagnées, soit d'un courrier porteur d'une lettre de courrier (sauf-conduit), soit d'une attestation. La lettre de courrier et l'attestation doivent être établies par le service qui a apposé la fermeture, et certifier que la valise ne contient que des documents officiels.

162. L'extrait reproduit ci-après d'une lettre envoyée en 1956 par la mission des Etats-Unis d'Amérique au Chef du protocole de l'Organisation des Nations Unies résume la position adoptée au Siège de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les privilèges et immunités à accorder à un courrier:

> Selon les règles de la courtoisie internationale, les courriers diplomatiques ont toujours joui de l'immunité pour toute valise diplomatique ou paquet de documents officiels dont ils ont la charge, mais non pas pour leurs bagages ou effets personnels. Aux termes d'un amendement récemment apporté aux règlements douaniers, les courriers diplomatiques de gouvernements étrangers jouissent de la franchise accordée au personnel étranger ayant rang diplomatique, ce qui signifie que non seulement les communications officielles qu'ils transportent mais aussi leurs bagages et effets personnels jouissent de l'inviolabilité.
>
> En ce qui concerne l'immunité, l'employé d'une mission permanente en transit entre le bureau de la mission et l'aéroport jouit seulement de l'immunité qui lui est normalement accordée, c'est-à-dire que les fonctionnaires des services diplomatiques dûment accrédités et inscrits sur la liste bleue jouissent de l'immunité diplomatique accordée aux termes de la *Public Law 357*, et que les employés n'ayant pas rang diplomatique et les employés de bureau jouissent de l'immunité accordée aux termes de la *Public Law 291*.
>
> Un courrier diplomatique qui est régulièrement en transit entre un pays étranger et les Etats-Unis ne jouit pas de l'immunité diplomatique, puisque seuls ses valises diplomatiques et ses bagages ou effets personnels sont inviolables. En d'autres termes, les privilèges dont il jouit sont accordés pour les documents qu'il transporte plutôt que pour lui-même.
>
> Le courrier diplomatique est un fonctionnaire subalterne qui n'a pas rang de diplomate, et il jouit en général d'un statut de transit et non pas du statut de membre résident d'une mission diplomatique. Par conséquent, on irait à l'encontre de la pratique diplomatique et des principes du Département d'Etat, si on inscrivait les courriers diplomatiques sur la liste du personnel diplomatique.

Section 25. — Droit de transit et d'accès aux lieux de réunion

163. Le droit de transit à destination du lieu d'une réunion figure expressément ou implicitement, dans chacun des accords relatifs aux privilèges et immunités des représentants des Etats Membres. Aux termes de la section 11 de la Convention générale et de la section 9 de l'Accord de 1946, les représentants jouissent de leurs privilèges et immunités « au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion », sans restriction d'aucune sorte. D'autres accords avec des pays hôtes comportent des dispositions analogues.

164. Au Siège de l'Organisation des Nations Unies, la question est essentiellement régie par les sections 11 [78],

[78] C'est à la section 11 de l'Accord relatif au Siège que s'est référé le Secrétaire général dans la correspondance qu'il a échangée avec les autorités des Etats-Unis au sujet des restrictions apportées

(Suite de la note 78 page suivante.)

12 et 13 *a* de l'Accord relatif au Siège qui disposent ce qui suit:

Section 11. Les autorités fédérales, d'Etat ou locales des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif 1) des représentants des Membres... ou des familles de ces représentants... 5) d'autres personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies... pour affaires officielles. Les autorités américaines compétentes accorderont la protection nécessaire aux personnes ci-dessus énumérées pendant leur circulation en transit à destination ou en provenance du district administratif. La présente section ne s'applique pas aux cas d'interruption générale des transports, qui seront traités comme il est prévu à la section 17, et ne fait pas obstacle à l'application des lois et règlements généralement applicables en ce qui concerne l'exploitation des moyens de transport.

Section 12. Les dispositions de la section 11 s'appliqueront quelles que soient les relations existant entre les gouvernements dont relèvent les personnes mentionnées à ladite section et le Gouvernement des Etats-Unis.

Section 13. *a*) Les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Les visas nécessaires aux personnes mentionnées dans cette section seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible.

165. En 1960, une difficulté a surgi au sujet de la participation du représentant d'un certain Etat à la seizième session de la CEAEO qui devait s'ouvrir à Karachi le 17 février 1960. Le Gouvernement israélien a informé le Secrétaire général de son intention d'être représenté à titre consultatif, conformément à l'article 9 du mandat de la Commission, et a demandé au Secrétaire général de faciliter l'obtention du visa nécessaire. Le Gouvernement pakistanais a indiqué au Secrétaire général qu'il n'était pas disposé à accorder un visa au représentant d'Israël pour lui permettre d'assister à la réunion. Le Secrétaire général a par conséquent pris les mesures appropriées, en consultation avec le Président de la Commission et le Comité intérimaire du calendrier des conférences du Conseil économique et social, pour tenir la session en un lieu accessible à tous les Etats Membres. Le passage suivant de la note (n° 2099) aux correspondants, en date du 19 janvier 1960, résume les mesures prises ainsi que les motifs de ces mesures.

Aux termes de l'article premier, *b*, du Règlement intérieur de la CEAEO, le Secrétaire général a le pouvoir de modifier, dans des cas spéciaux, la date et le lieu d'une session de la CEAEO, agissant en consultation avec le Président de la Commission et le Comité intérimaire du calendrier des conférences. Etant donné que la session devrait être ouverte dans de très brefs délais, le Secrétaire général a estimé ne pas pouvoir, pour des raisons administratives, remettre à plus tard les consultations prescrites en vue de tenir la session au siège de la Commission, auquel tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies ont accès et d'ajourner l'ouverture de la session. Le Président de la CEAEO et tous les membres du Comité intérimaire du calendrier des conférences ont approuvé la proposition du Secrétaire général; les modifications apportées à la date et au lieu de la session de la CEAEO ont, en conséquence, été communiquées le 18 janvier à tous les membres de la CEAEO et de l'Organisation des Nations Unies. De l'avis du Secrétaire général, les principes en cause, à savoir le droit de l'Organisation des Nations Unies de déterminer quels Etats doivent être représentés aux réunions de ses organes et le droit des Membres de l'Organisation d'assister aux réunions auxquelles ils ont le droit de participer, sont d'une importance capitale. Ces principes trouvent leur origine dans la Charte elle-même. De plus, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies exempte les représentants des Etats Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration. Dans ces conditions, le Secrétaire général était dans l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour appliquer les principes en question.

166. En 1963, à sa cinquième session, la CEA était saisie d'un projet de résolution invitant tous les Etats africains à refuser d'accorder des visas aux représentants de l'Afrique du Sud et du Portugal pour les empêcher de participer aux conférences et réunions. Le Secrétaire général a adressé au Secrétaire exécutif de la Commission le télégramme [79] suivant:

Prière diffuser message suivant citation ai été informé de la présentation d'un projet de résolution par lequel certaines délégations inviteraient tous les Etats africains membres Commission économique pour l'Afrique à refuser accorder visas aux représentants la République sud-africaine et Portugal pour les empêcher assister aux conférences et réunions. Dois respectueusement signaler que cette résolution conduirait à décisions en violation Article 105 de la Charte et article IV de la Convention privilèges et immunités des Nations Unies. Ces décisions seraient également contraires à la pratique établie aux Nations Unies, fondée sur le principe de la Charte de l'égalité souveraine de tous les Membres et selon laquelle tous les Membres des Nations Unies ont droit d'assister aux réunions des organes des Nations Unies en quelque lieu que ce soit. Toute dérogation à ce principe fondamental et à cette pratique universellement reconnue serait non seulement juridiquement inacceptable mais créerait un dangereux précédent qui pourrait être repris par d'autres pays hôtes. Les décisions envisagées dans un tel projet de résolution bouleverseraient fonctionnement des organes des Nations Unies. De plus examen de ce projet de résolution est hors de question et hors domaine compétence de la Commission.

167. En 1963, le Service juridique a adressé au Sous-Secrétaire aux affaires économiques et sociales la note suivante [80] dans laquelle était affirmé le droit d'accès aux réunions et aux bureaux de l'Organisation des Nations Unies des représentants de tous les Etats Membres.

C'est un principe fondamental de l'Organisation des Nations Unies que les représentants des Membres de l'ONU et les fonctionnaires de l'Organisation ont droit d'accès à toutes les réunions des organes des Nations Unies ainsi qu'aux bureaux de l'Organisation dans la mesure nécessaire pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

Ce droit est reconnu comme compris dans les privilèges et immunités prescrits au paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte:

« Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des pri-

(Suite de la note 78.)

aux mouvements du Président du Conseil des Ministres de l'Union des Républiques socialistes soviétiques lorsque celui-ci a assisté à la quinzième session de l'Assemblée générale en 1960; voir section 10, paragraphe 94, note 25.

[79] *Message du Secrétaire général des Nations Unies au sujet de la résolution E/CN.14/L.172 concernant le Portugal et l'Afrique du Sud, E/CN.14/INF.13*, 2 mars 1963.

[80] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 173.

vilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. »

Il découle aussi du principe de l'égalité souveraine énoncé au paragraphe 1 de l'Article 2 que tous les Membres de l'ONU sont en droit de participer aux travaux de l'Organisation quelles que soient les relations que leur gouvernement entretient avec le gouvernement sur le territoire duquel se déroulent les réunions ou les travaux de l'ONU.

En application de ces principes fondamentaux, la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies exempte les « représentants des Membres aux organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies » (ainsi que les conjoints de ces représentants) des restrictions frappant l'immigration dans les pays où ils se rendent, ou qu'ils traversent, dans l'exercice de leurs fonctions (section 11. *d*). Une exemption analogue est accordée aux fonctionnaires de l'Organisation (section 18. *d*). En outre, l'Organisation des Nations Unies a conclu avec les gouvernements hôtes un certain nombre d'accords relatifs au « siège » de réunions ou d'organes qui fixent plus en détail la portée et la définition du droit d'accès. De tels accords ont été conclus, par exemple, avec les Etats-Unis en ce qui concerne le Siège de l'Organisation, et avec les gouvernements des pays où se trouve le siège des commissions économiques régionales et les bureaux sous-régionaux de ces commissions.

L'élément essentiel du droit d'accès consiste en ce que les représentants des gouvernements, les fonctionnaires de l'Organisation et les personnes invitées à se rendre à l'Organisation pour affaires officielles ne doivent pas être empêchés de se rendre dans les bureaux de l'ONU ou d'en revenir, à l'occasion des réunions ou autres activités auxquelles ils sont en droit de participer. Bien que cela ne signifie pas pour autant que les représentants des Etats Membres aient en tout temps droit d'accès à tous les bureaux de l'ONU, il n'en reste pas moins que de toute évidence ce droit d'accès aux locaux de l'ONU doit être accordé aux représentants des Etats Membres au moins lorsqu'ils sont en droit d'assister à des réunions tenues dans ces locaux où lorsqu'ils sont invités à s'y rendre à l'occasion des affaires officielles de l'Organisation. Cela suppose aussi que les représentants des Etats Membres et les personnes ayant officiellement affaire avec l'Organisation doivent avoir le droit de communiquer librement avec les bureaux de l'ONU par le poste, par téléphone ou par télégraphe.

A diverses reprises, le Secrétaire général a souligné qu'il importait de se conformer aux principes susmentionnés du droit d'accès. Il a signalé que toute dérogation à ces principes compromettrait la bonne marche des organes des Nations Unies et serait incompatible avec les obligations qui incombent de toute évidence aux Etats Membres aux termes de la Charte.

168. Une difficulté particulière surgit lorsqu'il n'est possible d'aller dans le pays où doit se tenir une réunion de l'ONU qu'en traversant un autre Etat. Bien que cette question se soit posée rarement dans la pratique, le Secrétariat estime que ces Etats sont dans l'obligation d'accorder le droit d'accès et de transit aux représentants des Etats Membres aux fins exposées précédemment.

CHAPITRE VI. — OBSERVATEURS ENVOYÉS PAR DES ETATS NON MEMBRES

Section 26. — Observateurs permanents

169. Les Etats non membres n'ont envoyé d'observateurs permanents qu'au Siège de l'Organisation des Nations Unies et à l'Office de Genève. La situation, en ce qui concerne les observateurs permanents désignés auprès du Siège de l'Organisation des Nations Unies par des Etats non membres, a été résumée dans le mémorandum suivant [81], en date du 22 août 1962, adressé au Secrétaire général par intérim par le Conseiller juridique. Depuis la rédaction de ce mémorandum, le Saint-Siège a nommé des observateurs permanents tant à New York qu'à Genève.

Politique de l'Organisation à l'égard des observateurs permanents

1. Lorsqu'elle a décidé d'accorder ou non certaines facilités à un observateur permanent, l'Organisation a eu pour politique de mettre ces facilités à la disposition des seuls observateurs nommés par des Etats non membre de l'Organisation des Nations Unies qui sont membres d'une ou de plusieurs institutions spécialisées et sont généralement reconnus par les Membres de l'Organisation *.

Fondement juridique de l'institution des observateurs permanents

2. Il n'existe de dispositions particulières en ce qui concerne les observateurs permanents d'Etats non membres ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans l'Accord relatif au Siège conclu avec le Gouvernement des Etats-Unis, ni dans la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1948, qui a trait aux missions permanentes des Etats Membres. Le Secrétaire général a mentionné la question des observateurs permanents d'Etats non membres dans le rapport sur les missions permanentes [82] qu'il a rédigé pour la quatrième session de l'Assemblée générale, mais celle-ci n'a pris aucune mesure particulière, ni à cette époque, ni par la suite, en vue de donner un fondement juridique formel à l'institution des observateurs permanents. Cette institution a donc pour seul fondement la pratique suivie jusqu'à présent.

Facilités accordées aux observateurs permanents

3. Etant donné que les observateurs permanents d'Etats non membres n'ont pas de statut officiel, les facilités qui leur sont accordées par le Secrétariat sont strictement limitées à celles qui ont trait à la présence aux réunions publiques et sont généralement de même nature que les facilités accordées aux visiteurs de marque au Siège de l'Organisation. La Section du protocole prend des dispositions pour qu'ils assistent à ces réunions dans la tribune réservée au public et pour que leur soit distribuée la documentation pertinente faisant l'objet d'une distribution générale. Aux fins de référence, une liste de leurs noms figure en appendice à la liste des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies publiée chaque mois par le Secrétariat, eu égard au fait que les observateurs permanents représentent fréquemment leurs gouvernements aux sessions des organes de l'ONU auxquelles leurs gouvernements ont été invités à participer.

4. Le Secrétariat n'accorde aux observateurs permanents aucune autre reconnaissance formelle ni aucune autre assistance sur le plan du protocole. Par exemple, aucune mesure particulière n'est prise pour les aider ou pour aider leurs collaborateurs à obtenir

* Le Gouvernement suisse a désigné un observateur permanent au cours de l'été 1946 et la Suisse a continué à suivre cette pratique depuis cette époque. Des observateurs ont ensuite été nommés par certains Etats qui sont devenus par la suite Membres de l'Organisation des Nations Unies, parmi lesquels l'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon. Certains autres Etats, qui ne sont pas à l'heure actuelle membres de l'Organisation, ont des observateurs permanents; il s'agit de la République fédérale d'Allemagne (depuis octobre 1952), de Monaco (depuis mai 1956), de la République de Corée (depuis février 1949) et de la République du Viet-Nam (depuis mars 1952).

[81] *United Nations Juridical Yearbook, 1962* (ST/LEG/8), fascicule 2, p. 236.

[82] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, annexes aux comptes rendus analytiques de la dixième Commission*, Document A/939.

des visas des Etats-Unis, ni pour les aider à installer des bureaux à New York. Les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur nomination font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des Etats Membres de l'Organisation.

Les observateurs permanents et la question des privilèges et immunités

5. Les observateurs permanents n'ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques ni au titre de l'Accord relatif au Siège ni au titre d'aucune disposition législative de l'Etat hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des Etats-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux Etats-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des Etats-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux Etats-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des Etats-Unis.

170. La République fédérale d'Allemagne, le Saint-Siège, la République de Corée et la République de Saint-Marin ont à l'Office de Genève des observateurs permanents qui bénéficient en fait des mêmes privilèges et immunités que les représentants permanents (à l'exception de l'observateur permanent de Saint-Marin, qui a la citoyenneté suisse). De plus, la Suisse a nommé en 1966 un « Observateur permanent du Département politique fédéral auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ».

171. Dans le cas où des représentants d'Etats non membres reçoivent une invitation spéciale à assister à des réunions ou à des conférences des Nations Unies, les représentants en question doivent au moins bénéficier d'immunités de fonction et du droit d'entrer sur le territoire de l'Etat hôte, même s'ils ne font qu'assister à la réunion en question en qualité d'observateurs. Dans un mémorandum adressé par le Conseiller juridique au secrétaire de la Commission politique spéciale en 1960, il a été indiqué que les observateurs pouvaient prétendre au droit de transit à destination du district administratif si on pouvait les considérer comme des « personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies ... pour affaires officielles », comme le prévoit la section 11, paragraphe 5, de l'Accord relatif au Siège.

Section 27. — Facilités accordées aux observateurs par l'Organisation des Nations Unies

172. Comme il a été indiqué aux paragraphes 3 et 4 du mémorandum cité à la section 26 ci-dessus, les facilités accordées aux observateurs permanents « sont strictement limitées à celles qui ont trait à leur présence aux réunions publiques et sont généralement de même nature que les facilités accordées aux visiteurs de marque au Siège de l'Organisation ». Ces observateurs ne bénéficient ès qualités d'aucun traitement particulier en ce qui concerne les communications que leur gouvernement voudrait voir distribuer.

173. Si le gouvernement d'un Etat non membre est invité à assister à une réunion d'un organe principal ou subsidiaire de l'ONU ou d'une conférence tenue sous les auspices de l'Organisation, ce gouvernement désigne fréquemment son observateur pour le représenter. Dans ce cas, l'observateur doit être muni de pouvoirs spéciaux étant donné qu'il ne prend pas place à la table de conférence en tant qu'observateur mais en tant que plénipotentiaire de son gouvernement. Ce principe s'applique, par exemple, lorsque l'observateur suisse représente son pays à l'Assemblée générale pour l'élection de juges à la Cour internationale de Justice.

Section 28. — Privilèges et immunités accordés aux observateurs

174. La situation en ce qui concerne les privilèges et immunités diplomatiques dont bénéficient les observateurs permanents au Siège de l'Organisation des Nations Unies est résumée au paragraphe 5 du mémorandum cité à la section 26. Dans l'affaire *Papas c. Francini* [83], la revendication par un membre du personnel attaché à l'observateur italien auprès de l'ONU de la pleine immunité diplomatique a été rejetée pour le motif que le Département d'Etat n'avait pas attribué au défendeur la qualité de personne jouissant du statut diplomatique. Toutefois, le bénéfice de l'*International Organizations Immunities Act*, c'est-à-dire les privilèges et immunités de fonction, est accordé aux personnes désignées par des gouvernements étrangers en vue de les représenter « au sein ou auprès » d'organisations internationales; ce membre de phrase a été interprété comme s'appliquant aux observateurs permanents.

175. La situation en ce qui concerne les observateurs à l'Office de Genève et dans le cas où les représentants d'Etats non membres reçoivent une invitation spéciale à assister à des réunions de l'ONU, même s'ils n'y assistent qu'en qualité d'observateurs, est décrite à la section 26 ci-dessus.

B. — Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique

CHAPITRE PREMIER. — GÉNÉRALITÉS : SITUATION DES REPRÉSENTANTS PAR RAPPORT AUX INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET À L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE ATOMIQUE (AIEA) [84]

Section 1. — Interprétation du terme « représentants »

1. Dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ci-après dénommée « Conven-

[83] Supreme Court of the State of New York, Special Term, King's Country, Part V, 6 février 1953, 119 N.Y.S. 2d.69.

[84] Etant donné la structure particulière de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), de la Société financière internationale (SFI), de l'Association internationale de développement (AID) et du Fonds monétaire international (FMI), et étant donné l'origine des privilèges et immunités de ces organismes, la situation de leurs fonctionnaires a été étudiée dans une annexe séparée à la fin de la présente étude.

tion sur les institutions spécialisées », il est spécifié à l'alinéa V de la section 1 de l'article premier, qu'aux fins des articles V et VII qui concernent respectivement les représentants des membres et l'abus des privilèges,

... l'expression « représentants des membres » est considérée comme comprenant tous les représentants, représentants suppléants, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégations [85].

2. La plupart des institutions spécialisées ont déclaré qu'aucun problème particulier ne s'était posé quant à l'interprétation du terme « représentants ». L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a rappelé que les dispositions la concernant figurant en annexe à la Convention sur les institutions spécialisées ont été modifiées en 1959 de façon à étendre l'application de la Convention aux représentants des membres associés de la FAO aussi bien qu'aux membres de plein droit; cette modification n'a posé toutefois aucune difficulté en ce qui concerne les représentants.

3. Si l'on excepte le FMI et la BIRD dont le cas sera traité séparément dans une annexe [86], trois autres institutions spécialisées ont souligné que les membres de l'organe exécutif, ou de tout autre organe similaire de leur institution, jouissaient d'un statut spécial. Dans le cas de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), les membres du Conseil exécutif sont des personnes techniquement qualifiées dans le domaine de la santé qui, bien qu'elles aient été désignées par les Etats membres, siègent au Conseil à titre individuel. Sans avoir qualité pour représenter les gouvernements, aux termes du paragraphe 1 de l'annexe VII à la Convention sur les institutions spécialisées, ces personnes jouissent, ainsi que leurs suppléants et conseillers, des mêmes privilèges et immunités que les représentants des Etats membres et seul le Conseil exécutif est habilité à lever leur immunité. Dans le cas de l'AIEA, il est précisé à l'alinéa B de l'article XV du statut de l'Agence que les gouverneurs nommés au Conseil de l'Agence, ainsi que leurs suppléants et conseillers, jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions. Les membres du Conseil des gouverneurs de l'AIEA conservent toutefois leur qualité de représentants nationaux et peuvent, en fait, remplir également les fonctions de représentants permanents de l'Etat membre dont ils sont ressortissants.

4. Etant donné le caractère tripartite de l'Organisation internationale du Travail (OIT), les gouvernements, les représentants des travailleurs et ceux des employeurs siègent à égalité dans ses divers organes. Néanmoins, s'il est vrai qu'à la Conférence générale de l'OIT les représentants des employeurs et des travailleurs sont en fait membres des délégations nationales, au Conseil d'administration de l'Organisation, les membres employeurs et travailleurs ne représentent pas leur pays d'origine mais sont élus par les représentants des employeurs et des travailleurs à la Conférence. En vertu des dispositions relatives à l'OIT annexées à la Convention sur les institutions spécialisées, les membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration de l'OIT sont assimilés aux représentants des Etats membres à cette exception près que toute levée de l'immunité d'une telle personne ne peut être prononcée que par le Conseil.

Section 2. — Distinction entre représentants permanents et représentants temporaires

5. La plupart des Etats membres nomment des représentants permanents par opposition aux personnes qui sont envoyées pour représenter les Etats membres aux Conférences ou aux réunions spéciales organisées par une institution. Dans le cas des institutions spécialisées dont le siège est à Genève [87], les Etats membres accréditent généralement des représentants permanents

auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et auprès des institutions spécialisées ayant leur siège à Genève.

Les diverses institutions visées sont parfois expressément mentionnées. Dans un nombre de cas relativement restreint, des Etats ont accrédité leurs représentants uniquement auprès d'une certaine institution à Genève; cette pratique semble maintenant tombée en désuétude.

6. Pour ce qui est des institutions spécialisées dont le siège est situé ailleurs qu'en Suisse, on peut noter qu'aux termes de la résolution A 4-1 de l'OACI, tout Etat élu au Conseil de l'OACI « sera réputé avoir ainsi exprimé l'intention... de nommer et d'entretenir au siège de l'organisation une représentation qui se consacrera exclusivement à sa tâche ». Cette clause a d'ordinaire été observée. Dans le cas de l'AIEA, à la section 1 de l'Accord relatif au siège de l'Agence conclu avec la République d'Autriche, il est dit:

j) L'expression « représentant permanent auprès de l'AIEA » désigne le principal représentant permanent auprès de l'AIEA nommé par un Etat membre.

k) L'expression « membres de la délégation permanente d'un Etat membre auprès de l'AIEA » comprend les membres de la délégation du représentant permanent auprès de l'AIEA, à l'exclusion du personnel de bureau et autre personnel auxiliaire.

7. Certains membres du Conseil des gouverneurs de l'AIEA remplissent également les fonctions de représentants résidents; dans certains cas, des envoyés plénipotentiaires accrédités auprès de la République d'Autriche sont, en outre, gouverneurs ou représentants résidents ou les deux à la fois. Inversement, les gouverneurs et les représentants résidents peuvent appartenir au personnel des missions diplomatiques en Autriche.

[85] Il convient de noter que dans l'Accord entre l'Organisation de l'aviation civile internationale et le Gouvernement canadien relatif au siège de l'OACI, il est spécifié à l'alinéa *f* de la section 1 de l'article premier qui reproduit en substance la définition précitée que l'expression « secrétaires des délégations » désigne également les secrétaires « d'un rang équivalent à celui de troisième secrétaire de mission diplomatique, mais non le personnel de bureau ».

[86] Voir par. 67 *et suiv.*

[87] Voir également le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, alinéa *b* de la section 2, par. 13 et 14 ci-dessous. Aucun Etat n'a de représentant permanent auprès d'un bureau régional d'une institution spécialisée.

8. Dans le cas de la FAO, il existe une distinction entre les représentants permanents résidents et non résidents. Cette dernière catégorie comprend normalement les membres des missions diplomatiques situées dans un pays voisin (par exemple la France ou la Suisse) ou les représentants accrédités auprès de l'Office des Nations Unies à Genève. Les représentants permanents résidents sont ceux qui sont en poste à Rome et qui sont normalement membres des missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement italien. A l'occasion de la nomination par un gouvernement d'un représentant permanent résident qui n'était pas membre du corps diplomatique à Rome, le Gouvernement italien a fait remarquer que lorsqu'il avait signé l'Accord relatif au siège de la FAO, il avait cru comprendre que les représentants permanents seraient normalement choisis parmi les chefs ou les membres des missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement italien ou, éventuellement, auprès du Saint-Siège, sauf dans le cas de pays avec lesquels l'Italie n'entretient pas de relations diplomatiques ou dans le cas où le pays en question choisirait de confier cette charge à un ressortissant italien. Le problème a été posé à la Conférence de la FAO à sa septième session en 1953. La Conférence a alors adopté la résolution n° 54 par laquelle elle recommandait aux Etats membres de consulter

> le Directeur général pour qu'il puisse se renseigner sur le point de vue du Gouvernement italien

s'ils désiraient désigner comme représentants permanents

> des personnes qui n'appartiennent pas à leurs missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement italien ou n'y seront pas incluses.

Les problèmes posés par la mise en œuvre de cette résolution ont pu être résolus de façon satisfaisante par voie de négociations.

9. Plusieurs institutions ont fait remarquer qu'en raison du caractère technique et pratique de leurs travaux, elles correspondaient directement avec les ministères ou avec les autres autorités compétentes des Etats membres immédiatement intéressés, auquel cas les fonctions des représentants permanents perdaient de leur importance dans les activités quotidiennes pour revêtir un caractère plus purement officiel et plus espacé.

Section 3. — Représentation au sein de différents organes ou à différentes réunions de la même organisation

10. La réponse à la question de savoir si des représentants accrédités auprès d'une institution particulière ou auprès d'un de ses organes sont habilités à représenter leur gouvernement à toutes les réunions ou au sein de tous les organes, varie quelque peu selon les institutions. Cependant, il semble qu'il soit généralement de règle que le fait d'être accrédité en qualité de représentant permanent ne donne le droit de participer aux conférences de l'organisation intéressée que s'il a été conféré au représentant ainsi accrédité des pouvoirs spéciaux l'autorisant à siéger auxdites conférences.

i) *FAO*

Dans la mesure où les représentants permanents sont accrédités auprès de la FAO en tant que tels, ils sont autorisés à assister à toute réunion de la FAO (autre que celles qui ont lieu lors des sessions de la Conférence) où leur pays a le droit d'être représenté. Toutefois, certains représentants permanents non résidents ont seulement été accrédités auprès du Conseil de la FAO; il est permis de supposer que ces représentants pourraient néanmoins assister aux réunions d'autres organes de la FAO pour lesquelles il n'est pas exigé de pouvoirs spéciaux. Par contre, le fait d'être nommé représentant auprès d'un organe technique spécialisé de la FAO ne serait pas considéré comme permettant également d'assister aux réunions du Conseil ou d'un autre organe de la FAO en qualité de représentant ou d'observateur. Les lettres par lesquelles les gouvernements sont invités à envoyer des représentants aux réunions de la FAO contiennent habituellement une demande les priant de communiquer au Directeur général les noms des représentants, suppléants et conseillers ou observateurs, avant le début de la réunion. Des pouvoirs sont exigés de tous les représentants et autres membres des délégations envoyés à la Conférence de la FAO.

ii) *AIEA*

Le fait d'être accrédité en qualité de représentant résident n'habilite pas le représentant intéressé à participer aux débats d'un organe quel qu'il soit s'il n'est pas expressément accrédité auprès dudit organe. Chaque délégué devant siéger à la Conférence générale de l'AIEA et chaque gouverneur doivent présenter des pouvoirs; toutefois, les pouvoirs d'un représentant résident lui permettent d'assister aux réunions du Conseil des gouverneurs à titre d'observateur.

iii) *OACI*

Selon la pratique de l'OACI, un représentant accrédité auprès d'un organe de l'organisation est habilité à assister aux réunions d'un autre organe à titre privé. L'autorisation de siéger aux conférences de l'OACI n'est donnée qu'à condition que des pouvoirs à cette fin aient été délivrés.

iv) *OIT*

Le fait d'être accrédité auprès de l'OIT ne suffit pas à habiliter un représentant permanent à participer aux travaux d'un organe de l'organisation à titre de délégué; une nomination à un organe particulier n'est pas non plus valable pour d'autres organes. Sauf dans le cas des membres du Conseil d'administration représentant les employeurs et des membres représentant les travailleurs qui sont élus par la Conférence générale de l'OIT pour un mandat de trois ans, des pouvoirs sont requis pour permettre à une personne de participer, à titre de représentant, à toute réunion de l'OIT.

v) *OMCI*

Il est exigé des pouvoirs spéciaux pour chaque représentant auprès de chacun des organes de l'OMCI.

vi) *UIT*

Des pouvoirs spéciaux sont requis dans tous les cas où il est nécessaire d'être accrédité auprès de l'organe ou de la conférence en question.

vii) *UNESCO*

Tous les Etats qui sont membres d'organes de l'UNESCO dont la composition est limitée sont invités à communiquer à l'organisation le nom de la personne nommée pour les représenter; en l'absence d'une notification à cet effet, l'organisation considère les représentants permanents intéressés comme habilités à siéger lors des réunions. Des pouvoirs spéciaux sont exigés dans le cas des représentants à la Conférence générale.

viii) *UPU*

Les représentants permanents ne sont pas accrédités auprès des organes de l'UPU, en tant que tels. L'autorisation d'assister au Congrès de l'UPU dépend, dans tous les cas, de la délivrance de pouvoirs appropriés.

ix) *OMS*

Selon la pratique de l'organisation, des pouvoirs spéciaux ont toujours été exigés en vue de l'accréditation auprès d'un organe déterminé. En conséquence, les personnes nommées représentants permanents doivent être munies de tels pouvoirs pour être autorisées à assister aux sessions de l'Assemblée mondiale de la santé en qualité de délégués.

Section 4. — Pouvoirs

11. La pratique des diverses institutions en matière de pouvoirs est exposée en détail ci-dessous sous les rubriques suivantes:

I. — *Pratique suivie en matière de délivrance de pouvoirs en ce qui concerne* a) *les représentants permanents et* b) *les représentants temporaires*

i) *FAO*

a) Les représentants permanents, qu'ils soient ou non résidents, sont habituellement accrédités par lettre adressée au Directeur général de la FAO par le ministre d'Etat compétent du pays qui les envoie. Il est également arrivé que la nomination soit notifiée à la FAO par le chef de la mission diplomatique à Rome.

b) Des pouvoirs en bonne et due forme sont exigés des représentants assistant aux sessions de la Conférence de la FAO. Ces pouvoirs peuvent émaner soit du chef de l'Etat ou du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères. Dans des cas exceptionnels, on a accepté des pouvoirs délivrés par le chef de la mission diplomatique à Rome qui, toutefois, ne peut pas se désigner lui-même en qualité de délégué. Conformément au paragraphe 2 de l'article III du Règlement général, les pouvoirs doivent, dans toute la mesure du possible, être communiqués au Directeur général quinze jours au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence.

ii) *AIEA*

a) Les lettres de créance des gouverneurs et des représentants résidents doivent être revêtues de la signature du chef de l'Etat ou du gouvernement, ou du ministre des affaires étrangères. Le chef de la mission notifie la nomination des membres des missions permanentes.

b) Les lettres de créance de chaque délégué à chacune des sessions de la Conférence générale et à d'autres réunions de l'AIEA doivent être signées par le chef de l'Etat ou du gouvernement, ou par le ministre des affaires étrangères.

iii) *OACI*

a) Les lettres de créance des représentants au Conseil de l'OACI sont habituellement signées par le ministre des affaires étrangères ou par le ministre des communications ou des transports.

b) Dans le cas d'un membre d'une délégation temporaire il suffit que ses lettres de créance soient signées par l'ambassadeur nommé par son gouvernement dans le pays dans lequel a lieu la réunion, ou par le représentant de son gouvernement au Conseil de l'OACI, si la délégation représente un Etat qui est membre dudit Conseil.

iv) *OIT*

a) Dans certains cas, l'Etat membre intéressé se borne à informer le Directeur général de la nomination d'un représentant permanent; dans d'autres, le représentant présente des lettres de créance. Le Directeur général fait savoir dans tous les cas à l'Etat intéressé qu'il a pris note de la communication qui lui a été adressée. Les pouvoirs sont délivrés, selon le cas, soit par le chef de l'Etat, soit par le ministre des affaires étrangères, soir par le ministre du travail.

b) L'article 3 de la Constitution de l'OIT dispose que les Etats membres seront représentés à la Conférence générale de l'OIT par quatre représentants dont deux seront les délégués des gouvernements et dont les deux autres représenteront respectivement, d'une part, les employeurs, d'autre part, les travailleurs. Chaque délégué pourra être accompagné par deux conseillers techniques pour chacune des matières inscrites à l'ordre du jour de la Conférence. Sauf dans le cas des membres du Conseil d'administration représentant d'une part les employeurs et de l'autre les travailleurs, une personne désirant assister à titre de délégué à toute réunion de l'OIT doit être munie de lettres de créance. Les pouvoirs sont délivrés par l'une quelconque des autorités mentionnées à l'alinéa *a* ci-dessus ou par le représentant permanent du pays intéressé agissant conformément aux instructions de son gouvernement.

v) *OMCI*

Des pouvoirs sont exigés de chaque représentant pour chacun des organes de l'OMCI. En vertu des règlements de ces organes, les pouvoirs doivent être délivrés soit par le chef de l'Etat ou du gouvernement, soit par le ministre des affaires étrangères de l'Etat membre

intéressé, soit par une autorité compétente désignée par une des trois autorités susmentionnées. Le chef d'une mission accrédité auprès du pays d'accueil exerce fréquemment des pouvoirs qui lui ont été délégués en matière de délivrance de lettres de créance.

vi) *UIT*

a) Dans le cas des représentants permanents, l'UIT accepte les pouvoirs remis, soit au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, soit au Directeur de l'Office des Nations Unies à Genève, soit directement à l'UIT.

b) Le chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention internationale des télécommunications (Montreux 1965) réglemente de manière assez détaillée la question des pouvoirs des délégations aux conférences; cette Convention est entrée en vigueur, pour les Etats qui y sont parties, le 1er janvier 1967. Les délégations aux conférences de plénipotentiaires sont accréditées par des actes signés par le chef de l'Etat, ou par le chef du gouvernement, ou par le ministre des affaires étrangères; toutefois, elles peuvent être provisoirement accréditées par le chef de la mission diplomatique, lui-même accrédité auprès du gouvernement du pays où se tient la conférence. Une délégation représentant un territoire sous tutelle au nom duquel les Nations Unies ont adhéré à la Convention de l'UIT doit être accréditée par un acte signé du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Les mêmes dispositions s'appliquent aux conférences administratives, mais, dans ce cas, le ministre compétent pour les questions traitées au cours de la conférence peut également accréditer une délégation.

vii) *UNESCO*

a) Les Etats membres informent le Directeur général de la nomination de tout nouveau représentant permanent. Le représentant intéressé est alors reçu par le Directeur général, auquel il présente ses lettres de créance signées par une des autorités énumérées ci-après.

b) Dans le cas de représentants temporaires, conformément à l'article 22 du Règlement intérieur de la Conférence générale de l'UNESCO, les lettres de créance doivent être signées, soit par le chef de l'Etat ou du gouvernement, soit par le ministre des affaires étrangères, soit par un autre ministre compétent, que le ministre des affaires étrangères aura désigné dans une communication écrite adressée au Directeur général. Les pouvoirs des représentants des Etats membres associés émanent des autorités compétentes.

viii) *UPU*

a) Il n'existe pas de pratique bien établie: parfois l'UPU reçoit une photocopie des lettres de créance, parfois une simple notification émanant de la mission intéressée.

b) En ce qui concerne les représentants temporaires, il convient d'établir une distinction entre les réunions du Congrès de l'UPU et d'autres réunions. Dans le premier cas, les pouvoirs sont communiqués au secrétariat de l'UPU, signés soit par le chef de l'Etat ou du gouvernement, soit par le ministre des affaires étrangères. Dans le cas des réunions de la Commission exécutive et des groupes de travail de l'UPU, les représentants des diverses administrations postales ne sont pas tenus de présenter des pouvoirs.

ix) *OMS*

a) Dans le cas des représentants permanents, le Directeur général est informé de leur nomination, soit directement par le ministre des affaires étrangères de l'Etat membre intéressé, soit par l'intermédiaire de l'Office des Nations Unies à Genève.

b) Dans le cas des délégués, le Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé dispose que chaque Etat membre communiquera les noms des représentants au Directeur général, si possible 15 jours avant la date fixée pour l'ouverture de la session. Conformément à l'alinéa *b* de l'article 22, les pouvoirs doivent être établis par le chef de l'Etat, ou par le ministre des affaires étrangères, ou par le ministre de la santé, ou par toute autre autorité compétente. Dans la pratique, on considère qu'il faut entendre par « autorité compétente », les départements ministériels chargés de la santé publique, les ministères de la santé, les chefs des missions diplomatiques et des missions permanentes.

II. — *Pratique en matière de vérification des pouvoirs*

i) *FAO*

Dans les cas des représentants permanents et des représentants assistant à des sessions d'organes de la FAO (autres que celles de la Conférence ou du Conseil) ou à des réunions techniques ou régionales, les pouvoirs ou les nominations sont examinés par le Directeur général. Conformément aux règlements intérieurs qui ont été adoptés par certaines commissions ou organes similaires créés en vertu d'une convention ou d'un accord au titre de l'article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, le secrétaire (qui est membre du personnel de la FAO) est tenu d'examiner les pouvoirs communiqués et de faire rapport à leur sujet à l'organe intéressé. Dans le cas de la Conférence de la FAO, les pouvoirs sont examinés par une commission de vérification des pouvoirs composée de neuf Etats membres. Conformément au paragraphe 5 de l'article III du Règlement général, toute délégation, ou tout représentant, dont l'admission soulève des objections de la part d'un Etat membre, siège provisoirement jusqu'à ce que la Commission de vérification des pouvoirs ait fait son rapport et que la Conférence ait statué.

ii) *AIEA*

Les pouvoirs des représentants résidents sont examinés par le Directeur général; ceux des délégués à la Conférence générale, par une commission de vérification des pouvoirs nommée par la Conférence; enfin, ceux des gouverneurs, par le Directeur général qui présente un rapport à ce sujet au Conseil des gouverneurs pour approbation.

iii) *OACI*

Conformément à la section III du règlement intérieur du Conseil de l'OACI, les lettres de créance des représentants au Conseil sont examinées par le Président

du Conseil, l'un des Vice-Présidents et le Secrétaire général qui rendent compte au Conseil de cet examen. Les lettres de créance des représentants à l'Assemblée sont examinées par une commission de vérification des pouvoirs composée de cinq membres représentant cinq Etats contractants, désignés par le Président de l'Assemblée.

iv) *OIT*

Les pouvoirs des délégués à la Conférence générale sont soumis à la vérification de la Conférence et sont renvoyés à un Comité spécial de vérification des pouvoirs, conformément au paragraphe 9 de l'article 3 de la Constitution de l'OIT. Une procédure analogue est suivie en ce qui concerne les conférences régionales. Il n'existe pas de procédure officielle d'examen des pouvoirs pour ce qui est du Conseil d'administration ou de réunions diverses convoquées par l'organisation.

v) *OMCI*

Conformément au règlement du Conseil de l'OMCI et du Comité de la sécurité maritime, le Secrétaire général a pour fonctions d'examiner les pouvoirs et de faire rapport à leur sujet. Dans le cas de l'Assemblée de l'OMCI il existe une commission de vérification des pouvoirs.

vi) *UIT*

Les pouvoirs des représentants permanents sont examinés par le secrétariat de l'UIT. Lors des conférences, ils le sont par une commission de vérification des pouvoirs.

vii) *UNESCO*

A la Conférence générale de l'UNESCO, le Comité de vérification des pouvoirs, composé de neuf membres, est élu sur proposition du Président. Tout représentant dont l'admission soulève des objections siège provisoirement, avec les mêmes pouvoirs que les autres représentants, jusqu'à ce que le Comité de vérification des pouvoirs ait fait son rapport et que la Conférence ait statué. Lorsqu'il n'a été reçu qu'une notification par télégramme ou que cette notification émane d'une autorité qui n'a pas été désignée au préalable par le ministre des affaires étrangères, le représentant intéressé est autorisé à siéger, à condition qu'il communique ultérieurement des pouvoirs en bonne et due forme.

viii) *UPU*

L'UPU n'a pas de procédure établie en matière d'examen des lettres de créance des représentants permanents. A la Conférence de l'UPU, les pouvoirs sont examinés par un comité spécial.

ix) *OMS*

Les pouvoirs des représentants à l'Assemblée mondiale de la santé sont examinés par une commission de vérification des pouvoirs, composée de douze délégués, nommés par l'Assemblée sur proposition du Président. La Commission se réunit immédiatement après la séance d'ouverture de l'Assemblée et fait rapport à cette dernière avant qu'elle n'aborde l'examen de son ordre du jour.

Section 5. — Pleins pouvoirs et pratique en matière de traités

12. Les pleins pouvoirs qui sont délivrés par le chef de l'Etat ou du gouvernement ou par le ministre des affaires étrangères ou toute autre autorité compétente mentionnée à la section 4 sont généralement nécessaires pour habiliter les représentants à signer les accords élaborés sous les auspices des institutions spécialisées. Sauf dans une certaine mesure à l'AIEA et à l'UNESCO, l'accréditation en tant que représentant permanent n'est pas considérée comme suffisante pour habiliter ce représentant à signer des accords au nom de son gouvernement; l'exemption limitée accordée à cet égard par l'AIEA fait actuellement l'objet d'un examen. On trouvera ci-après des renseignements sur la pratique suivie par ces diverses institutions:

i) *FAO*

Les principes que la Conférence de la FAO a adoptés quant au mode de participation aux conventions et accords conclus sous les auspices de la FAO prévoient l'application tant du système traditionnel (c'est-à-dire le système de la signature ou de la signature sous réserve de ratification et d'adhésion) que du système simplifié d'acceptation par dépôt d'un instrument d'acceptation. Lorsque le premier système est appliqué, la signature de tout instrument est subordonnée à l'application des dispositions du paragraphe 4 de l'article XXI du Règlement général de l'organisation qui prévoit que:

> Les pleins pouvoirs habilitant le représentant d'un gouvernement à signer une convention, un accord, une convention ou un accord complémentaires doivent être conférés par l'autorité qui peut d'elle-même engager l'Etat, telle que le gouvernement, le chef de l'Etat, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères ou le ministre intéressé. Les instruments d'adhésion ou d'acceptation doivent émaner également de l'une de ces autorités. En cas d'urgence, la signature, l'adhésion ou l'acceptation peut être donnée par le délégué du gouvernement intéressé ou par le chef de sa mission diplomatique dans le pays où a lieu la signature, l'accession ou l'acceptation, sous réserve que le Directeur général reçoive du chef de cette mission diplomatique une déclaration écrite certifiant que l'initiative en question est prise conformément aux pleins pouvoirs conférés par le gouvernement et que l'instrument officiel nécessaire sera produit ultérieurement.

ii) *AIEA*

Sauf dans le cas des gouverneurs ou des représentants résidents, la pratique suivie par l'AIEA exige que tous les représentants qui signent des accords entre l'AIEA et les Etats membres présentent des pleins pouvoirs, que l'accord particulier acquière ou non force obligatoire à la signature. Dans le cas de traités multilatéraux conclus sous les auspices de l'AIEA, tous les représentants, y compris les gouverneurs et les représentants résidents, sont tenus de présenter des pleins pouvoirs.

iii) *OACI*

Tous les représentants, y compris les représentants au Conseil de l'OACI, doivent être munis de pleins pouvoirs pour signer des conventions ou tous autres accords élaborés sous les auspices de l'OACI ou conclus entre l'OACI et le gouvernement intéressé.

iv) *OIT*

Les instruments adoptés par la Conférence internationale du travail n'étant pas ouverts à la signature des Etats mais uniquement à la ratification, il n'est pas exigé de pleins pouvoirs. Toutefois, lorsque les instruments adoptés sous les auspices de l'organisation à des réunions spéciales sont ouverts à la signature dès leur adoption ou ultérieurement, la présentation de pleins pouvoirs est requise.

v) *OMCI*

La présentation de pleins pouvoirs est requise pour la signature d'instruments assimilables à des traités (qui ne sont pas par exemple des actes finals) élaborés à des conférences de l'OMCI.

vi) *UIT*

En vertu du chapitre 5 du Règlement général annexé à la Convention internationale des télécommunications (Montreux 1965), les représentants doivent être munis de pleins pouvoirs pour être habilités à signer l'acte final des conférences de l'UIT.

vii) *UNESCO*

Les conventions adoptées par la Conférence générale de l'UNESCO ne sont pas ouvertes à la signature de sorte que la question des pleins pouvoirs ne se pose pas. Toutefois, les pleins pouvoirs sont exigés dans le cas de conférences internationales convoquées par la Conférence générale et consacrées à l'adoption et à la signature d'un accord international. Les représentants permanents ne sont pas habilités à signer des conventions multilatérales ou d'autres accords élaborés sous les auspices de l'UNESCO s'ils ne sont pas munis de pleins pouvoirs spéciaux, mais ces pouvoirs ne sont pas considérés comme nécessaires dans le cas d'accords bilatéraux se présentant sous forme d'échanges de notes entre l'organisation et l'Etat intéressé.

viii) *UPU*

Des pleins pouvoirs sont nécessaires pour habiliter les représentants à négocier ou signer les actes de l'UPU qui sont adoptés à chacun de ses congrès; parfois certains délégués sont uniquement habilités à négocier, seul le chef de la délégation étant habilité à signer.

ix) *OMS*

Les représentants permanents sont tenus de présenter des pouvoirs spéciaux pour être habilités à signer des accords entre l'organisation et l'Etat intéressé. La procédure d'adoption par l'Assemblée mondiale de la santé des conventions, accords et règlements est telle qu'il n'est pas nécessaire de délivrer des pleins pouvoirs aux représentants à l'Assemblée.

Section 6. — Nomination d'un représentant auprès de plusieurs organisations ou à plusieurs postes; représentation de plusieurs Etats par le même représentant

13. Souvent, la même personne est chargée de représenter son pays auprès de plusieurs institutions spécialisées surtout dans le cas de celles ayant leur siège à Genève. Le même représentant exerce aussi parfois les fonctions d'ambassadeur de son pays dans le pays hôte ou dans un pays voisin ou de membre d'une mission diplomatique.

14. Dans la plupart des institutions spécialisées, un représentant ne peut agir au nom d'un Etat autre que celui qui l'a nommé. Il existe néanmoins des exceptions à cette règle. Les délégués aux conférences de l'UIT et aux congrès de l'UPU, par exemple, peuvent représenter plusieurs Etats membres, encore que dans le cas de l'UPU une délégation ne puisse pas représenter plus de deux pays. A l'OACI, le règlement intérieur de l'Assemblée et du Comité juridique prévoit que nul ne peut représenter plusieurs Etats, mais le règlement intérieur des Réunions régionales de navigation aérienne permet à une personne d'être nommée en qualité de représentant de plusieurs Etats. A l'UNESCO, la délégation de l'URSS a représenté la République socialiste soviétique de Biélorussie et la République socialiste soviétique d'Ukraine avant que ces Etats ne nomment leurs propres représentants.

CHAPITRE II. — APPLICATION DES ACTES CONSTITUTIFS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AIEA EN CE QUI CONCERNE LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Section 7. — Etendue des privilèges et immunités découlant des actes constitutifs des institutions spécialisées et de l'AIEA

15. Le paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies dispose que:

> Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

On trouve des dispositions traduisant le même principe dans les actes constitutifs de la plupart des institutions spécialisées [88].

16. Dans la Convention sur les institutions spécialisées où, comme dans la Convention générale, on a procédé par énumération, les privilèges et immunités accordés aux représentants des Etats membres en application de ces dispositions constitutionnelles sont clairement énoncés. Sauf dans deux cas, les facilités accordées ne sont pas identifiées à celles consenties aux représentants diplomatiques. De plus, il est expressément prévu dans la section 16 que:

> Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres, non pour leur bénéfice personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en ce qui concerne les institutions spécialisées.

Par conséquent, exception faite des cas où l'Etat hôte (qu'il s'agisse d'un Etat sur le territoire duquel l'institution spécialisée a son siège ou d'un Etat où une institution spécialisée a convoqué une réunion spéciale)

[88] Article 40, par. 2, de la Constitution de l'OIT; article XII de l'Acte constitutif de l'UNESCO; article 67 de la Constitution de l'OMS; article 27, alinéa *b*, ii, de la Convention de l'OMM.

accorde des privilèges et immunités en plus de ceux qui sont prévus dans la Convention sur les institutions spécialisées afin d'assimiler la situation des représentants à celle des diplomates, les représentants des Etats membres n'ont droit à des privilèges et immunités que dans la mesure prévue par la Convention précitée ou par l'acte constitutif de l'institution spécialisée intéressée.

17. Sauf dans le cas de l'OACI, où les représentants des Etats membres du Conseil de l'OACI autres que le Président ne se voient accorder que les privilèges et immunités dont jouissent les représentants aux réunions, il semble que tous les représentants permanents jouissent de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux diplomates. Dans le cas de la Suisse [89], des dispositions à cet effet figurent dans la décision du Conseil fédéral suisse du 31 mars 1948 [90]. On trouve des dispositions analogues dans les accords relatifs à leur siège conclus par les institutions spécialisées autres que l'OACI [91].

Section 8. — Nationalité des représentants et octroi des privilèges et immunités

18. La section 17 de la Convention sur les institutions spécialisées stipule que les dispositions des sections 13, 14 et 15 qui octroient des privilèges et immunités aux représentants

> ne sont pas opposables aux autorités de l'Etat dont la personne est ressortissante ou dont elle est ou a été le représentant.

Il ne semble pas s'être produit de cas où le représentant d'un Etat membre ait cherché à opposer les dispositions de la Convention à l'Etat qu'il représentait ou dont il était ressortissant.

19. Lorsque la personne désignée comme représentant s'est trouvée être ressortissante d'un autre Etat, ni l'organisation ni l'Etat hôte n'ont, d'ordinaire, élevé d'objections contre la nomination en soi. En pareil cas, où il s'agissait généralement de la nomination de représentants permanents, l'Etat hôte a accordé à l'intéressé les mêmes privilèges et immunités qu'aux autres représentants. Toutefois, lorsque le représentant ainsi désigné était ressortissant de l'Etat hôte lui-même, ce dernier, agissant d'ordinaire conformément à des dispositions conventionnelles précises [92], n'a pas cru devoir accorder d'immunités et privilèges plus étendus que ceux s'attachant aux fonctions.

20. Il convient de noter que dans le cas de l'OIT les lettres de créance de délégués des employeurs ou des travailleurs à la Conférence générale de l'OIT ont à diverses reprises été contestées pour des raisons de nationalité. Dans l'un de ces cas, une organisation syndicale qui était numériquement la plus importante du pays a fait objection aux lettres de créance du délégué des travailleurs de ce pays; normalement, le délégué aurait dû, conformément à l'article 3 de la Constitution de l'OIT, être nommé avec son assentiment. Le gouvernement a toutefois précisé qu'il n'avait pas sollicité l'assentiment de cette organisation parce que celle-ci devait être considérée comme « non nationale » du fait qu'elle groupait un grand nombre de travailleurs originaires d'un pays voisin. La Commission de vérification des pouvoirs n'a pas accepté l'objection parce qu'il ne lui était pas possible d'établir les faits avec certitude dans le délai qui lui était imparti. Mais elle a exprimé l'opinion que dénier tout caractère représentatif à une organisation à laquelle appartenaient un grand nombre de travailleurs, dont beaucoup étaient peut-être d'origine étrangère mais avaient résidé de façon continue dans l'Etat membre pendant de nombreuses années, revenait à les priver du droit de participer à la représentation des travailleurs du pays.

Section 9. — Moment où les privilèges et immunités prennent effet et cessent

21. La section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées dispose que les représentants jouissent des privilèges et immunités énumérés dans cette section « au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion » [93]. Il n'est pas nécessaire que le voyage des représentants soit notifié aux Etats de transit ou d'accueil (bien que, normalement, il le soit, ne serait-ce que par la présentation aux autorités compétentes, par le représentant lui-même, d'un passeport ou autre papier d'identité), et le consentement de ces Etats n'est pas exigé comme condition d'octroi des privilèges et immunités dans chaque cas particulier. En conséquence, lorsque les Etats ont adhéré à la Convention sur les institutions spécialisées ou ont accepté des dispositions formulées en termes analogues, que ce soit dans des accords bilatéraux conclus avec une institution ou par tout autre moyen, les privilèges et immunités en cause sont censés prendre effet au moment

---

[89] Conformément aux accords conclus entre la Suisse et l'UIT, l'UPU et l'OMM respectivement, les représentants non permanents des Etats membres de ces organisations jouissent de privilèges et immunités analogues à ceux accordés aux représentants non permanents de l'ONU en vertu de l'Accord de 1946 entre l'ONU et la Suisse; ce dernier Accord prévoit des privilèges et immunités identiques à ceux prévus dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

L'OIT et l'OMS ont conclu des accords avec la Suisse en 1946 et 1948 respectivement; en vertu de ces accords, les représentants non permanents jouissent de privilèges et immunités analogues, pour l'essentiel, à ceux prévus dans l'Accord que la Suisse a conclu en 1946 avec l'ONU, mais définis en termes différents.

Le Règlement douanier du 23 avril 1952 précise la portée de l'immunité fiscale et de l'immunité de juridiction dont jouissent les représentants, permanents ou temporaires.

[90] Voir le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, alinéa *b* de la section 7, par. 61 à 63.

[91] Voir l'article XI de l'Accord relatif au siège de la FAO, l'article XIII de l'Accord relatif au siège de l'AIEA et l'article 18 de l'Accord relatif au siège de l'UNESCO.

[92] Pour des exemples de ces dispositions, voir l'article XI, section 24 *c* de l'Accord relatif au siège de la FAO, l'article XVIII, section 48 *c* de l'Accord relatif au siège de l'AIEA et l'article III, sections 17 et 18, de l'Accord relatif au siège de l'OACI.

[93] L'interprétation de ce membre de phrase en liaison avec les mots qui le précèdent « pendant l'exercice de leurs fonctions » est examinée dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, section 9, par. 87 et 88 ci-dessus.

où le représentant quitte son Etat d'origine ou son poste habituel, s'il est affecté en dehors de son pays d'origine.

22. En ce qui concerne la durée d'application de certains des principaux privilèges, la section 14 de la Convention sur les institutions spécialisées dispose ce qui suit:

> En vue d'assurer aux représentants des membres des institutions spécialisées aux réunions convoquées par elles une complète liberté de parole et une complète indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions, l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles ou les écrits ou les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions continuera à leur être accordée même après que le mandat de ces personnes aura pris fin.

Cette disposition a également été incluse dans la plupart des instruments bilatéraux pertinents relatifs aux institutions spécialisées.

23. Par contraste avec la situation en ce qui concerne les privilèges et immunités prévus par la Convention précitée ou par des accords rédigés en termes analogues, lorsqu'il s'agit de privilèges et immunités semblables à ceux accordés aux diplomates (principalement dans le cas des représentants permanents), il apparaît que l'octroi de ces privilèges et immunités dépend dans la plupart des cas de la notification au pays hôte. Il convient cependant de considérer ce résumé de la pratique générale à la lumière des dispositions de traités particuliers et de la pratique suivie par les différents pays à l'égard des représentants diplomatiques.

i) *FAO*

Les représentants résidents étant habituellement membres des missions diplomatiques à Rome, la période pendant laquelle ils bénéficient des privilèges et immunités est déterminée par la pratique suivie en la matière par le Gouvernement italien. Les autres représentants jouissent de la même protection que celle qui est prévue par la Convention sur les institutions spécialisées en vertu de la section 25 de l'article XII de l'Accord relatif au siège de la FAO.

ii) *AIEA*

En vertu de l'article XIII de l'Accord relatif au siège, les gouverneurs et les représentants permanents ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques; ainsi, leurs privilèges et immunités prennent effet dès la notification par l'AIEA de leur arrivée dans le pays hôte. En vertu de la section 33 de l'article XIV de l'Accord relatif au siège et des sections 12 et 13 de l'article V de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA, les autres représentants ont droit aux privilèges et immunités dans les mêmes conditions de temps que celles qui sont prévues par la Convention sur les institutions spécialisées.

iii) *OACI*

La section 15 de l'Accord relatif au siège prévoit expressément qu'aucun représentant n'aura droit aux privilèges et immunités énumérés à la section 12 (qui correspondent dans l'ensemble à ceux que prévoit la section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées) à moins que son nom et son statut juridique n'aient été dûment notifiés au Secrétaire d'Etat aux affaires extérieures du pays hôte. En pratique, les facilités habituelles d'entrée sont accordées aux représentants à leur arrivée avant que la notification officielle ait été faite.

En ce qui concerne la durée des privilèges et immunités des représentants, l'alinéa a) de la section 12 de l'Accord relatif au siège dispose que l'immunité de juridiction en ce qui concerne leurs actes officiels continuera à leur être accordée même après qu'ils auront cessé d'être représentants.

iv) *OIT* [94]

La décision du 31 mars 1948 du Conseil fédéral suisse, selon laquelle les représentants permanents jouissent du statut diplomatique, s'applique si l'Etat d'envoi annonce la nomination à l'autorité suisse, c'est-à-dire au Département politique fédéral, et si cette autorité reconnaît le représentant qui a été nommé [95].

En ce qui concerne les délégués, la notification à l'Etat d'accueil ou l'acceptation par celui-ci ne semble pas requise. Seules les personnes qui ont été formellement désignées comme délégués par notification à l'Organisation bénéficient d'immunités en cette qualité, mais il ne ressort pas de la pratique suivie par l'OIT que les privilèges et immunités en question ne prennent effet qu'à la date de réception de la notification, par opposition à la date où a commencé le voyage à destination du lieu de la réunion.

v) *OMCI*

Il n'a pas été prescrit de procédure particulière en application des dispositions pertinentes de la Convention sur les institutions spécialisées et l'OMCI présume qu'elles s'appliquent automatiquement.

vi) *UNESCO*

Conformément à l'article 18 de l'Accord relatif au siège, cette matière est régie, pour tous les représentants, par la pratique suivie par l'Etat hôte à l'égard des représentants diplomatiques accrédités auprès de lui. Cependant, lorsqu'un représentant permanent présente ses lettres de créance au Directeur général, c'est l'organisation qui demande à l'Etat hôte de lui fournir une carte diplomatique; cette demande constitue une notification implicite à l'Etat hôte. Dans des cas très rares, cette demande est faite par l'ambassade du pays intéressé, sans l'intervention de l'organisation.

Section 10. — Restrictions aux privilèges et immunités de représentants imposées par l'Etat hôte pour des raisons de réciprocité

24. Il ne semble pas que les institutions spécialisées connaissent de cas où les privilèges et immunités

[94] Il existe des arrangements analogues dans le cas des représentants auprès de l'UIT, de l'UPU, de l'OMS et de l'OMM respectivement.

[95] Décision du Tribunal fédéral suisse dans l'affaire *B. c. M.*, *Arrêts du Tribunal fédéral suisse*, 85, 1959 II, p. 153; voir le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, section 9, par. 89 ci-dessus.

accordés à des représentants non permanents par l'Etat hôte aient été restreints parce que les privilèges et immunités correspondants avaient été refusés aux représentants de l'Etat hôte dans le pays d'envoi ou avaient fait l'objet de restriction [96]. Ces exemples ont été rares dans le cas des représentants permanents, mais ils se sont néanmoins produits, principalement en application de dispositions de traités prévoyant que les privilèges et immunités seraient accordés à ces représentants dans les mêmes conditions que celles dans lesquelles ils étaient accordés par l'Etat intéressé aux diplomates accrédités auprès de lui. Dans le cas de la FAO, par exemple, s'il n'y a pas effectivement eu de cas du type indiqué ci-dessus, on pourrait néanmoins examiner la question de la réciprocité à propos de la section 25 a) de l'article XI de l'Accord relatif au siège, qui dispose que les représentants permanents d'Etats membres et les membres de leurs missions

> jouiront sur le territoire de la République italienne... des privilèges et immunités qui sont accordés par le Gouvernement de la République italienne aux envoyés diplomatiques et aux membres de leurs missions de rang comparable accrédités auprès du Gouvernement et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes.

Bien que les dispositions de l'Accord relatif au siège de l'AIEA soient moins explicites, l'Etat hôte a appliqué le principe de la réciprocité à certaines missions auprès de l'AIEA. Il a par exemple refusé, en pareil cas, de rembourser le paiement de la taxe sur l'essence ou d'autoriser la revente d'automobiles, après la période habituelle de deux ans, sans paiement de droits de douane; de plus, des visas ont été délivrés pour une période moins longue que la période habituelle d'une année. L'AIEA a contesté l'affirmation du gouvernement hôte selon laquelle l'Accord relatif au siège l'autorisait à imposer ces restrictions au personnel des missions accréditées auprès de l'AIEA, de même qu'aux missions diplomatiques accréditées auprès du gouvernement, puisque des restrictions analogues étaient imposées aux représentants de l'Etat hôte affectés dans les pays visés.

25. Un litige qui s'est produit à l'UNESCO a donné lieu à une contestation analogue dont le Gouvernement français a reconnu le bien-fondé. En vertu de l'Accord relatif au siège de l'UNESCO, le bénéfice des privilèges et immunités des représentants n'est pas soumis à réciprocité; cependant, il y a eu un cas où les autorités françaises ont refusé d'accorder à un représentant l'exonération de la redevance sur les postes récepteurs de radiodiffusion parce que cette exonération n'était pas accordée aux diplomates dans l'Etat d'envoi. L'exonération a néanmoins été obtenue à la suite d'une requête de l'organisation attirant l'attention sur son statut juridique particulier et sur l'inapplicabilité, à l'égard des représentants accrédités auprès d'elle, d'une condition de réciprocité. On a soutenu que la disposition pertinente (art. 18) de l'Accord relatif au siège accordant aux représentants des privilèges et immunités égaux à ceux reconnus aux diplomates de même rang devait être interprétée dans le sens le plus favorable, c'est-à-dire que si un avantage était accordé à un diplomate d'un certain rang, le même avantage devait être accordé à tous les représentants de même rang auprès de l'UNESCO. Les autorités françaises ont apparemment accepté cette interprétation puisqu'elles ont accordé l'exonération.

26. En vertu de la décision du Conseil fédéral suisse du 31 mars 1948, les missions permanentes en Suisse bénéficient de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux missions diplomatiques à Berne. Ceux-ci étant fondés sur la réciprocité, les privilèges et immunités dont bénéficient les différentes missions permanentes ne sont pas tout à fait les mêmes, mais il semble que les différences s'atténuent.

27. Enfin, il convient de noter que l'Ordonnance n° 172 du Conseil de la Province de Québec, en date du 26 janvier 1965, exempte les représentants auprès de l'OACI des dispositions législatives touchant l'impôt provincial sur le revenu, les droits de succession, la taxe sur l'essence, l'impôt sur la vente au détail et les droits d'immatriculation des véhicules automobiles, sous réserve que les pays que représentent ces personnes accordent aux représentants de la Province sur leur territoire les mêmes privilèges.

CHAPITRE III. — IMMUNITÉ AU REGARD DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES, JURIDICTIONNELLES ET AUTRES DE L'ETAT HÔTE

Section 11. — Inviolabilité personnelle et immunité d'arrestation

28. La section 13 *a* de l'article V de la Convention sur les institutions spécialisées dispose que les représentants des Etats membres jouissent de

> l'immunité d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels...

Cette disposition, qui figure également dans les accords relatifs au siège des différentes institutions spécialisées [97] a été généralement observée. Il ressort des renseignements fournis par les institutions spécialisées qu'il y a eu fort peu de cas d'arrestation de représentants [98] et que l'inviolabilité de la personne des représentants a été dûment respectée.

29. Un certain nombre de pays ont inscrit dans leur législation nationale, en règle générale parallèlement aux dispositions destinées à protéger les représentants diplomatiques auprès d'eux, des dispositions visant à assurer l'inviolabilité de la personne des représentants auprès d'organisations internationales. La question est expressément prévue à l'article 296 du Code pénal

[96] Voir cependant l'Ordonnance n° 172 du Conseil de la Province de Québec, en date du 26 janvier 1965, dont il est question au paragraphe 27.

[97] Voir par exemple l'article XI et la section 26 *a* de l'article XII de l'Accord relatif au siège de la FAO; l'article XIII et la section 33 *a* de l'article XIV de l'Accord relatif au siège de l'AIEA et la section 12 *a* de l'article III de l'Accord relatif au siège de l'OACI.

[98] On trouvera plus loin, à la section 19, par. 48, des détails sur l'arrestation d'un représentant à la suite d'un accident de la route.

suisse, qui stipule que celui qui, publiquement, aura outragé un représentant officiel d'un Etat étranger au sein d'une institution interétatique sera puni de l'emprisonnement ou de l'amende.

30. Aucune institution spécialisée n'a indiqué qu'elle avait jamais eu connaissance de restrictions apportées à la liberté de mouvement de représentants.

Section 12. — Immunité de juridiction et levée d'immunité

31. La section 13 *a* de l'article V de la Convention sur les institutions spécialisées dispose que les représentants des Etats membres jouissent de l'« immunité de toute juridiction » en ce qui concerne « les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ». Il semble qu'il n'y ait eu aucun cas dans lequel cette immunité de juridiction ait manqué d'être accordée à un représentant auprès d'une institution spécialisée. Lorsque les représentants auprès d'une institution spécialisée bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques, ils jouissent d'une immunité de juridiction plus large, en ce sens que celle-ci s'étend aux actes privés. La portée exacte de cette immunité varie d'un pays à l'autre. Dans certains pays, par exemple, l'immunité de juridiction ne s'étend pas aux cas où des diplomates sont pris en flagrant délit. De telles restrictions ne s'appliquent pas, bien entendu, lorsque l'immunité de juridiction est limitée aux actes officiels.

32. Pour ce qui est de la levée de l'immunité, le principe fondamental est celui énoncé à la section 16 de la Convention sur les institutions spécialisées, qui dispose:

Les privilèges et immunités sont accordés aux représentants des membres, non pour leur bénéfice personnel, mais dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en ce qui concerne les institutions spécialisées. Par conséquent, un membre a non seulement le droit, mais le devoir de lever l'immunité de son représentant dans tous les cas où, à son avis, l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée.

33. Abstraction faite de cette disposition, que l'on retrouve dans un certain nombre d'accords conclus par les institutions spécialisées, l'exercice par un Etat membre de son pouvoir discrétionnaire de lever ou non l'immunité n'est soumis à aucune restriction. Les institutions spécialisées ont indiqué qu'il ne s'était produit aucun cas dans lequel un Etat membre avait levé l'immunité de juridiction à propos d'un acte officiel d'un de ses représentants [99]. A leur connaissance, aucun représentant n'avait même été cité à comparaître devant un tribunal pour y déposer comme témoin.

34. Il convient de noter que, dans l'annexe I, concernant l'Organisation international du Travail, de la Convention sur les institutions spécialisées, il est dit que, s'agissant des membres employeurs et travailleurs du Conseil d'administration, la levée de l'immunité ne peut être prononcée que par le Conseil. Des dispositions analogues sont prévues, dans le cas du Conseil d'administration de l'OMS, au paragraphe 1 de l'annexe VII à ladite Convention.

Section 13. — Abus des privilèges et départ des représentants à la demande de l'Etat hôte

35. L'article VII de la Convention sur les institutions spécialisées est ainsi conçu:

ABUS DES PRIVILÈGES

Section 24

Si un Etat partie à la présente Convention estime qu'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité accordés par la présente Convention, des consultations auront lieu entre cet Etat et l'institution spécialisée intéressée en vue de déterminer si un tel abus s'est produit et, dans l'affirmative, d'essayer d'en prévenir la répétition. Si de telles consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour l'Etat et l'institution spécialisée intéressée, la question de savoir s'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité sera portée devant la Cour internationale de Justice, conformément à la section 32. Si la Cour internationale de Justice constate qu'un tel abus s'est produit, l'Etat partie à la présente Convention et affecté par ledit abus aura le droit, après notification à l'institution spécialisée intéressée, de cesser d'accorder, dans ses rapports avec cette institution, le bénéfice du privilège ou de l'immunité dont il aurait été fait abus.

Section 25

1. Les représentants des membres aux réunions convoquées par les institutions spécialisées, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de réunion, ainsi que les fonctionnaires visés à la section 18, ne seront pas contraints par les autorités territoriales de quitter le pays dans lequel ils exercent leurs fonctions en raison d'activités exercées par eux en leur qualité officielle. Toutefois, dans le cas où une telle personne abuserait du privilège de résidence en exerçant dans ce pays des activités sans rapport avec ses fonctions officielles, elle pourra être contrainte de quitter le pays par le Gouvernement de celui-ci, sous réserve des dispositions ci-après:

2. I) Les représentants des membres ou les personnes jouissant de l'immunité diplomatique aux termes de la section 21 ne seront pas contraints de quitter le pays si ce n'est conformément à la procédure diplomatique applicable aux envoyés diplomatiques accrédités dans ce pays.

II) Dans le cas d'un fonctionnaire auquel ne s'applique pas la section 21, aucune décision d'expulsion ne sera prise sans l'approbation du ministre des affaires étrangères du pays en question, approbation qui ne sera donnée qu'après consultation avec le directeur général de l'institution spécialisée intéressée; et si une procédure d'expulsion est engagée contre un fonctionnaire, le directeur général de l'institution spécialisée aura le droit d'intervenir dans cette procédure pour la personne contre laquelle la procédure est intentée.

36. Aucune disposition correspondante ne figure dans la Convention générale. Etant donné qu'il ne s'est produit aucun cas dans lequel on ait eu l'occasion d'appliquer l'article VII de la Convention sur les institutions spécialisées ou toute autre disposition analogue d'un accord relatif au siège d'une institution spécialisée, il n'existe pas de pratique en ce qui concerne l'interprétation dudit article.

[99] Voir cependant, plus loin, à la section 19, par. 48, l'exposé du cas d'un représentant auprès de l'OACI qui, accusé d'une infraction au code de la route, a plaidé coupable.

Section 14. — Mesures restrictives relatives à l'immigration, formalités d'enregistrement des étrangers et obligations de service national

37. Les immunités prévues à l'alinéa *d* de la section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées en ce qui concerne les mesures restrictives relatives à l'immigration, les formalités d'enregistrement des étrangers et les obligations de service national ont été largement respectées. Dans les quelques cas où des difficultés se sont produites à l'occasion de la délivrance de visas d'entrée (dues par exemple, à des retards d'ordre administratif ou au caractère tardif de la demande) l'institution intéressée est intervenue sur demande pour obtenir que des mesures soient prises sans tarder et les autorités du pays hôte ont alors, en règle générale, pris des dispositions pour accélérer la procédure. Normalement, l'immunité au regard des obligations de service national ne s'applique pas lorsque le représentant intéressé est un ressortissant du pays hôte.

Section 15. — Restrictions monétaires ou de change

38. Conformément à l'alinéa *e* de la section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées, les représentants ont joui des

> mêmes facilités en ce qui concerne les restrictions monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants de Gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

39. La majorité des institutions spécialisées ont déclaré qu'elles n'avaient connaissance d'aucune restriction monétaire ou de change imposée aux représentants permanents ou temporaires. L'AIEA a indiqué que, hors du pays hôte, où il n'était appliqué aucune restriction, on attendait des représentants qu'ils respectent toutes restrictions en vigueur. Toutefois, certains des Etats qui accueillaient sur leur territoire des réunions de l'AIEA avaient délivré aux représentants à ces réunions des visas de tourisme spéciaux qui leur donnaient droit à un taux de change plus favorable que celui accordé aux membres du corps diplomatique.

Section 16. — Bagages et effets personnels

40. En vertu de l'alinéa *a* de la section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées, les représentants jouissent de l'immunité de saisie de leurs bagages personnels; de plus aux termes de l'alinéa *f* de la même section, il leur est accordé:

> les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.

Aucun problème particulier ne semble s'être posé à cet égard. La plupart des institutions ont indiqué, soit que les bagages et effets personnels des représentants ne faisaient l'objet d'aucune visite, soit que cette visite était réduite au minimum. Lorsque les représentants jouissent des privilèges et immunités diplomatiques la situation varie légèrement selon le rang du représentant intéressé. L'UNESCO a indiqué que, dans le cas des représentants permanents assimilés à des chefs de missions diplomatiques, l'Etat hôte n'exerçait aucun contrôle, ni à l'entrée ni à la sortie des effets. Les membres de missions permanentes de rang inférieur étaient soumis à des contrôles, mais, la plupart du temps, les autorités douanières acceptaient un inventaire des meubles et objets mobiliers sans procéder à une inspection et exemptaient également de la visite les bagages personnels. L'AIEA a déclaré que les meubles et objets mobiliers n'étaient pas inspectés à l'arrivée, mais qu'ils étaient susceptibles d'être examinés au départ, pour voir s'ils comprenaient des objets d'art achetés dans le pays hôte.

Section 17. — Droits de douane et d'accise

41. Les représentants jouissent, en général, de l'immunité en ce qui concerne les droits de douane et d'accise, mais, dans la pratique, les modalités d'application de cette immunité varient selon les pays, en fonction de l'étendue de l'immunité accordée (suivant, par exemple, qu'elle est ou non analogue à celle dont jouissent les diplomates) et du régime d'imposition adopté par le pays en cause.

42. La situation, en ce qui concerne les représentants auprès d'institutions spécialisées ayant leur siège en Suisse est la même que dans le cas des représentants auprès de l'Office des Nations Unies à Genève [100]. Il convient de noter, cependant, qu'à la demande de l'OIT, le Président de la Conférence générale et le Président du Conseil d'administration jouissent, au cours des réunions des organes en question, des mêmes privilèges en matière de droits de douane et d'accise que les chefs de missions permanentes, à cette exception près qu'ils ne sont pas autorisés à importer des meubles et objets mobiliers, ni des automobiles. Dans le cas de la FAO, l'étendue de l'exonération accordée aux représentants résidents dépend de leur statut diplomatique et est déterminée conformément aux règles générales relatives aux envoyés diplomatiques. Lorsque le représentant résident n'est pas membre d'une mission diplomatique accréditée auprès du Gouvernement italien, les importations en franchise sont limitées, en particulier pour ce qui est des automobiles, de l'essence et du tabac. Ceux des représentants permanents auprès de l'UNESCO qui sont assimilés aux chefs de missions diplomatiques peuvent, en tout temps, importer en franchise des articles destinés à leur usage personnel ou à celui de leur mission. Les autres membres des missions permanentes ont le droit d'importer en franchise leurs meubles et objets mobiliers ainsi que leurs effets à l'occasion de leur prise de fonctions et ont également le droit d'importer une automobile en franchise sur présentation d'un certificat de douane sans cautionnement.

43. Dans le cas de l'OACI, les dispositions de base, contenues dans la section 12 de l'Accord relatif au siège, sont ainsi conçues:

> *g*) Admission en franchise, en tous temps, des articles destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille, étant entendu

[100] Voir le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, section 17, par. 136 et 137 ci-dessus.

que tout article ainsi exonéré sera frappé des droits et taxes en vigueur s'il est vendu ou cédé de toute autre manière, au Canada, avant l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date d'acquisition, en ce qui concerne tous articles autres que les véhicules automobiles, et d'un délai de deux ans à compter de cette date dans le cas de véhicules automobiles, et que le vendeur sera alors tenu d'acquitter ces droits et taxes;

h) Exemption du droit d'accise imposé en vertu de la Loi de l'accise sur les spiritueux et les tabacs de fabrication nationale achetés de manufacturiers autorisés au Canada;

i) Exemption du droit d'accise et/ou de la taxe de vente sur les spiritueux, vins et tabacs de fabrication nationale lorsque ces produits sont achetés directement de manufacturiers autorisés, pour l'usage personnel desdits représentants, ainsi que sur les automobiles et la bière blanche, blonde ou brune, lorsque ces produits sont achetés de manufacturiers autorisés sur présentation de certificats appropriés; toutefois, tout article ainsi exonéré sera assujetti aux droits et taxes en vigueur s'il est vendu ou cédé de toute autre manière avant l'expiration d'un délai d'un an à compter de la date de l'achat, et dans ce cas, le vendeur devra acquitter lesdits droits et taxes.

Section 18. — Imposition

44. La question de l'immunité fiscale des représentants est traitée indirectement dans la Convention sur les institutions spécialisées, dont la section 15 dispose:

Dans le cas où l'incidence d'un impôt quelconque est subordonnée à la résidence de l'assujetti, les périodes pendant lesquelles les représentants des membres des institutions spécialisées aux réunions convoquées par celles-ci se trouveront sur le territoire d'un membre pour l'exercice de leurs fonctions ne seront pas considérées comme des périodes de résidence.

45. Exception faite des ressortissants du pays hôte, les représentants jouissent d'importantes immunités en matière fiscale. A l'OACI [101] et à l'UNESCO, tous les représentants, et à la FAO et à l'AIEA, les représentants résidents, jouissent des mêmes exonérations fiscales que les diplomates de rang comparable accrédités auprès du pays hôte dont il s'agit. Dans le cas de l'AIEA, le pays hôte ne perçoit aucun impôt sur les locaux utilisés par les missions ou les représentants, y compris les locaux et les parties de bâtiments pris à bail. Les missions permanentes auprès de l'UNESCO ne paient de taxes que pour les prestations de services (balayage, services sanitaires, etc.) et n'acquittent la contribution foncière que lorsque le représentant permanent est propriétaire du bâtiment. Les représentants permanents sont exonérés de la contribution mobilière — impôt auquel sont assujetties, en France, les personnes ayant à leur disposition une habitation meublée — en ce qui concerne leur résidence principale mais non toute résidence secondaire.

[101] Aux termes de l'alinéa *j* de la section 12 de l'Accord relatif au siège de l'OACI, les représentants jouissent de la même exonération de l'impôt fédéral sur le revenu que celle qui est accordée par le Gouvernement du Canada aux envoyés diplomatiques. La section 18 de cet Accord prévoit que le Gouvernement du Canada ne prélèvera pas de taxes successorales ni de droits de succession sur les biens ou à l'égard des biens acquis au Canada à des fins de résidence. L'Ordonnance du Conseil de Québec n° 172, en date du 26 janvier 1965, accorde l'exemption de l'impôt provincial sur le revenu, des droits de succession, de la taxe sur l'essence, de l'impôt sur la vente au détail et des droits d'immatriculation des véhicules automobiles.

46. Les représentants sont généralement exemptés du paiement de toutes contributions à un système de sécurité sociale. Les missions permanentes auprès de l'AIEA sont exemptes, en vertu des articles XII et XIII de l'Accord relatif au siège, des contributions au titre de la sécurité sociale qui sont à la charge de l'employeur; il semble cependant que, dans la pratique, ces contributions aient été volontairement payées par les missions permanentes.

Section 19. — Plaques d'immatriculation diplomatiques, infractions aux règles de stationnement et réglementation de la circulation

47. Les autorités des divers pays hôtes délivrent aux représentants et aux missions permanentes des plaques d'immatriculation diplomatiques spéciales pour les automobiles utilisées, soit par les représentants eux-mêmes, soit par les missions. Ces plaques sont prévues pour permettre à la police et aux autres autorités d'identifier les automobiles des personnes qui jouissent de l'immunité de juridiction.

48. En règle générale, il n'est pas infligé d'amende aux représentants en cas d'infraction aux règles de stationnement ou au code de la route; les autorités locales se contentent de leur signaler l'infraction commise; dans les cas graves ou s'il y a récidive, la chose peut également être signalée à l'institution spécialisée intéressée. En Suisse, à la suite d'accidents, il est parfois pris des mesures administratives (retrait du permis de conduire, par exemple). Dans un cas, on a allégué qu'après avoir endommagé une autre automobile, un représentant auprès de l'OACI avait quitté les lieux de l'accident. L'intéressé avait été arrêté par la police locale à une certaine distance de l'endroit où s'était produit l'accident. Un fonctionnaire de l'OACI s'est alors mis en rapport avec la police et a fait observer que l'arrestation était illégale. La police a refusé de relâcher ledit représentant, déclarant qu'elle devrait consulter son conseiller juridique sur ce point. Peu de temps après, un tribunal local a ordonné la mise en liberté du représentant jusqu'au jour du procès. Entre-temps, le Conseil du représentant a obtenu la restitution de l'automobile de ce dernier qui avait été mise à la fourrière. A la deuxième audience, le représentant a plaidé coupable et a été condamné.

CHAPITRE IV. — IMMUNITÉ DES LOCAUX

Section 20. — Statut diplomatique et emplacement des locaux

49. Le statut diplomatique est généralement reconnu aux locaux utilisés par les représentants. Aucun Etat hôte ne semble avoir imposé de restrictions quant à l'emplacement de ces locaux.

50. L'UNESCO a indiqué que trente-cinq missions permanentes avaient des bureaux dans le bâtiment même de l'UNESCO et trente-six des bureaux à l'extérieur, soit à l'ambassade de l'Etat membre représenté, soit à la résidence du représentant permanent. Les représentants au Conseil de l'OACI sont les seuls autres

représentants, semble-t-il, qui aient des bureaux dans les locaux de l'organisation auprès de laquelle ils sont accrédités.

Section 21. — Inviolabilité des locaux des missions et du domicile privé des membres des missions

51. Les Etats hôtes ont reconnu l'inviolabilité des locaux des missions permanentes et, du moins implicitement, celle du domicile privé des représentants. La question a été rarement soulevée en ce qui concerne ce dernier; toutefois, l'Accord de 1946 entre la Suisse et l'OIT et l'Accord de 1948 entre la Suisse et l'OMS prévoient tous deux expressément, à l'alinéa *a* de l'article 15, l'inviolabilité du lieu de résidence des représentants.

52. A la connaissance des institutions spécialisées, les autorités des Etats hôtes ont assuré de façon adéquate la protection des locaux des missions et des domiciles privés contre les troubles causés par des particuliers.

53. En 1966, un certain nombre de questions juridiques relatives à l'inviolabilité des locaux se sont posées à l'occasion d'un incident concernant les locaux de la mission permanente de la République de Chine auprès de l'UNESCO. Les faits sont résumés ci-après [102]. Dans une communication au Directeur général de l'UNESCO, en date du 13 mars 1966, le représentant permanent de la République de Chine a fait savoir que, comme suite à une sommation d'évacuer les locaux qui lui avait été adressée le 11 mars par deux fonctionnaires français, un groupe de policiers français, accompagnés des deux fonctionnaires, ont pénétré, le 12 mars, dans la résidence et les bureaux du représentant et lui ont donné l'ordre, à lui et à son personnel, ainsi qu'aux membres de leurs familles qui demeuraient là, de quitter les lieux. Ayant opposé une fin de non-recevoir, le représentant et son personnel ont été expulsés. Les membres de la mission n'ont pas été autorisés à communiquer avec le Directeur général ni avec aucune personne de l'extérieur, si ce n'est avec le personnel du Ministère français des affaires étrangères. Les archives, documents, meubles et effets personnels restés dans les locaux ont été placés sous scellés par les autorités françaises. Le représentant permanent a protesté auprès du Directeur général, qui a indiqué au Ministère des affaires étrangères, le 14 mars, que, compte tenu des renseignements qui lui avaient été fournis, les mesures prises par les autorités françaises lui semblaient constituer une atteinte à l'inviolabilité des locaux de la mission et du domicile de certains de ses membres; ces mesures semblaient également incompatibles avec les immunités dont bénéficiaient les membres de la mission, ainsi qu'avec les garanties afférentes au statut de la mission en ce qui concernait la protection de ses archives et documents et la liberté de ses communications. Le Directeur général a élevé une protestation formelle contre une action qu'à la lumière des renseignements qui lui avaient été fournis, il jugeait incompatible avec les dispositions de l'article 18 de l'Accord relatif au siège. Tout en réservant la position de l'organisation en ce qui concernait d'autres mesures, le Directeur général priait le Ministre de prendre les mesures nécessaires pour permettre à la mission d'exercer normalement ses fonctions dans les plus brefs délais et de bénéficier de nouveau à cet effet des facilités, privilèges et immunités que son statut comportait. Il a ajouté qu'une urgence toute particulière s'attachait à la libre disposition par la délégation de ses archives et documents et des effets personnels de ses membres.

54. Dans un télégramme en date du 16 mars, le Ministre des affaires étrangères de la République de Chine a demandé au Directeur général de poursuivre le règlement de la question et de protester énergiquement auprès du Gouvernement français de façon à permettre à la mission d'exercer ses fonctions et de bénéficier du statut qui lui était accordé au titre de l'Accord relatif au siège, comme elle l'avait fait jusqu'au 12 mars.

55. Dans des communications en date du 18 mars et du 18 avril 1966, le représentant permanent de la France a déclaré que les immeubles en question étaient la propriété de l'Etat chinois, que l'ambassade de la République populaire de Chine a seule qualité pour représenter en France. Les membres de la mission permanente de la République de Chine auprès de l'UNESCO n'avaient pas été en mesure de faire valoir, pour légitimer leur occupation, un acte quelconque de droit privé; ils ne pouvaient, en conséquence, être considérés que comme des occupants sans titre de locaux que ne couvrait, dès lors, aucune immunité, ni en vertu de l'Accord de siège de 1954, ni en vertu d'aucune autre règle conventionnelle ou coutumière. Le représentant de la France a également expliqué que la reconnaissance par la France du Gouvernement de la République populaire de Chine avait fait naître une obligation internationale pour le Gouvernement français, qui ne pouvait dès lors tolérer que des immeubles appartenant à l'Etat chinois soient occupés sans droit ni titre à l'encontre de la volonté de l'Etat qui en est le légitime propriétaire. Il ne saurait être fait grief au Gouvernement français d'avoir mis fin à cette situation. Le représentant permanent de la France a déclaré que plusieurs démarches avaient été faites auparavant, mais en vain, pour décider la mission à quitter les locaux. Il a contesté que les membres de la mission eussent été empêchés, le 12 mars, de communiquer avec des personnes de l'extérieur. D'autres locaux avaient été offerts à la mission, tant le 12 mars qu'avant le 12 mars, mais elle les avait refusés; les membres de la mission avaient été informés qu'ils pourraient revenir reprendre leurs effets à tout moment. Enfin, le représentant de la France a réaffirmé la volonté de son gouvernement de respecter pleinement les dispositions de l'Accord relatif au siège.

56. Dans une note adressée, le 1er avril, au Ministre français des affaires étrangères, le Directeur général a noté avec satisfaction que le Gouvernement français comprenait son souci d'assurer à la mission des garanties concernant, notamment, la protection et la libre disposition de ses archives et des biens personnels de ses membres, et il a exprimé l'espoir que « les contacts qui sont pris actuellement permettront d'aboutir rapidement à une solution satisfaisante à cet égard ». En ce qui concernait

[102] Voir Conseil exécutif de l'UNESCO, 72e session, documents 72/EX/11 et 72/EX/11/Add, en date des 13 et 20 avril 1966.

la déclaration du représentant permanent de la France selon laquelle la mission occupait les locaux en question sans titre et ne pouvait dès lors être couverte par aucune immunité pour ce qui était desdits locaux, il a déclaré qu'il ne pouvait accepter cette conclusion. Ainsi qu'il l'avait indiqué auparavant, s'il ne pouvait prendre parti dans le litige concernant la propriété des locaux, il considérait que le chef de la mission de la République de Chine auprès de l'UNESCO jouissait, conformément à l'article 18 de l'Accord de siège, du statut accordé aux chefs des missions diplomatiques étrangères et qu'en conséquence les locaux où il avait ses bureaux ou sa résidence étaient inviolables. Cette manière de voir était conforme à la coutume diplomatique et à la pratique internationale, codifiées dans l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui ne faisait pas dépendre l'inviolabilité des locaux de la reconnaissance d'un titre de propriété par le gouvernement de l'Etat accréditaire.

57. Le Directeur général a soumis les communications échangées à l'attention du Conseil exécutif de l'UNESCO, en le priant de lui faire connaître son opinion sur la manière d'interpréter les dispositions de l'Accord relatif au Siège, eu égard aux mesures prises par les autorités françaises le 12 mars à l'encontre de la mission de la République de Chine. A la quinzième séance de sa soixante-douzième session, le 13 mai 1966, le Conseil exécutif a adopté, par 12 voix contre une, avec 9 abstentions, une résolution dans laquelle, après avoir pris note des points de vue exposés dans les documents dont il était saisi, il a marqué son appréciation pour l'attitude adoptée par le Directeur général dans son souci d'assurer le plein respect des dispositions de l'Accord relatif au Siège et lui a fait confiance pour que celles-ci soient sauvegardées en toutes circonstances [103].

Section 22. — Drapeau national

58. Dans un certain nombre de cas, le drapeau national de l'Etat membre est placé sur les locaux de la mission et quelquefois sur la voiture utilisée par le chef de mission. Les drapeaux nationaux ne sont pas placés sur les locaux occupés par des missions permanentes dans le bâtiment de l'UNESCO. Selon l'AIEA, les représentants permanents ne placent pas leur drapeau national sur les locaux qu'ils occupent sauf lorsqu'ils sont en même temps accrédités auprès de l'Etat hôte. En revanche, les représentants permanents auprès de l'UNESCO qui sont assimilés au chef d'une mission diplomatique arborent ordinairement le drapeau national sur leur voiture lorsqu'ils sont en déplacement officiel. Toutefois, il ne semble guère possible de dégager une pratique claire et uniforme en raison du fait que de nombreux représentants sont membres de missions diplomatiques et que de nombreux locaux sont également utilisés à d'autres fins (par exemple comme locaux d'ambassade ou de consulat).

[103] Conseil exécutif de l'UNESCO, 72e session, 2-31 mai 1966, document 72 EX/SR 1-36, p. 126 et 127 et point 9.1 de l'ordre du jour, *Résolutions et décisions adoptées par le Conseil exécutif à sa 72e session.*

CHAPITRE V. — LIBERTÉ DE COMMUNICATION, DROIT DE TRANSIT ET ACCÈS AUX LIEUX DE RÉUNION

Section 23. — Liberté de communication et inviolabilité de la correspondance, des archives et des documents

59. Les missions et les représentants jouissent de la liberté de communication aux mêmes conditions que les missions et les représentants accrédités auprès de l'Etat hôte ou, lorsque les représentants ne sont présents que pour participer à une conférence ou à une réunion, aux mêmes conditions que les représentants diplomatiques assistant à une conférence organisée par l'Etat hôte. Il ne semble pas qu'il y ait de différence à cet égard entre les communications envoyées par des représentants à leur gouvernement et à ses autres missions et celles qu'ils envoient à l'institution spécialisée intéressée.

60. L'inviolabilité de tous papiers et documents mentionnée à l'alinéa *b* de la section 13 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, a été pleinement reconnue [104].

Section 24. — Usage de codes, valises et courriers diplomatiques

61. Dans la pratique, le droit de faire usage de codes, d'une valise et d'un courrier diplomatiques, tel que l'envisage l'alinéa *c* de la section 13 de la Convention sur les institutions spécialisées, a été reconnu partout, sauf toutefois, tant en droit qu'en fait, en ce qui concerne les représentants auprès de l'UNESCO. Une demande présentée par une délégation permanente, dirigée par un ambassadeur, en vue de pouvoir correspondre avec son gouvernement par valise diplomatique a été écartée par le ministère des affaires étrangères de l'Etat hôte. L'Accord relatif au siège de l'UNESCO ne contient aucune disposition ayant trait directement à cette question. Le Règlement douanier adopté par le Conseil fédéral suisse le 23 avril 1952 comporte un chapitre qui donne des précisions sur l'emploi des valises diplomatiques scellées par les missions installées en Suisse [105].

Section 25. — Droit de transit et d'accès aux lieux de réunion

62. En pratique, le droit de transit jusqu'aux lieux de réunion a été généralement reconnu. Si les institutions spécialisées n'aident pas, en principe, les représentants à prendre des dispositions en vue de leurs déplacements, il leur arrive cependant de les aider à obtenir des visas de transit et d'entrée en informant les autorités intéressées que les représentants ont besoin de ces visas pour prendre part aux conférences ou réunions organisées par l'institution.

63. Lorsqu'un pays sur le territoire duquel devait se tenir une conférence ou une réunion a fait savoir qu'il

[104] Voir, toutefois, le cas mentionné à la section 21, par. 53 à 57.

[105] Voir le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies*, section 24, par. 161 ci-dessus.

refuserait aux représentants d'un certain Etat membre ou de certains Etats membres d'y accéder (c'est-à-dire en refusant de leur accorder un visa d'entrée), l'institution spécialisée intéressée a pris des dispositions pour organiser la réunion dans un autre pays, afin de permettre à tous les Etats membres qui avaient le droit de s'y faire représenter de bénéficier de ce droit.

CHAPITRE VI. — OBSERVATEURS ENVOYÉS PAR DES ETATS NON MEMBRES

Section 26. — Observateurs permanents

64. Il semble qu'un petit nombre seulement d'observateurs d'Etats non membres aient été nommés auprès d'institutions spécialisées. Les seuls cas qui aient été signalés concernant l'Observateur permanent du Saint-Siège auprès de la FAO, la nomination, en 1959, par la République de Saint-Marin, d'un observateur auprès de l'OIT et la nomination de certains observateurs auprès de l'UNESCO. Par ailleurs, les Etats non membres procèdent souvent à la nomination d'observateurs temporaires pour des réunions ou conférences organisées par les institutions spécialisées. Un certain nombre de ces institutions ont prévu des dispositions régissant cette pratique à l'égard de l'organisation intéressée dans le règlement intérieur pertinent, qui est habituellement celui de la Conférence générale [106].

Section 27. — Facilités accordées aux observateurs par les institutions spécialisées

65. D'une façon générale, les institutions spécialisées accordent aux observateurs d'Etats non membres à peu près les mêmes facilités d'ordre pratique que celles qu'elles accordent aux représentants (documentation, accès aux séances publiques, etc); toutefois, elles le font par obligeance et non par obligation. Aux réunions et conférences, les observateurs ne peuvent d'ordinaire faire des déclarations orales qu'après y avoir été invités. La distribution de communications émanant des observateurs d'Etats non membres est affaire d'appréciation.

Section 28. — Privilèges et immunités accordés aux observateurs

66. Dans la pratique, les observateurs envoyés par des Etats non membres aux conférences et réunions organisées par les institutions spécialisées bénéficient ordinairement, de la part de l'Etat hôte, des privilèges et immunités que celui-ci accorde aux représentants d'Etats membres. Lorsque des Etats non membres ont été invités par un organe d'une institution spécialisée de sorte que la présence de leurs observateurs revêt un caractère officiel, l'octroi par l'Etat hôte des privilèges et immunités attachés aux fonctions était, dans certains cas, obligatoire en vertu des accords internationaux pertinents [107]. Dans d'autres cas cependant, bien que les privilèges et immunités aient généralement été accordés, il s'agissait d'un geste de courtoisie relevant de l'appréciation de l'Etat hôte et l'institution spécialisée n'est pas intervenue.

ANNEXE. — RÉSUMÉ DE LA SITUATION DES REPRÉSENTANTS D'ETATS MEMBRES A L'ÉGARD DE LA BIRD, DE LA SFI ET DE L'IDA, ET DU FMI

67. La structure administrative particulière des institutions spécialisées susmentionnées et les sources dont découlent leurs privilèges et immunités font qu'il est difficile de classer leur pratique avec celle des autres institutions spécialisées. On a donc fait figurer à part le résumé de la situation fourni par les secrétariats de la BIRD, de la SFI et de l'IDA, et du FMI. Dans la mesure où il est question de l'application de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies et de la législation des Etats-Unis, la pratique correspond dans une large mesure à celle qui est suivie dans le cas des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies, telle qu'elle a été exposée plus haut dans la présente étude [108]. On trouvera à la fin du résumé relatif au FMI un exposé de la pratique commune à la BIRD et au FMI en ce qui concerne les réunions annuelles et les facilités de douane et autres accordées aux directeurs de ces organismes.

A) *BIRD, SFI et IDA*

I. — *Structure administrative de la BIRD, de la SFI et de l'IDA*

68. La BIRD, la SFI et l'IDA comprennent:

a) le Conseil des Gouverneurs composé d'un gouverneur et d'un gouverneur suppléant nommés par chaque Etat membre. Les gouverneurs et gouverneurs suppléants nommés par les Etats membres de la BIRD sont gouverneurs ou gouverneurs suppléants de plein droit des conseils respectifs de la SFI et de l'IDA si l'Etat membre qui les a nommés est également membre de l'une ou l'autre ou de l'une et l'autre de ces organisations;

[106] Voir les « Principes régissant l'octroi du statut d'observateur aux nations » (*Textes fondamentaux de la FAO*, vol. II, p. 3 à 7); l'article 30 du Règlement intérieur de la Conférence générale de l'AIEA; l'alinéa *e* du paragraphe 3 de l'article 2 du Règlement de la Conférence internationale du travail; et le paragraphe 7 de l'article premier des Règles concernant les pouvoirs, fonctions et procédure des conférences régionales convoquées par l'OIT.

[107] C'est ainsi qu'en vertu de l'article 14 de l'Accord de 1946 entre la Suisse et l'OIT, la liberté d'entrée et de séjour est garantie à toutes les personnes appelées, en qualité officielle, auprès de l'organisation; cette disposition a été considérée comme s'étendant aux observateurs d'Etats non membres invités à participer aux réunions de l'OIT. L'alinéa *a* de la section 27 de l'article XI de l'Accord relatif au siège de l'AIEA stipule que, notamment en ce qui concerne les représentants d'Etats non membres qui sont envoyés en qualité d'observateurs, conformément aux règles établies par l'AIEA, à des réunions convoquées par cette dernière, l'Etat hôte prendra toutes les mesures nécessaires pour faciliter leur entrée et leur séjour dans le territoire autrichien, ne mettra aucun obstacle à leur sortie de ce territoire ni à leur déplacement à destination du siège de l'Agence et leur accordera la protection nécessaire pendant leurs déplacements.

[108] Voir les sections pertinentes du *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des représentants des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies.*

b) Des administrateurs (désignés dans les statuts de la SFI par l'expression « Conseil d'administration »); ces administrateurs sont au nombre de vingt pour la BIRD et l'IDA et de dix-neuf pour la SFI; cinq d'entre eux sont nommés par les cinq Etats membres possédant le plus grand nombre de parts et les autres sont élus par des groupes d'autres Etats membres. Chaque administrateur nomme un suppléant. Les administrateurs et les administrateurs suppléants de la BIRD sont administrateurs ou administrateurs suppléants de plein droit de la SFI et de l'IDA si l'Etat membre qui les a nommés ou élus est également membre de l'une ou l'autre ou de l'une et l'autre de ces organisations;

c) Un personnel international dirigé par un président choisi par les administrateurs.

69. La question de savoir dans quelle mesure on peut considérer les gouverneurs et administrateurs et leurs suppléants comme des représentants d'Etats membres doit être tranchée compte tenu des facteurs ci-après:

a) *Gouverneurs.* Les gouverneurs et les gouverneurs suppléants exercent leurs activités à la discrétion de l'Etat membre qui les a nommés; ils sont nommés pour cinq ans et ne sont pas rémunérés par l'organisme auprès duquel ils sont nommés (ce dernier leur rembourse uniquement leurs frais). La plupart des Etats membres désignent comme gouverneur et comme gouverneur suppléant le ministre des finances, le directeur de la Banque centrale ou toute autre personne occupant des fonctions de cet ordre. Ces fonctionnaires ayant d'importantes responsabilités dans leur pays, les statuts disposent que le Conseil des Gouverneurs tiendra une réunion annuelle et toutes autres réunions que prévoirait le Conseil lui-même ou que convoqueraient les administrateurs. Aucune réunion spéciale n'a jamais été convoquée et les réunions des gouverneurs se sont donc limitées jusqu'ici aux réunions annuelles qui durent environ une semaine. Selon les arrangements actuels, les réunions annuelles ont lieu deux années de suite à Washington, D.C., où se trouvent les sièges centraux des organisations en question, et la troisième année dans un Etat membre autre que les Etats-Unis.

70. Il semblerait donc que l'on puisse considérer les gouverneurs comme des « représentants » de leur gouvernement, bien que les problèmes que posent le statut juridique et les privilèges et immunités des « représentants permanents » ne les concernent manifestement pas.

b) *Administrateurs.* Les administrateurs sont nommés ou élus tous les deux ans. Ils se tiennent en session permanente aux sièges centraux des organisations et se réunissent aussi souvent que l'exigent les activités de chacune d'elles. Ils tiennent d'ordinaire une réunion mensuelle, mais ils ont aussi de fréquentes réunions spéciales pour traiter de questions particulières à mesure qu'elles se présentent. Les administrateurs et les administrateurs suppléants n'ont pas tous besoin pour s'acquitter de leurs fonctions de travailler à plein temps, quoique certains d'entre eux le fassent. Par ailleurs, certains administrateurs travaillent à plein temps et leurs suppléants à temps partiel ou inversement. L'administrateur ou son suppléant dispose des voix du pays ou des pays qui l'ont nommé ou élu.

71. Bien que nommés ou élus, selon le cas, par les Etats membres, les administrateurs et leurs suppléants sont fonctionnaires de l'organisation auprès de laquelle ils sont affectés et reçoivent un traitement et d'autres émoluments d'une ou plusieurs de ces organisations. Les administrateurs et leurs suppléants font normalement rapport aux gouvernements qui les ont nommés ou élus. Certains administrateurs exercent en outre d'autres fonctions, par exemple dans d'autres organisations, dans des ambassades ou ailleurs. On considère donc, aux fins présentes du moins, que vu les différentes fonctions qu'exercent les administrateurs de temps à autre et vu les diverses manières dont chacun s'acquitte de ses attributions, il ne convient de les traiter ni exclusivement comme des « représentants » ni l'inverse.

II. — *Sources des privilèges et immunités*

1. *Les statuts*

72. Les statuts des trois organisations contiennent à peu près les mêmes dispositions en ce qui concerne les privilèges et immunités des gouverneurs et des administrateurs. Les articles pertinents des Statuts de la BIRD sont ainsi conçus:

Article VII

Section 1. — Objet du présent article

En vue de mettre la Banque en mesure de remplir les fonctions qui lui sont confiées, le statut juridique, les immunités et privilèges définis dans le présent article seront accordés à la Banque sur les territoires de chaque Etat membre.

Section 8. — Immunités et privilèges des dirigeants et du personnel

Tous les gouverneurs, administrateurs, suppléants, dirigeants et tout le personnel de la Banque:

i) Ne pourront faire l'objet de poursuites à raison des actes accomplis par eux dans l'exercice officiel de leurs fonctions, sauf lorsque la Banque aura levé cette immunité;

ii) Quand ils ne sont pas des ressortissants de l'Etat où ils exercent leurs fonctions, ils bénéficieront, en matière de restrictions à l'immigration, de formalités d'enregistrement des étrangers, d'obligations militaires, en matière de restrictions de charge, des mêmes immunités et des mêmes facilités que celles qui sont accordées par les Etats membres aux représentants, fonctionnaires et employés de rang analogue des autres Etats membres;

iii) Bénéficieront, en matière de facilités de voyage, du même traitement que celui qui est accordé par les Etats membres aux représentants, fonctionnaires et employés de rang analogue des autres Etats membres.

Section 9. — Immunités fiscales

b) Aucun impôt ne sera perçu sur les traitements et émoluments payés par la Banque à ses administrateurs, suppléants, dirigeants ou employés, s'ils ne sont pas des citoyens, des sujets, ou des ressortissants du pays où ils exercent leurs fonctions.

Section 10. — Application du présent article

Tout Etat membre prendra sur ses propres territoires, toutes les mesures nécessaires en vue d'appliquer, dans sa propre législation, les principes exposés dans le présent article et il informera la Banque des mesures détaillées qu'il aura prises à cet effet.

L'article VI des Statuts de la SFI diffère sur un point des articles correspondants des deux autres organisations. La section 11 de l'article VI des Statuts de la SFI stipule expressément que la SFI peut, à son gré, renoncer à chacun des privilèges et immunités qui lui sont conférés par cet article. En raison de cette disposition, la section 8, i, de l'article VI des Statuts de la SFI ne mentionne pas expressément que la SFI peut lever l'immunité de juridiction comme le font la section 8, i, de l'article VII des Statuts de la BIRD et la section 8, i, de l'article VIII des Statuts de l'IDA.

2. *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*

73. Plusieurs Etats membres ont adhéré à la Convention en ce qui concerne la BIRD, la SFI et l'IDA. En application de la section 18 de l'article VI de la Convention, la BIRD, la SFI et l'IDA donnent de temps à autre au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux gouvernements de tous les Etats parties à la Convention en ce qui concerne chacune de ces organisations, communication des catégories de fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII de la Convention. Chaque liste indique le nom de tous les administrateurs et administrateurs suppléants et de tous les fonctionnaires de chaque organisation.

3. *Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies*

74. Les dispositions de la section 15 3) et 4) de l'article V [109] de l'Accord ont parfois été appliquées aux administrateurs. Par exemple, les privilèges diplomatiques ont été accordés à un administrateur désigné de la BIRD, son gouvernement l'ayant désigné, en application de la section 15, 3, en qualité de représentant permanent principal ayant rang d'ambassadeur. La BIRD a servi d'intermédiaire dans cet arrangement, mais elle n'a pas eu à y consentir ou à élever d'objections puisque l'arrangement était conclu entre le gouvernement qui désignait l'administrateur et le Gouvernement des Etats-Unis en vertu d'un accord auquel la BIRD n'était pas partie.

75. Dans un autre cas, la BIRD a été appelée à communiquer au Gouvernement des Etats-Unis la demande du gouvernement d'un Etat membre tendant à ce que l'administrateur représentant ce gouvernement se voie accorder les privilèges et immunités accordés aux représentants en application de la section 15, 4. La BIRD a fait droit à cette demande et a déclaré que, si le Gouvernement des Etats-Unis décidait d'y donner suite, la Banque n'élèverait pas d'objection. Il y a été donné suite. Le Gouvernement des Etats-Unis étudie encore quelques cas, mais il est entendu que les privilèges et immunités prévus par la section 15, 3 continueront d'être accordés, mais non ceux prévus par la section 15, 4.

B) *FMI*

I. — *Structure administrative du FMI*

76. La structure administrative du FMI est définie par l'Accord relatif au Fonds. En voici l'essentiel:

a) *Conseil des gouverneurs.* Tous les pouvoirs du Fonds sont dévolus au Conseil des gouverneurs, qui comprend, pour chaque Etat membre, un gouverneur et un suppléant nommés par ledit Etat de la façon qu'il fixe. Les gouverneurs et leurs suppléants exercent leurs activités à la discrétion des gouvernements qui les ont nommés et ne sont pas rémunérés par le Fonds (toutefois, les dépenses qu'ils ont encourues pour assister aux réunions du Conseil des gouverneurs leur sont remboursées). Dans certaines des versions initiales de l'Accord, figurait une formule qui faisait allusion à la qualité de représentant, mais, dans l'Accord, tel qu'il a finalement été adopté, il n'est pas question de reconnaître aux fonctionnaires du Fonds la qualité de représentant.

77. Le Conseil des gouverneurs est tenu, en vertu de l'Accord relatif au Fonds, de se réunir chaque année. Selon l'usage actuel, ces réunions annuelles durent environ une semaine et se tiennent deux années de suite à Washington, D.C., et la troisième année dans un pays membre autre que les Etats-Unis. Des réunions spéciales du Conseil des gouverneurs peuvent aussi être convoquées, mais le cas ne s'est encore jamais produit.

b) *Administrateurs.* Chacun des cinq pays dont les quotes-parts sont les plus élevées désignent un administrateur, et les quinze autres administrateurs sont élus pour deux ans par les autres pays membres. Chaque administrateur nomme un suppléant. Les administrateurs (qui sont actuellement au nombre de vingt) se tiennent en session permanente et se réunissent au siège du Fonds à Washington, D.C., aussi souvent que l'exigent les activités du Fonds. Les administrateurs et leurs suppléants font rapport, selon qu'ils le jugent bon, aux gouvernements qui les ont nommés ou élus, mais en même temps ils sont fonctionnaires du Fonds. En cette qualité, ils reçoivent du Fonds le traitement et autres émoluments prévus par celui-ci et ils sont responsables de la

[109] Article V, section 15

« 3) Toute personne nommée par un membre d'une institution spécialisée telle que définie aux termes du paragraphe 2 de l'Article 57 de la Charte, en qualité de représentant permanent principal, ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire, auprès de ladite institution spécialisée à son siège aux Etats-Unis; et

« 4) Tout autre représentant permanent principal d'un membre d'une institution spécialisée, ainsi que tous membres permanents du personnel des représentants auprès d'une institution spécialisée, qui seront désignés suivant accord entre le Directeur général de l'institution spécialisée, le gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement du Membre intéressé, jouiront, sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes. Dans le cas où le gouvernement d'un Membre n'est pas reconnu par les Etats-Unis, ceux-ci pourront restreindre les privilèges de ses représentants et des membres de leur personnel aux limites du district administratif, au lieu de leur résidence et de leurs bureaux, s'ils sont situés en dehors du district, au cours de leurs voyages entre le district et leur lieu de résidence et leurs bureaux, ainsi qu'au cours des missions officielles, à destination ou en provenance de l'étranger. »

conduite des opérations générales du Fonds en vertu des pouvoirs que le Conseil des gouverneurs leur a délégués.

c) *Directeur général et personnel.* Les administrateurs choisissent un directeur général en dehors des gouverneurs et des administrateurs. Le directeur général est le chef du personnel administratif du Fonds et il dirige, sous l'autorité des administrateurs, les affaires courantes du Fonds. Sous le contrôle général des administrateurs, il est chargé de l'organisation des services ainsi que de la nomination et de la révocation du personnel du Fonds. Dans l'exercice de leurs fonctions, le directeur général et le personnel du Fonds sont entièrement au service du Fonds.

78. Les questions relatives aux représentants permanents ou aux délégations des Etats membres auprès des organisations internationales ne peuvent donc se poser dans le cas du Fonds.

II. — *Sources des privilèges et immunités*

79. Les textes dont découlent les privilèges et immunités qui intéressent expressément les fonctionnaires du Fonds sont les suivants:

1. *Accord relatif au Fonds*

80. Les sections 1, 8, 9 *b* et 10 de l'article IX de l'Accord relatif au Fonds contiennent des dispositions concernant les privilèges et immunités identiques à celles qui figurent dans les parties correspondantes des Statuts de la BIRD, qui ont été citées plus haut.

2. *Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées*

81. Plusieurs Etats membres ont adhéré à la Convention en ce qui concerne le Fonds. Conformément à la section 18 de l'article VI de la Convention, le Fonds notifie périodiquement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et aux gouvernements de tous les pays qui ont adhéré à la Convention en ce qui concerne le Fonds, les catégories de fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII de la Convention. Dans chacune des listes établies figurent les noms de tous les administrateurs du Fonds et de leurs suppléants et ceux de tous les fonctionnaires et membres du personnel du Fonds.

3. *Loi des Etats-Unis sur les Accords de Bretton Woods et Loi des Etats-Unis sur les immunités des organisations internationales* (International Organizations Immunities Act)

82. Conformément à la section 10 de l'article IX de l'Accord relatif au Fonds, la Loi sur les Accords de Bretton Woods, section 11, a donné plein effet, aux Etats-Unis d'Amérique et dans leurs territoires et possessions, aux privilèges et immunités prévus par les sections 2 à 9 inclusivement de l'article IX de cet accord.

83. Dans l'*Executive Order 9751* en date du 11 juillet 1946, le Président des Etats-Unis a reconnu au Fonds la qualité d'organisation internationale publique ayant droit, ainsi que ses fonctionnaires et employés, aux privilèges, exemptions et immunités prévus par la Loi des Etats-Unis sur les immunités des organisations internationales.

84. Comme les Etats-Unis sont le pays hôte du siège du Fonds, c'est le seul Etat membre dont on ait mentionné la législation interne touchant les privilèges et immunités à accorder aux fonctionnaires du Fonds.

III. *Pratique suivie en ce qui concerne les réunions annuelles de la Banque et du Fonds et facilités douanières et autres accordées aux administrateurs de la Banque et du Fonds*

a) *Réunions annuelles*

85. Lorsque les réunions annuelles de la Banque ou du Fonds se tiennent à Washington, le secrétariat commun des réunions annuelles avise le Département d'Etat des Etats-Unis de l'arrivée des gouverneurs et de leurs suppléants, en indiquant, pour chaque pays, les nom et qualité des intéressés, s'ils appartiennent à la Banque ou au Fonds, leurs fonctions dans leur pays d'origine, la date et le port d'arrivée aux Etats-Unis, et le numéro de vol de l'aéronef ou le nom du navire sur lequel ils vont arriver. Le Département d'Etat des Etats-Unis transmet ces renseignements au Département du Trésor, dont relève le Service des douanes.

86. Lorsque les réunions annuelles se tiennent en dehors des Etats-Unis, au moment où les arrangements préliminaires sont conclus avec le pays membre hôte, le secrétariat commun des réunions annuelles obtient l'assurance que les gouverneurs et leurs suppléants, les administrateurs et leurs suppléants, les fonctionnaires et les employés de la Banque ou du Fonds de même que tous les membres des délégations des pays membres et des pays admis en qualité d'observateurs, ainsi que leurs conjoints, se verront accorder les facilités voulues, notamment pour l'obtention rapide des visas, le libre accès au port et l'admission en franchise de douane de leurs bagages. Ainsi, lorsque les réunions annuelles se sont tenues au Japon, on a fourni au Gouvernement japonais les mêmes renseignements qu'au Département d'Etat des Etats-Unis au sujet des participants afin de faciliter les formalités portuaires.

87. A l'occasion des réunions annuelles à Washington ou à l'étranger, on a utilisé, ces dernières années, des étiquettes spéciales pour les bagages accompagnés et d'autres étiquettes spéciales pour les envois lorsque les réunions se tiennent à l'étranger. Le Gouvernement des Etats-Unis et les gouvernements d'autres Etats membres hôtes ont honoré ces étiquettes et les formalités douanières s'en sont trouvées accélérées. Dans les Etats membres hôtes où les bagages font l'objet d'un contrôle à la sortie, ces étiquettes ont également permis d'accélérer les formalités de douane. L'emploi de ces étiquettes a rencontré l'agrément de tous les gouvernements intéressés.

88. On ne connaît pas de cas où un gouverneur ou un administrateur ou leurs suppléants venant assister aux réunions annuelles tenues aux Etats-Unis ou dans un autre pays se soient vu refuser les privilèges et immunités auxquels ils avaient droit.

b) *Facilités douanières et autres accordées aux administrateurs de la Banque et du Fonds*

89. La Loi des Etats-Unis sur les immunités des organisations internationales (*International Organizations Immunities Act*) est applicable aux administrateurs de la Banque et du Fonds qui ne sont pas ressortissants des Etats-Unis et à leurs suppléants lorsqu'ils rentrent aux Etats-Unis après un voyage officiel ou après leur congé dans les foyers ou tout autre congé, ou à l'occasion d'une nouvelle affectation. En pareil cas, si le voyageur en fait la demande, une requête est adressée au Département d'Etat des Etats-Unis afin qu'il accorde la franchise de douane et le libre accès au port.

90. Le mobilier et les effets personnels que les administrateurs et leurs suppléants introduisent aux Etats-Unis à l'occasion d'une nouvelle affectation entrent en franchise de douane conformément à la Loi sur les immunités des organisations internationales.

DEUXIÈME PARTIE : LES ORGANISATIONS

A. — Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies

CHAPITRE PREMIER. — PERSONNALITÉ JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Section 1. — Capacité de contracter

a) *Reconnaissance de la capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies*

1. La capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies, qui découle de l'Article 104 de la Charte et qui a été expressément consacrée par les dispositions de l'alinéa *a* de la section 1 de la Convention générale, a été pleinement reconnue dans la pratique. Elle l'a été tant par les organes d'Etat auxquels l'Organisation a dû faire appel pour les besoins de l'exécution de ses contrats que par les organismes officiels, les firmes privées et les particuliers avec lesquels l'Organisation désirait contracter. Cette capacité de contracter, l'Organisation des Nations Unies l'a exercée par l'intermédiaire tant de membres du Secrétariat agissant au nom du Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, que de certains organes subsidiaires créés à des fins déterminées par l'un de ses principaux organes. Des organes subsidiaires, tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, auxquels l'Assemblée générale a confié une vaste gamme de fonctions directes, ont régulièrement conclu des contrats commerciaux en leur propre nom.

2. En général, la capacité de contracter de l'Organisation n'a été mise en cause qu'à la suite d'un différend touchant l'exécution d'un contrat donné. Il est arrivé plusieurs fois que l'autre partie contractante ait allégué que l'Organisation des Nations Unies n'était pas dotée de la personnalité juridique et que par conséquent elle ne pouvait faire valoir ses droits contractuels devant un tribunal local. Ces arguments qui tendaient, en déniant à l'Organisation la personnalité juridique, à lui contester la capacité d'ester en justice, ne semblent pas avoir été invoqués à l'occasion de différends commerciaux auxquels l'Organisation était partie, en tant que demanderesse, encore qu'ils aient été avancés dans des échanges de correspondance. Quoi qu'il en soit, dans les affaires *Organisation des Nations Unies c. B.* et *Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction c. Daan* [1], d'anciens membres du personnel ont contesté la personnalité juridique des deux organisations dont il s'agit lorsqu'ils ont été assignés en recouvrement de sommes qui leur avaient été payées par erreur au titre de leurs contrats d'emploi, mais les tribunaux ont rejeté leurs arguments. Il y a également lieu de noter qu'à l'occasion d'un différend qui avait surgi en 1952 entre l'Organisation des Nations Unies et une firme privée avec laquelle elle avait conclu un contrat commercial, cette firme avait cherché à faire obstacle à la procédure arbitrale en demandant au tribunal de rendre une ordonnance au motif que, compte tenu de l'immunité de juridiction dont jouissait l'Organisation, celle-ci ne pouvait exiger en justice l'exécution de ses contrats. Dans un échange de correspondance, le Service juridique a rejeté cet argument en se fondant sur les précédents relatifs à l'immunité des Etats et sur l'acceptation par ceux-ci de la procédure arbitrale pour le règlement des différends. Par la suite, la firme intéressée a renoncé à son action tendant à écarter la procédure arbitrale.

3. Pour autant que l'on sache, aucun Etat n'a expressément assorti de réserves sa reconnaissance de la capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies. L'Organisation peut donc, sous réserve des restrictions que lui impose sa propre structure et du mandat qui lui est conféré par des résolutions de ses organes, exercer ses pouvoirs en la matière aux mêmes fins que toute autre entité juridique reconnue par les divers systèmes juridiques nationaux.

4. En 1958, à la suite d'un différend qui s'était élevé au sujet de l'exécution d'un contrat commercial, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies a tenté de recourir à l'arbitrage. La partie adverse ayant refusé de désigner un arbitre, ainsi qu'il était prévu dans le contrat, l'Office a prié le Président de la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale d'en désigner un. Celui-ci a nommé le professeur Henri Batiffol de la Faculté de droit de l'Université de Paris. L'extrait ci-après, tiré du passage de la sentence du professeur Batiffol qui a trait à la compétence de l'arbitre, présente un intérêt général en ce qui concerne la capacité d'une organisation internationale ou de ses organes subsidiaires de conclure des contrats et d'en obtenir l'exécution:

> ... Attendu que l'Office de secours et de travaux, organe des Nations Unies, tient des traités en vertu desquels elle a été constituée, et notamment de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946, la personnalité juridique,

[1] Voir la section 4, par. 41 et note 24.

et le pouvoir de contracter; que la stipulation d'une clause compromissoire, impliquée par ce pouvoir, trouve donc son fondement juridique dans un acte relevant du droit international public et se trouve valable par application de ce droit sans qu'il soit nécessaire, à ce point de vue, de l'appuyer sur une loi nationale, comme ce serait le cas pour un contrat entre personnes privées toujours soumises, à ce jour, à l'autorité d'un Etat, donc à un système juridique national, que ce soit par leur nationalité ou leur domicile, la situation de leurs biens ou le lieu de leur activité;

Attendu que si certains systèmes juridiques permettent au signataire d'une clause compromissoire de saisir le juge de droit commun soit pour surveiller la procédure arbitrale, soit même, si ce juge l'estime opportun, pour le substituer à l'arbitre, une telle substitution suppose que la cause relève d'un système national ayant prévu cette possibilité, et réglé ses conséquences; que s'agissant en l'espèce d'une cause qui ne relève pas d'un système juridique national, mais du droit international public lequel n'a pas prévu une telle possibilité, sans posséder d'ailleurs d'organisation propre à en régler les conséquences, il y a lieu d'entendre la clause compromissoire stipulée selon ses termes, lesquels excluent le recours au juge de droit commun sur les différends qu'elle vise, la solution étant d'ailleurs seule compatible avec l'immunité de juridiction des organismes internationaux;

Attendu que le refus de la société défenderesse de concourir à la désignation de l'arbitre et à l'établissement du compromis ne doit pas faire obstacle à l'exécution de la clause compromissoire; que si les systèmes juridiques nationaux répartissent différemment en cas d'inexécution d'un contrat imputable au débiteur, les rôles respectifs des dommages-intérêts et de l'exécution en nature, tous reconnaissent, à des degrés divers, le droit d'exiger cette dernière dans la mesure où elle est possible; attendu que le droit international, sur lequel est fondée la présente clause compromissoire, en portant aucune prescription à ce sujet, il y a lieu de s'en tenir au principe général de l'effet obligatoire des contrats et de rechercher si l'exécution selon sa teneur de la clause compromissoire est possible malgré le refus de la partie défenderesse d'y concourir;

Attendu que la désignation de l'arbitre malgré l'abstention de la partie défenderesse est possible au moins quand le contrat, comme dans la présente espèce, a prévu le recours à un tiers pour cette désignation en cas de désaccord des parties; qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre le désaccord sur la personne à désigner et le désaccord sur l'opportunité d'une désignation; que la formule de l'article 12 (« *Should the parties not agree within 30 days as to the choice of the arbitrator, the appointment will be made by the President of the Court of arbitration of the International Chamber of Commerce* ») admet les deux éventualités, conformément à la volonté réelle des parties, qui a été de soumettre à l'arbitrage tout différend né du contrat;

Attendu que le refus du défendeur de concourir à l'établissement du compromis peut être suppléé par la soumission à l'arbitre du projet de compromis proposé au défendeur, l'arbitre décidant si le texte proposé définit suffisamment et correctement eu égard aux pièces produites et notamment à la correspondance des parties, l'objet du litige; que cette suppléance du contrat par un jugement, admise notamment en cas de refus d'exécuter une promesse de vente, n'est que l'exécution pure et simple, décidée par le juge, du contrat originaire, la décision rendue dans ces conditions tenant lieu de compromis;

Attendu qu'en l'espèce la partie demanderesse a demandé au Président de la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale, conformément à l'article 12 des conditions générales annexées au contrat, la désignation de l'arbitre; qu'il y a été procédé; attendu que la demanderesse ayant soumis à l'arbitre désigné le projet de compromis proposé par elle à la société défenderesse, l'arbitre a estimé, au vu des pièces produites, que ce projet définissait suffisamment et correctement l'objet du litige; attendu que l'arbitre a donc été validement saisi, et est compétent pour connaître du litige.

L'arbitre s'est prononcé en faveur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies quant au fond du litige.

b) *Droit applicable; règlement des différends et système d'arbitrage*

5. En règle générale, il n'a pas été indiqué, dans les contrats passés par l'Organisation des Nations Unies (les contrats commerciaux aussi bien que les contrats de travail), quel était le droit applicable à l'accord entre les parties. Dans le cas des contrats de travail, le contrat lui-même est devenu un élément d'un système de droit administratif international distinct des divers systèmes juridiques nationaux qui n'a cessé de se développer. En conséquence, les références au droit interne figurant dans les contrats de travail n'ont pas été générales, mais visaient des dispositions particulières de ce droit (par exemple les lois relatives à la sécurité sociale) et dans certains cas, très rares, elles n'avaient été introduites que pour servir de critère pratique aux fins du calcul des prestations de départ [2] ou autres indemnités. Ces dernières clauses ne sont presque plus utilisées à l'heure actuelle; de toute manière, leur insertion n'équivalait jamais à un choix d'un système donné de droit national destiné à régir le contrat de travail dans son ensemble. Un système de recours internes a été institué pour l'examen des différends graves auxquels peuvent donner lieu les contrats d'emploi. Appelé à interpréter des contrats de travail, le Tribunal administratif des Nations Unies s'est référé aux principes généraux du droit et a le plus souvent évité toute référence aux systèmes juridiques nationaux.

6. Dans le cas des contrats commerciaux, on a rarement fait mention expresse d'un système donné de droit interne. Selon la pratique en vigueur, on n'insère pas dans le contrat de clause relative au droit applicable, mais on prévoit le recours à l'arbitrage pour le réglement des différends lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre par des négociations directes. C'est ainsi que les contrats conclus par l'ONU contiennent une clause prévoyant le règlement des différends par voie d'arbitrage conformément aux procédures établies par l'American Arbitration Association, dans le cas des contrats passés avec des parties résidant aux Etats-Unis, par l'Inter-American Arbitration Association, dans le cas des contrats passés avec des fournisseurs latino-américains, ou par la Chambre de commerce internationale dans les autres cas. La clause actuellement utilisée est libellée comme suit:

Tout différend qui surgirait à propos de l'interprétation ou de l'application des dispositions du présent contrat, et qui ne serait pas réglé par voie de négociations directes, sera soumis à l'arbitrage conformément aux règles alors en vigueur de (l'American Arbitration Association/Inter-American Arbitration Association ou la Chambre de commerce internationale). Les parties conviennent que toute sentence arbitrale rendue conformément au présent article constituera un règlement définitif d'un tel différend et sera obligatoire pour elles.

[2] On trouvera des exemples de contrat de travail contenant des clauses de cette nature dans les affaires *Hilpern c. Office de secours et de travaux des Nations Unies* et *Radicopoulos c. Office de secours et de travaux des Nations Unies, Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, nos 1 à 70*, nos 57, 63, 65 et 70. Voir également l'affaire *Bergaveche c. Centre d'information des Nations Unies* citée à la section 7, par. 74.

Le contrat ne contient aucune autre mention du système juridique applicable.

7. En 1964, le Service juridique a donné au Bureau des services généraux un avis au sujet d'une proposition tendant à ce que le formulaire type de soumission et les contrats de l'ONU indiquent New York comme lieu d'arbitrage. Un extrait de cet avis est reproduit ci-dessous:

De notre point de vue, New York présente des avantages pratiques comme lieu d'arbitrage. En revanche, il faut tenir compte du fait qu'une telle exigence pourrait dissuader certaines parties qui ne sont pas résidentes ou représentées à New York de présenter des soumissions pour des contrats de l'Organisation des Nations Unies, ce qu'il convient d'éviter. C'est pourquoi il ne nous semble pas tout à fait souhaitable d'indiquer New York comme lieu d'arbitrage dans le formulaire type de soumission.

Par ailleurs, au cas où il serait évident, lors de la signature d'un contrat, qu'un important conflit d'intérêts existe entre l'Organisation des Nations Unies et la partie contractante touchant le lieu d'arbitrage, il serait bon d'inclure la question de l'accord sur le lieu d'arbitrage dans la clause relative aux différends. Si telle est la situation, et s'il est préférable pour l'Organisation des Nations Unies, dans un cas donné, que l'arbitrage ait lieu à New York, il faudrait s'efforcer de faire insérer d'un commun accord dans la clause compromissoire la phrase ci-après: « Tout arbitrage aura lieu à New York, à moins que les parties n'en aient convenu autrement » [3].

8. La grande majorité des contrats commerciaux qui ont été passés par l'Organisation des Nations Unies ont été exécutés sans aucune difficulté sérieuse. L'Organisation des Nations Unies n'a donc eu recours à la procédure d'arbitrage que dans un nombre limité de cas. Les sentences arbitrales qui ont été rendues étaient principalement fondées sur les faits relatifs au contrat dont il s'agissait et n'ont pas soulevé de questions d'intérêt général sur le plan juridique, en ce qui concerne le statut, les privilèges et les immunités de l'Organisation [4]. Fort peu d'affaires concernant des contrats commerciaux auxquels l'Organisation des Nations Unies était partie ont été portées devant des tribunaux nationaux; lorsque l'Organisation des Nations Unies était demanderesse, la question le plus souvent soulevée était celle de la capacité de l'Organisation d'ester en justice [5]. Dans une affaire, il a été jugé qu'un organe subsidiaire des Nations Unies qui intente une action en vertu d'un contrat était tenu de se conformer aux règles en matières de compétence territoriale [6].

Section 2. — Capacité d'acquérir et de vendre des biens immobiliers

a) *Reconnaissance de la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'acquérir et de vendre des biens immobiliers*

9. La capacité d'acquérir et de vendre des biens immobiliers, qui est accordée à l'Organisation des Nations Unies en vertu des dispositions de l'alinéa *b* de la section 1 de la Convention générale, a été largement reconnue aussi bien par les Etats Membres que par les Etats non membres. Même dans l'affaire *Curran c. Ville de New York et consorts* [7] qui tendait à faire interdire le transfert par la ville de New York à l'Organisation des Nations Unies de la zone où devait être établi le Siège de l'Organisation, le demandeur n'a pas contesté la capacité de celle-ci de détenir le terrain s'il lui était transféré. Les difficultés qui se sont produites à cet égard semblent avoir tenu au statut tout à fait particulier de l'Organisation des Nations Unies qui, sur le plan du droit national, ne peut être assimilée ni à un gouvernement, ni à une personne privée ou une société. Aussi, les conditions dans lesquelles l'Organisation des Nations Unies a acquis des biens ont-elles généralement été déterminées à plusieurs niveaux: dans le cadre d'un accord international conclu avec le gouvernement national, par des dispositions législatives complémentaires adoptées par les autorités locales et/ou par un contrat passé avec une personne privée. Aussi, le nombre des parties appelées à participer aux opérations et le nombre des instruments à intervenir ont-ils parfois entraîné des difficultés administratives.

10. En ce qui concerne l'adoption de dispositions législatives ou autres ayant un effet sur l'exercice par l'Organisation des Nations Unies de sa capacité d'acquérir des biens immobiliers, il y a lieu de signaler que des conditions particulières [8] ont été arrêtées dans l'Etat de New York pour l'acquisition par l'Organisation de terrains situés dans cet Etat. Ces conditions n'ont soulevé aucune objection, étant donné qu'elles n'étaient pas considérées comme étant incompatibles avec la Charte ou avec les principales lois fédérales accordant à l'Organisation le droit d'acquérir des biens conformément au droit des Etats-Unis. Il y a également lieu de signaler que lorsque la Turquie a adhéré à la Convention générale, elle a formulé une réserve aux termes de laquelle les achats de terrains et de biens immobiliers effectués par l'Organisation des Nations Unies seraient « soumis aux conditions d'achat appliquées aux étrangers »; cette réserve a toutefois été ultérieurement retirée. En adhérant à la Convention générale en 1962, le Mexique a fait une réserve plus rigoureuse, ainsi conçue:

Vu le régime de propriété établi par le Constitution politique des Etats-Unis du Mexique, l'Organisation des Nations Unies et ses organes ne pourront acquérir d'immeubles sur le territoire mexicain.

11. D'une façon générale, on peut dire qu'à l'occasion de l'exercice de sa capacité d'acquérir des biens immobiliers (lorsque cet exercice ne lui est pas refusé, le cas du Mexique étant exceptionnel), l'Organisation se conformera aux exigences normales du droit local, à condition qu'elles ne fassent pas obstacle à l'accomplissement de ses fonctions.

12. Le passage ci-après, tiré d'une lettre en date du 24 mars 1947, adressée à une firme d'avocats new

[3] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964*, p. 231.

[4] Voir toutefois la sentence rendue par le professeur Batiffol, citée au paragraphe 4.

[5] Voir la section 4, par. 36 à 40.

[6] *Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée c. Glass Production Methods, idem.*

[7] Voir l'alinéa *a* de la section 7, par. 68.

[8] Voir, par exemple, la loi de l'Etat de New York du 27 février 1947 (notamment la section 59 *j* de cette loi) mentionnée dans la lettre citée au paragraphe 12.

yorkais par le Service juridique au sujet de l'achat de la zone où devait être établi le Siège de l'Organisation, résume la position fondamentale au regard tant du droit international que du droit des Etats-Unis (y compris le droit de l'Etat de New York):

... Nous tenons à vous faire savoir que dans le cadre des lois des Etats-Unis et de l'Etat de New York, l'Organisation des Nations Unies possède la capacité juridique ainsi que le pouvoir de contracter et d'acheter des biens immeubles aux fins de l'accomplissement de ses fonctions. En outre, nous vous informons que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est autorisé par la Charte des Nations Unies et par la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies à agir au nom et pour le compte de l'Organisation en vue de l'achat d'un terrain devant servir de lieu d'établissement du Siège.

Les dispositions légales particulières qui confèrent à l'Organisation des Nations Unies ladite capacité et ledit pouvoir sont les suivantes:

1) *L'Article 104 de la Charte des Nations Unies* qui dispose:

« L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. »

La Charte des Nations Unies, qui est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, est un traité auquel les Etats-Unis sont partie et qu'ils ont dûment ratifié avec l'avis conforme et l'assentiment du Sénat.

2) *L'alinéa* a *de la section 2 de l'*International Organizations Immunities Act (Public Law 291-79th Congress), où il est dit:

« Les organisations internationales, dans la mesure où cela est conforme à l'instrument qui les crée, possèdent la capacité:

i) De contracter;

ii) D'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers. »

Par l'*Executive Order n° 8698* du 19 février 1946 le Président des Etats-Unis a reconnu à l'Organisation des Nations Unies le statut d'organisation internationale habilitée à bénéficier des dispositions de cette loi.

3) *L'article IV-B de la loi de l'Etat de New York (promulguée aux termes du chapitre 25 des lois de 1947)*. La section 59 *j* de cet article dispose:

« Acquisition de biens fonciers. L'Organisation des Nations Unies peut acquérir par donation, cession ou legs, ou par voie d'achat, mais non par voie d'expropriation, tout bien foncier nécessaire, utile ou favorable à l'exercice de ses fonctions dans l'Etat de New York et le détenir, le céder et le vendre. »

Le pouvoir qu'a le Secrétaire général d'agir à cet égard au nom et pour le compte de l'Organisation des Nations Unies découle de l'Article 97 de la Charte qui dispose qu'il est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Et par une résolution adoptée le 14 décembre 1946 au cours de la seconde partie de sa première session, l'Assemblée générale des Nations Unies a expressément autorisé le Secrétaire général à acquérir un terrain devant servir de lieu d'établissement du Siège de l'Organisation. Il est dit, notamment, dans cette résolution ce qui suit:

« 2. Le siège permanent de l'Organisation des Nations Unies sera établi en la ville de New York, dans la zone délimitée par la Première Avenue, la 48e Rue (Est), l'East River, et la 42e Rue (Est);

« 3. Le Secrétaire général est autorisé à prendre toutes mesures nécessaires en vue d'acquérir le terrain défini ci-dessus, avec tous les droits qui s'y rapportent, d'accepter le don précité de 8 500 000 dollars (E.-U.) et de l'employer à l'acquisition du terrain, ainsi qu'il est prévu aux termes de l'offre. » [Résolution 100 (I) concernant le Siège de l'Organisation des Nations Unies, adoptée le 14 décembre 1946]...

13. En 1964, l'Organisation des Nations Unies a acheté un bail et pris en location un bien immobilier à New York. Une association d'épargne et de prêts a demandé que lui soit confirmée la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'effectuer la transaction y relative. L'Organisation des Nations Unies a répondu dans les termes suivants:

1. ... Vous nous avez demandé notre avis tout d'abord en ce qui concerne la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies d'acheter le bail et de prendre en location le bien immobilier en question, ainsi que de signer les divers actes relatifs à cette transaction, et, en second lieu, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies habilités à effectuer au nom de l'ONU la prise de bail et à signer les autres documents.

2. Conformément à l'Article 104 de sa Charte, l'Organisation des Nations Unies jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, « de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions ... ». Cette disposition a été appliquée aux Etats-Unis par la loi dite « *International Organizations Immunities Act* » qui stipule que « les organisations internationales, dans la mesure où cela est conforme à l'instrument qui les crée, possèdent la capacité: i) de contracter; ii) d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers; ... » [22 USCA, sect. 288 a, *a*)]; et par l'*Executive Order n° 8698*, l'Organisation des Nations Unies a été reconnue comme une organisation internationale de droit public au sens de ladite loi. La législation de l'Etat de New York stipule que l'Organisation des Nations Unies peut acquérir, dans l'Etat de New York, par donation, legs ou achat, tout bien foncier ou intérêt dans un bien foncier dont elle a besoin pour exercer ses fonctions (Loi de l'Etat de New York, section 59 — alinéas *i* et *j*).

3. Le bien immobilier en question servira à loger les bureaux de l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies, que l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 1934 (XVIII) du 11 décembre 1963, a prié le Secrétaire général d'établir. La prise du bail et du bien immobilier loué, ainsi que la signature des actes requis à cet effet, constituent donc un exercice légitime des pouvoirs conférés à l'Organisation par la Charte, dans le cadre de la capacité juridique que lui reconnaît la législation fédérale des Etats-Unis et la législation de l'Etat de New York.

4. L'Article 97 de la Charte stipule que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. A moins que le Secrétaire général n'en décide autrement, le Sous-Secrétaire, Directeur des services généraux ou son représentant autorisé sont les fonctionnaires habilités à contracter, conformément aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, formulées par le Secrétaire général en application du règlement financier adopté par l'Assemblée générale à sa cinquième session [résolution 456 (V) de l'Assemblée générale, modifiée par les résolutions 950 (X) et 973 B (X)]. En ce qui concerne la prise du bien-fonds loué, le Sous-Secrétaire, Directeur des services généraux est, *ex officio*, le fonctionnaire habilité à signer tous les documents nécessaires.

5. A notre avis donc, toutes les mesures requises par la Charte des Nations Unies, par les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et par le règlement et les règles de gestion de l'Organisation pour autoriser l'ONU à acheter le bail et prendre le bien immobilier loué, ainsi qu'à signer tous les actes nécessaires à cet effet, auront été prises du fait même que le Sous-Secrétaire, Directeur des services généraux aura effectué la prise de bail et du bien immobilier loué et conclu d'autres accords, à l'exception de l'engagement touchant l'immunité de juridiction de l'Organisation, qui n'aura été dûment pris que s'il a été signé par le Secrétaire général lui-même [9].

14. En ce qui concerne l'acquisition de biens immobiliers par l'Organisation des Nations Unies ailleurs

[9] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964*, p. 229 et 230.

qu'au Siège, l'Assemblée générale par sa résolution 79 (I), a approuvé un « Accord concernant l'exécution du transfert de certains avoirs de la Société des Nations à l'Organisation des Nations Unies, signé le 19 juillet 1946 », qui prévoyait le transfert à l'Organisation de droits relatifs aux biens mobiliers et immobiliers de la Société des Nations. S'agissant des immeubles, les avoirs comprenaient des biens tels que le terrain de l'Ariana à Genève et les bâtiments construits par la Société des Nations sur ce terrain, la pleine propriété d'autres immeubles détenus par elle et les servitudes constituées à son profit. Quant aux biens mobiliers, les avoirs comprenaient les installations, le mobilier, le matériel de bureau, les livres et le stock de fournitures ainsi que tout autre bien meuble appartenant à la Société des Nations. En outre, un accord expressément consacré au terrain de l'Ariana, conclu entre l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse, a été approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 98 (I) [10]. Aux termes dudit accord, l'Organisation est propriétaire des bâtiments de la Société des Nations dans le parc de l'Ariana et de tous autres bâtiments qu'elle pourra ériger dans ce parc. Elle possède un droit de superficie cessible et exclusif sur le sol sur lequel ils sont édifiés et un droit de superficie incessible et exclusif sur le reste du parc. Cependant, la Ville de Genève conserve la propriété du sol.

15. Dans la plupart des cas, l'Organisation n'est pas directement propriétaire des locaux qu'elle occupe, en dehors du Siège et de l'Office de Genève; ces locaux sont loués à long ou à court terme ou même, parfois, mis à sa disposition par les gouvernements.

16. Après avoir acquis des biens immobiliers, l'Organisation a eu à faire face, en tant que propriétaire ou possesseur, à des problèmes analogues, dans les grandes lignes, à ceux qui se posent à tout occupant. Ainsi, dans le cas de l'Accord relatif au Siège conclu avec les Etats-Unis, il a fallu expressément prévoir des dispositions relatives à la fourniture de services publics. L'alinéa *a* de la section 17 de l'Accord stipule:

> Les autorités américaines compétentes feront usage, dans la mesure où le Secrétaire général le demandera, des pouvoirs dont elles disposent à cet égard pour assurer la fourniture au district administratif, à des conditions équitables, des services publics nécessaires, y compris l'électricité, l'eau, le gaz, les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, les transports, l'évacuation des eaux, l'enlèvement des ordures, les services d'incendie, l'enlèvement de la neige, etc. 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 Etats-Unis. En conséquence, elles prendront les mesures appropriées pour éviter que les travaux de l'Organisation des Nations Unies ne soient entravés.

Les accords [11] relatifs à la CEAEO et à la CEA contiennent des dispositions analogues.

17. Des mesures ont également été prises, de concert avec les autorités locales, pour protéger les terrains avoisinant le Siège de l'Organisation. La section 18 de l'Accord relatif au Siège dispose que:

> Les autorités américaines compétentes prendront toutes les mesures raisonnables pour empêcher que l'usage qui pourrait être fait des terrains avoisinant le district administratif ne puisse porter atteinte aux agréments du district et aux fins auxquelles il est destiné. L'Organisation des Nations Unies prendra, de son côté, toutes les mesures raisonnables pour empêcher que l'usage qui pourrait être fait par l'Organisation des Nations Unies des terrains situés dans le district administratif ne porte atteinte aux agréments des terrains situés dans le voisinage du district administratif.

18. Conformément à cette disposition, l'Organisation des Nations Unies a bénéficié d'une protection spéciale dans le cadre des lois locales de zonage. A Genève, c'est essentiellement pour protéger le cadre du Palais des Nations que l'on a procédé à l'échange de deux propriétés, « Le Chêne », qui appartenait à l'Organisation des Nations Unies, et « Le Bocage », propriété que le gouvernement cantonal avait achetée à un particulier. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a fait à cet égard le rapport suivant à la septième session de l'Assemblée générale:

> Les Etats Membres attachent une grande importance à la protection du cadre du Palais. Des représentants du Secrétaire général sont donc récemment entrés en pourparlers avec les autorités cantonales qui ont maintenant accepté formellement de procéder à l'échange pur et simple des deux propriétés, sous réserve de l'agrément de l'Assemblée générale des Nations Unies.
>
> ... Cet échange offrirait une garantie contre l'utilisation à des fins commerciales de l'une quelconque des propriétés situées en bordure du Palais des Nations. Une telle utilisation ne manquerait pas de nuire au cadre du Palais et d'entraîner une baisse sensible de la valeur des propriétés. Sauf en ce qui concerne « Le Bocage », les intérêts des Nations Unies à cet égard sont déjà pleinement sauvegardés. En effet, le Palais et les terrains qui en dépendent sont entourés par une ceinture ininterrompue de propriétés dont l'exploitation à des fins commerciales est interdite, sauf pour une parcelle occupée presque entièrement par « Le Bocage » [12].

19. En ce qui concerne son droit de disposer de biens immobiliers, l'Organisation des Nations Unies est convenue, dans le cas de nombre de ses installations principales, d'agir en consultation avec les autorités du pays hôte. Les sections 22 à 24 de l'Accord relatif au Siège, par exemple, sont ainsi conçues:

> *Section 22. — a)* L'Organisation des Nations Unies ne pourra disposer, en totalité ou en partie, du terrain dont elle est propriétaire dans le district administratif, sans le consentement des Etats-Unis. Si les Etats-Unis refusent ce consentement, ils devront acheter ledit terrain à l'Organisation des Nations Unies, à un prix qui sera déterminé conformément aux dispositions du paragraphe *d* de la présente section.
>
> *b)* Si le Siège de l'Organisation des Nations Unies est transféré hors du district administratif, tous les droits réels, titres de propriété et autres intérêts portant sur la propriété du district administratif de l'Organisation seront, en totalité ou en partie, à la demande soit de l'Organisation des Nations Unies, soit des Etats-

[10] *Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième partie de la première session, sixième commission, comptes rendus analytiques des séances, Annexe 17,* document A/175.

[11] Section 16 de l'Accord relatif à la CEA et section 24 de l'Accord relatif à la CEAEO.

[12] *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes,* document A/2262.

Unis, cédés et transférés à ceux-ci. A défaut de pareille demande, ces dits droits, titres et intérêts seront transférés et cédés à la circonscription administrative d'Etat dans laquelle les terrains sont situés, ou encore, si cette circonscription administrative ne le désire pas, à l'Etat dans lequel les terrains sont situés. Dans les cas où aucune de ces parties ne désirerait obtenir pareils cession et transfert, lesdits droits, titres et intérêts pourront être aliénés, conformément au paragraphe *a* de la présente section.

c) Si l'Organisation des Nations Unies aliène tout ou partie du district administratif, les dispositions contenues dans les autres sections du présent accord qui s'appliquent au district administratif cesseront immédiatement de s'appliquer aux terrains et aux bâtiments dont l'Organisation aura disposé.

d) A défaut d'accord, le prix à payer pour tout transfert de propriété prévu à la présente section consistera en la juste valeur du terrain, des bâtiments et installations au moment du transfert ladite valeur devant être déterminée conformément à la procédure prévue à la section 21.

Section 23. — Le Siège de l'Organisation des Nations Unies ne sera pas transféré hors du district administratif, à moins que l'Organisation des Nations Unies n'en décide ainsi.

Section 24. — Dans le cas où le Siège de l'Organisation des Nations Unies serait transféré hors du territoire des Etats-Unis, le présent accord cessera d'être en vigueur, exception faite toutefois de celles de ses dispositions qui seraient nécessaires pour la terminaison régulière des activités de l'Organisation des Nations Unies dans son siège des Etats-Unis et pour la disposition de celles des propriétés qui s'y trouvent.

En contrepartie de ces dispositions, il est prévu à la section 3 du même accord, ce qui suit:

Section 3. — Les autorités américaines compétentes prendront toutes les mesures nécessaires pour assurer que l'Organisation des Nations Unies ne soit pas privée de la jouissance de sa propriété du district administratif, en dehors de l'hypothèse prévue à la section 22, c'est-à-dire au cas où l'Organisation des Nations Unies cesserait d'utiliser ladite propriété, étant entendu que l'Organisation des Nations Unies remboursera aux autorités américaines compétentes tous les frais qu'elles auraient encourus, après avoir consulté l'Organisation, pour liquider par une procédure d'expropriation ou par tous autres moyens toute revendication dirigée contre l'Organisation des Nations Unies.

20. Aux termes de l'article 4 de l'acte de transfert du terrain sur lequel sont construits les bureaux de la CEPAL, ledit terrain ferait retour au Gouvernement chilien au cas où l'Organisation des Nations Unies cesserait d'exister en tant que personne juridique au regard du droit international ou si elle décidait de retirer définitivement ses bureaux et ses services du territoire chilien. Le Gouvernement chilien et l'Organisation des Nations Unies conviendraient alors d'un juste prix à payer pour les bâtiments et les installations. Par dérogation à ce droit de retour, l'acte prévoit que la propriété du terrain peut être transférée à une organisation internationale ou régionale reconnue par le Gouvernement chilien, à condition que le transfert soit autorisé par ledit gouvernement.

21. Enfin, il y a lieu de signaler que dans un certain nombre de cas, l'Organisation des Nations Unies a occupé des locaux dont la propriété n'était pas nettement établie, ou faisait l'objet de contestations entre divers organismes gouvernementaux. On peut citer par exemple, l'occupation du Government House à Jérusalem et de plusieurs bases et installations militaires dans la République du Congo. Ces situations ont été régies par les circonstances particulières propres à chacune d'elles, ainsi que par les dispositions pertinentes d'accords internationaux. Mais dans l'ensemble, on peut dire que dans ces cas, l'Organisation des Nations Unies a joué le rôle d'un *trustee*, occupant les locaux dont il s'agissait en vertu d'un droit valable à première vue en attendant que la question du propriétaire légitime soit éclaircie.

b) *Acquisition et vente de biens immobiliers*

22. Depuis sa création, l'Organisation des Nations Unies a acquis et vendu des biens immobiliers, ou des intérêts dans de tels biens [13] (des baux, par exemple), en plusieurs occasions.

23. A New York, les premiers locaux qui aient été occupés pendant une période relativement longue, à savoir à Lake Success, avaient été loués à bail. L'Accord relatif au siège provisoire situé à Lake Success, tenait compte de ce fait dans l'article ci-après:

L'Organisation des Nations Unies, eu égard au fait que les locaux occupés par elle en tant que siège provisoire sont loués à bail à des personnes non parties au présent accord, s'engage à ce que des laissez-passer soient délivrés par le Secrétaire général à ces personnes ou à leurs représentants dûment autorisés, afin de leur permettre d'inspecter, de réparer ou d'entretenir lesdits locaux conformément aux clauses du bail.

L'Organisation des Nations Unies s'engage en outre à ce que le présent accord provisoire n'affecte en aucune manière les arrangements existants relatifs au paiement d'impôts ou aux paiements effectués en remplacement d'impôts sur des biens loués à bail à des personnes non parties au présent accord ni ne porte atteinte au pouvoir des municipalités d'imposer lesdits biens loués à bail.

En outre, il était dit dans l'annexe audit accord, contenant la description de la propriété:

La désignation ci-dessus est extraite du projet de bail entre la Reconstruction Finance Corporation et l'Organisation des Nations Unies. Ladite description est donnée sous réserve des modifications qui pourront figurer dans le texte du bail signé par la Reconstruction Finance Corporation et l'Organisation des Nations Unies.

24. L'Accord relatif au Siège actuel ne mentionne pas expressément les conditions auxquelles le terrain avait été acquis, encore qu'il comporte une disposition relative à son aliénation éventuelle [14]. L'Accord entre la Ville de New York et l'Organisation des Nations Unies, reproduit ci-après, précise les modalités du transfert d'une partie des terrains du Siège à l'Organisation des Nations Unies; il complète donc l'Accord relatif au Siège conclu entre l'Organisation et le Gouvernement des Etats-Unis.

ACCORD conclu le 22 août 1957 entre la VILLE DE NEW YORK, personne morale de droit public ayant ses bureaux principaux à City Hall, Borough de Manhattan, New York, agissant en vertu des pouvoirs à elle conférés par la résolution du « Board of Estimate » adoptée le 22 mai 1947 (Calendar nº 202), ci-après dénommée la Ville, et l'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, ci-après dénommée l'ONU.

En contrepartie du prix ci-après spécifié et des stipulations, engagements et obligations de l'ONU ci-après indiqués, la Ville

[13] Pour des raisons de commodité, tous les intérêts dans des biens immobiliers ont été considérés comme relevant de la présente section, encore que le classement adopté par certains systèmes de droit interne puisse obéir à des critères différents.

[14] Voir les dispositions citées au paragraphe 19.

convient par les présentes de vendre et de transférer à l'ONU, qui accepte, aux clauses et conditions du présent accord, les biens immeubles sis dans la Ville de New York, Comté et Etat de New York, dont la description suit:

TOUS les terrains ou parcelles de terrain avec les bâtiments qui y sont érigés et les embellissements qui leur ont été apportés, sis dans le Borough de Manhattan, Ville de New York, délimités et décrits comme suit:

PARTANT d'un point situé sur la limite nord de la 42e rue est, à 100 pieds à l'est du coin formé par l'angle de la limite est de la Première avenue et de la limite nord de la 42e rue est; de là, en direction nord, et en suivant une ligne parallèle à la limite est de la Première avenue, 100 pieds 5 pouces jusqu'à la ligne centrale du tronçon situé entre la 43e rue est et la 42e rue est; de là, en direction est et suivant ladite ligne centrale dudit tronçon, 100 pieds; de là, en direction sud et à nouveau en suivant une ligne parallèle à la limite est de la Première avenue, 100 pieds 5 pouces, jusqu'à la limite nord de la 42e rue est; de là, en direction ouest et suivant la limite nord la 42e rue est, 100 pieds, jusqu'au point de départ, le tracé desdites rues étant celui qui existait au 1er mars 1947.

Sous réserve:

a) De toute situation qu'une inspection des lieux et un levé précis pourrait révéler et de tous empiètements sur lesdits lieux ou lieux adjacents;

b) Des stipulations, conditions, restrictions, réserves, servitudes et droits de passage éventuellement consignés dans des instruments antérieurs, inscrits ou transcrits qui concernent lesdits lieux, dans la mesure où ces instruments sont actuellement en vigueur ou produisent leurs effets;

c) Des privilèges, hypothèques et charges auxquels l'ONU est assujettie ou qu'elle a conférés en garantie d'une dette assumée ou devant être acquittée par elle en vertu du présent accord;

d) Des restrictions imposées et des lois, ordonnances ou règlements adoptés en matière de zonage, par toute autorité gouvernementale et de toutes modifications ou amendements y relatifs.

Le prix auquel la Ville convient de vendre et de transférer lesdits biens à l'ONU, qui accepte, est de UN MILLION QUATRE CENT QUATRE-VINGT-QUATORZE MILLE DOLLARS (1 494 000 dollars) que l'ONU s'engage à payer à la Ville, en monnaie ayant cours légal aux Etats-Unis d'Amérique, selon les modalités suivantes:

Un cinquième dudit prix à la signature du présent accord, dont il est donné par les présentes quittances et par la suite, une somme d'un montant égal le 1er juillet de chaque année jusque et y compris le 1er juillet 1951, étant entendu que l'ONU a la faculté de payer à tout moment, le montant intégral de tout solde restant dû du prix d'achat.

L'ONU peut entrer immédiatement en possession des biens décrits dans le présent accord et y apporter toutes transformations. En prenant possession desdits biens, l'ONU s'engage à ne pas en faire un usage abusif ou destructeur et à ne pas permettre ou tolérer un tel usage; elle convient en outre de conserver et d'entretenir lesdits biens en bon état, d'effectuer les réparations nécessaires et d'en régler sans délai le coût ainsi que toutes sommes y afférentes. L'ONU obtiendra, à ses propres frais, la mainlevée de tout privilège ou de toute charge dont lesdits biens pourraient se trouver grevés au titre de telles réparations, améliorations ou transformations.

Au cas où l'ONU manquerait de régler à son échéance l'un quelconque des versements prévus dans le présent accord, ou cesserait d'utiliser les locaux comme siège international, la Ville pourra y pénétrer et en reprendre possession.

Si la Ville reprend possession desdits biens ainsi qu'il est prévu plus haut, toutes les sommes qui lui auront été payées par l'ONU à valoir sur le prix d'achat, seront réputées avoir été versées en contrepartie de l'usage et de l'occupation desdits lieux par l'ONU.

Lorsque le prix d'achat aura été intégralement payé, la Ville remettra à l'ONU dans les bureaux du Corporation Counsel (Municipal Building, Room 1263), Borough de Manhattan, New York, un acte de vente en bonne et due forme, prêt à être transcrit, dûment signé par le maire ou l'adjoint au maire et le City Clerk de manière à transférer à l'ONU la propriété desdits biens, libre et exempte de tous privilèges, charges ou oppositions, sous réserve de ce qui est indiqué et prévu dans le présent accord et des privilèges, hypothèques ou charges auxquels l'ONU serait assujettie ou qu'elle aurait elle-même conférés et sous réserve aussi des exceptions mentionnées dans le présent Accord.

EN FOI DE QUOI, les parties au présent accord y sont apposé leur signature à la date indiquée plus haut.

25. La majorité des transactions immobilières n'ont cependant pas eu lieu à New York ou à Genève, mais dans les pays où l'Organisation des Nations Unies a établi des bureaux et mis en place des installations pour les activités d'assistance technique et l'accomplissement de missions ou pour les activités d'information. Dans un grand nombre de cas, l'accord aux termes duquel l'Organisation des Nations Unies s'engageait à fournir les services en question fixait également, tout au moins dans les grandes lignes, les conditions dans lesquelles l'Organisation pourrait occuper des locaux. Des organismes tels que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies et l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée ont également occupé des biens immobiliers, construit des bâtiments pour les bénéficiaires de leurs programmes et signé bien souvent des actes translatifs de propriété. Il y a lieu de signaler que l'article IV de l'Accord conclu entre l'Office de secours et de travaux des Nations Unies et la Jordanie contient notamment les dispositions suivantes:

L'Office s'engage à payer au Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie, à partir du 1er mars 1951, la somme de cinq cents dinars jordaniens par mois au titre de tous les frais qui résultent de la location des terrains occupés par les camps des réfugiés et de la consommation d'eau par les réfugiés à l'intérieur du Royaume hachémite de Jordanie; étant entendu qu'il incombera au Gouvernement de prendre toutes dispositions nécessaires en ce qui concerne la fourniture de terrains de campement et d'eau et le règlement de toutes les questions y relatives.

Le Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie s'engage à prendre à sa charge au-delà de cinq cents dinars jordaniens par mois, tous les frais résultant de la location des terrains occupés par les camps de réfugiés et de la consommation d'eau par les réfugiés.

26. Le paragraphe 1 de l'article II de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République de Corée, signé le 6 novembre 1959, stipule que le terrain sur lequel se trouve le Cimetière commémorant les morts des Nations Unies est cédé à l'Organisation des Nations Unies « à titre perpétuel et gratuit ».

Section 3. — Capacité d'acquérir et de vendre des biens mobiliers

a) *Reconnaissance de la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'acquérir et de vendre des biens mobiliers*

27. La capacité de l'Organisation d'acquérir et de vendre des biens mobiliers a été pleinement reconnue

aussi bien par les Etats Membres, qu'ils soient ou non parties à la Convention générale, que par les Etats non membres. On examinera plus loin, dans le chapitre II, certains problèmes liés aux conditions dans lesquelles de tels biens ont été acquis ou pourraient être vendus compte tenu des dispositions de la législation nationale intéressée, notamment en matière fiscale. La capacité juridique que possède l'Organisation des Nations Unies d'acquérir la propriété de biens mobiliers ou d'exercer d'autres pouvoirs légitimes à l'égard de ces biens n'a elle-même jamais été contestée.

b) *Permis de circulation et immatriculation de véhicules automobiles, navires et aéronefs*

i) *Véhicules automobiles*

28. Dans la majorité des cas, les véhicules automobiles appartenant à l'Organisation des Nations Unies, et utilisés par elle, ont été immatriculés auprès des autorités compétentes du pays hôte sur le territoire duquel ces véhicules devaient être employés. Les autorités locales ont souvent attribué à ces véhicules un numéro d'immatriculation spécial ou fait précéder le numéro d'un sigle particulier (« UN », par exemple).

29. Toutefois, certains organismes accomplissant, sur le terrain, des opérations de maintien de la paix, ont utilisé leurs propres plaques d'immatriculation portant des marques d'identification distinctives, en en donnant notification aux autorités locales intéressées. Dans le cas de l'ONUST, qui paraît avoir été le premier à le faire, les véhicules utilisés ne sont immatriculés auprès des autorités d'aucun des Etats sur le territoire desquels fonctionne cet organisme qui délivre lui-même les plaques d'immatriculation portant un numéro précédé du sigle« UN ». Aux termes de l'échange de lettres entre le Secrétaire général et le Ministre des affaires étrangères du Liban concernant le statut du Groupe d'observation des Nations Unies au Liban, « l'emploi de plaques d'immatriculation des Nations Unies pour les véhicules » figure parmi les « privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement des fonctions du Groupe d'observation » qui y sont énumérés; une disposition semblable figure dans l'échange de lettres relatif à la présence en Jordanie d'un organe subsidiaire des Nations Unies placé sous l'autorité d'un Représentant spécial du Secrétaire général ainsi que dans l'échange de lettres entre l'Organisation des Nations Unies et l'Arabie Saoudite concernant l'Opération d'observation entreprise le long de la frontière Arabie Saoudite-Yémen [15].

30. Le paragraphe 21 de l'Accord sur le statut de la Force d'urgence des Nations Unies en Egypte dispose notamment ce qui suit:

> Les véhicules, navires et aéronefs seront munis d'une marque d'identification et d'immatriculation distinctive des Nations Unies, dont le Commandant donnera notification aux autorités égyptiennes. L'immatriculation et les certificats prévus par les lois et règlements égyptiens ne seront pas exigés pour ces véhicules, navires et aéronefs. Les autorités égyptiennes accepteront comme valables, sans exiger ni examen ni droit ou taxe, les permis de conduire ou les brevets de pilote délivrés par le Commandant pour les véhicules, navires et aéronefs.

[15] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 474, p. 155.

Les accords relatifs à l'Organisation des Nations Unies au Congo (ONUC) et à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre contiennent des dispositions analogues [16].

ii) *Navires*

31. L'Organisation des Nations Unies a eu l'occasion de faire naviguer des navires arborant son propre pavillon. En 1961, le Directeur de la Division juridique de l'AIEA a fait part au Conseiller juridique d'une proposition qui avait été faite et qui tendait à autoriser les organisations intergouvernementales à agir en qualité d'Etats d'immatriculation au sens du projet de convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires. Dans sa réponse, en date du 4 mai 1961, le Conseiller juridique résume la pratique antérieure de l'Organisation des Nations Unies [17] et signale certains des problèmes que soulèverait l'établissement, par l'Organisation, d'un registre maritime.

> J'ai été très intéressé par la proposition que la Belgique, le Danemark et l'Inde ont présentée lors de la récente Conférence de droit maritime tenue à Bruxelles et qui tend à insérer dans le projet de convention relative à la responsabilité des exploitants de navires nucléaires un article autorisant une organisation intergouvernementale à agir en qualité d'Etat d'immatriculation au sens de ladite Convention. Cette proposition tient compte du principe selon lequel une organisation intergouvernementale peut, dans certaines circonstances, faire naviguer des navires arborant son propre pavillon. Ce principe a déjà été consacré par l'une des plus importantes conventions intéressant le droit maritime qui aient été conclues au cours de la dernière décennie, à savoir la Convention sur la haute mer, adoptée lors de la Première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. L'article 7 de cette Convention est ainsi conçu:
>
> « Les dispositions des articles précédents [concernant la nationalité des navires] ne préjugent en rien la question des navires affectés au service officiel d'une organisation intergouvernementale qui battent pavillon de l'Organisation. »
>
> Il est, d'autre part, encourageant de constater, d'après ladite proposition de la Belgique, du Danemark et de l'Inde, que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions qui lui sont reliées ont présente à l'esprit la possibilité d'entreprises internationales communes.
>
> En l'espèce, ce qui pourrait intéresser l'Organisation des Nations Unies, ce sont les développements ultérieurs plutôt que les perspectives immédiates. Bien qu'il soit peu probable que, dans les toutes prochaines années, l'Organisation soit appelée à délivrer un certificat pour faire naviguer un navire nucléaire battant son propre pavillon, il y aurait peut-être intérêt à ce qu'il ne lui soit pas interdit de le faire dans un avenir plus éloigné. Il y a déjà

[16] Paragraphe 32 de l'Accord relatif à l'Organisation des Nations Unies au Congo, *ibid.*, vol. 414, p. 244; paragraphe 21 de l'Accord relatif à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, *ibid.*, vol. 492, p. 71.

[17] Des renseignements plus détaillés sur les navires de l'Organisation des Nations Unies sont contenus dans la note du Secrétariat reproduite dans les *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer* (1958), vol. IV, p. 147. On trouvera, accompagné de références détaillées, un résumé des débats que la Commission du droit international et la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ont consacrés au droit de l'Organisation des Nations Unies de faire naviguer des navires sous son propre pavillon dans le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 1*, vol. II, p. 444 à 448 et *ibid., Supplément n° 2*, vol. III (p. 515 à 517 du texte anglais).

eu, dans le passé, des situations où il a fallu utiliser plus d'une fois le pavillon de l'Organisation des Nations Unies comme seul pavillon maritime sur des navires. En 1954, par exemple, dix chalutiers de pêche construits à Hong-kong par l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée ont navigué sous pavillon et immatriculation de l'Organisation des Nations Unies jusqu'à Pusan (Corée), où ils devaient être livrés à leurs futurs propriétaires coréens; diverses considérations, d'ordre pratique et autres, avaient en effet empêché leur inscription sur un registre national pour ledit voyage. De même, la Force d'urgence des Nations Unies a utilisé un chaland de débarquement à moteur entre Gaza et Beyrouth, sous immatriculation et pavillon de l'Organisation des Nations Unies. Ces exemples peuvent paraître insignifiants au regard de l'exploitation d'un navire nucléaire, mais il n'est pas exclu, d'après les indications dont on dispose, que l'Organisation des Nations Unies ou les institutions spécialisées aient besoin de faire naviguer leurs propres navires, sous leur propre pavillon, pendant de longues périodes. Ainsi, par exemple, je crois savoir qu'on a envisagé l'utilisation par l'UNESCO, à des fins de recherche, de navires océanographiques internationaux arborant comme pavillon maritime le pavillon de l'Organisation des Nations Unies. Il se peut que des opérations communes de ce genre finissent par devenir chose courante dans les activités des organisations internationales.

L'établissement par l'Organisation des Nations Unies, d'un registre maritime, soulève certains problèmes, tels que ceux relatifs à l'exercice de la juridiction pénale et civile sur les équipages, ce qui explique peut-être qu'il y ait eu jusqu'ici peu de cas dans lesquels on a fait naviguer des navires sous le seul pavillon de l'Organisation des Nations Unies. Quoi qu'il en soit, on s'est activement employé à étudier ces problèmes qui sont loin d'être insolubles. A cet égard, on pourrait conclure avec les Etats des accords prévoyant que leur juridiction serait étendue aux navires battant le pavillon de l'Organisation des Nations Unies.

32. Sur la question de juridiction, la Commission du droit international a formulé en 1955 le commentaire suivant [18]:

... Il est évident que les Etats Membres respecteront la protection exercée par l'Organisation des Nations Unies sur un navire au cas où l'organe compétent a autorisé ledit navire à arborer ce pavillon. On ne saurait méconnaître, d'autre part, que le régime juridique de l'Etat du pavillon s'applique au navire auquel le pavillon a été octroyé. A cet égard, le pavillon de l'Organisation des Nations Unies ou celui d'une autre organisation internationale ne peut être assimilé à celui d'un Etat. La Commission a été d'avis que la question mérite une étude plus approfondie. Elle se propose de l'entreprendre en temps utile.

33. Il convient également de signaler que lors de l'échange de lettres entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement égyptien sur le dégagement du canal de Suez, le Secrétaire général a indiqué que « eu égard aux responsabilités de l'Organisation des Nations Unies, les navires arboreraient le pavillon des Nations Unies et non leur pavillon national » [19].

iii) *Aéronefs*

34. En réponse à une question posée en 1960 par l'OACI au sujet des aéronefs immatriculés par l'Organisation des Nations Unies ou dont celle-ci serait propriétaire, le Service juridique a indiqué que le seul aéronef dont l'Organisation avait été propriétaire jusqu'alors avait été utilisé pendant un an environ pour assurer le ravitaillement et le transport du personnel de la Commission des Nations Unies pour la Corée. Cet aéronef, qui s'était écrasé au sol en mai 1951, n'avait pas été, semble-t-il, immatriculé; ses seules marques distinctives étaient les mots « United Nations » sur le fuselage, les lettres « UN » sur les ailes et le pavillon de l'Organisation des Nations Unies, accompagné du sigle « UN 99 » sur le gouvernail de direction. Le Service juridique ajoutait que ce cas était exceptionnel, qu'il s'inscrivait dans le cadre d'une situation d'urgence particulière et qu'il ne pouvait être considéré comme représentatif des accords normalement conclus par l'Organisation des Nations Unies au sujet des aéronefs. Dans tous les autres cas, l'Organisation avait affrété des aéronefs ou un gouvernement les lui avait fournis sur sa demande; ces aéronefs avaient conservé leur immatriculation et leurs marques nationales, encore qu'il soit arrivé, comme dans le cas des aéronefs utilisés par la Force d'urgence des Nations Unies, que les appareils aient été peints en blanc et qu'ils aient arboré l'emblème de l'Organisation. Le Service juridique indiquait encore dans sa réponse:

Nous n'avons pas jusqu'ici approfondi la question des distinctions que l'on pourrait faire entre les aéronefs « publics » et les autres aéronefs utilisés par l'Organisation des Nations Unies. Nous sommes partis du principe que tout appareil de l'Organisation, quelle que soit l'opération dans le cadre de laquelle il est intitulé, a droit aux privilèges et immunités dont jouissent les biens de l'Organisation des Nations Unies en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Comme vous pouvez le supposer, certains accords régissant expressément des opérations particulières de l'Organisation des Nations Unies contiennent des dispositions relatives aux aéronefs utilisés par celle-ci. C'est ainsi que l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Egypte sur le statut de la Force d'urgence des Nations Unies dispose, notamment, au paragraphe 21:

« ... Les véhicules, navires et aéronefs seront munis d'une marque d'identification et d'immatriculation distinctive des Nations Unies, dont le Commandant donnera notification aux autorités égyptiennes. L'immatriculation et les certificats prévus par les lois et règlements égyptiens ne seront pas exigés pour ces véhicules, navires et aéronefs. Les autorités égyptiennes accepteront comme valables, sans exiger ni examen ni droit ou taxe, les permis de conduire ou les brevets de pilote délivrés par le Commandant pour les véhicules, navires et aéronefs. »

Il est dit au paragraphe 32:

« La Force et ses membres, ainsi que ses véhicules, navires, aéronefs et matériel, jouirront de la liberté de mouvement dans les deux sens, entre le quartier général de la Force, les camps et autres installations, à l'intérieur de la zone d'opérations, ainsi qu'entre ces lieux et les points d'accès en territoire égyptien dont sont ou seront convenus le Gouvernement égyptien et le Commandant ... »

Aux termes du paragraphe 33, la Force a le droit, « dans la zone d'opérations et aux points normaux d'accès, d'utiliser les ... aérodromes, sans acquitter de droits, de péages ou de taxes,

[18] Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa septième session, *Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, Supplément n° 9*, document A/2934, p. 4. Voir également les débats que la Commission du droit international a consacrés à cette question à sa 320e séance (document A/CN.4/SR.320).

[19] Voir également l'avis publié dans Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 186 à 188, dans lequel le Service juridique recommande que les navires utilisés aux fins d'un projet du Fonds spécial relatif au développement des pêcheries arborent le pavillon de l'Organisation des Nations Unies en plus de leur pavillon maritime.

que ce soit aux fins d'enregistrement ou pour tout autre motif, à l'exception des taxes perçues en rémunération de services rendus ».

L'« Accord provisoire » entre l'Organisation des Nations Unies et le Liban concernant le Centre de permissionnaires de la Force d'urgence des Nations Unies au Liban contient, au paragraphe 12, une disposition analogue à celle figurant dans le paragraphe 21 de l'accord mentionné plus haut. Si vous voulez examiner de plus près ces deux accords, vous en trouverez le texte dans les volumes 260 et 266 du Recueil des traités des Nations Unies.

Cela dit, des accords spéciaux du genre de ceux qui viennent d'être indiqués ne font, selon nous, que définir de façon plus détaillée certains des privilèges dont doivent jouir les aéronefs de l'Organisation des Nations Unies en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

35. Répondant à une autre demande de renseignements, le Service juridique a porté à la connaissance de l'OACI, en 1965, certains événements qui s'étaient produits depuis 1960.

... Ainsi, par exemple, l'Organisation des Nations Unies a acheté un certain nombre d'aéronefs entre 1960 et 1963 pour les besoins de ses opérations au Congo.

Les dispositions de la législation congolaise relatives à l'immatriculation des aéronefs ne devaient pas s'appliquer à ces appareils aux termes de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République du Congo concernant le statut de l'Organisation au Congo, qui dispose au paragraphe 32 ce qui suit:

> « Les véhicules, aéronefs et navires de l'Organisation des Nations Unies sont munis d'une marque d'identification distinctive des Nations Unies. Ils ne sont pas soumis à l'immatriculation et aux certificats prévus par les lois et règlements congolais. »

En conséquence, l'Organisation des Nations Unies n'a pas fait immatriculer lesdits appareils au Congo. Elle ne les a pas non plus immatriculés auprès d'un autre pays.

Nombre de ces aéronefs avaient été achetés par l'Organisation des Nations Unies à des gouvernements et, selon les dispositions de la législation nationale régissant l'immatriculation des aéronefs appartenant à l'Etat, ils étaient peut-être ou n'étaient pas immatriculés antérieurement à leur acquisition. De toute façon, dans le cas des aéronefs qui étaient effectivement immatriculés à ce moment-là, je présume que les immatriculations nationales avaient perdu toute valeur du fait du transfert de propriété.

Il est donc probable que ces aéronefs se trouvaient sans immatriculation nationale pendant qu'ils étaient utilisés par l'Organisation des Nations Unies.

Pendant toute la période durant laquelle ils ont appartenu à l'Organisation, tous ces aéronefs n'ont porté que les marques distinctives et les numéros d'identification de l'Organisation des Nations Unies.

Je dois ajouter qu'à l'heure actuelle il ne reste que deux de ces appareils dont l'Organisation est propriétaire; ils se trouvent tous deux au Congo, mais sont sur le point d'être vendus.

D'après les renseignements dont je dispose, outre les aéronefs qui ont été achetés pour le Congo, l'Organisation des Nations Unies, agissant en qualité d'agent chargé de l'exécution pour le Fonds spécial, a acquis trois autres appareils.

Le premier, un « Aero-Commander » a été acheté en 1961 aux fins du projet du Fonds spécial concernant les ressources minérales au Chili. Au moment de l'achat, l'appareil était immatriculé aux Etats-Unis; cette immatriculation n'étant plus valable du fait de la vente, l'Organisation des Nations Unies a réimmatriculé ledit aéronef aux Etats-Unis. Cet appareil, qui porte la marque d'immatriculation américaine « N.4113 B » se trouve encore au Chili et appartient toujours à l'Organisation.

Le second appareil, un « Twin Pioneer » a été acheté par l'Organisation en 1962 pour les besoins de l'enquête du Fonds spécial sur les gisements minéraux métalliques du Mexique. Au moment de l'achat, l'appareil était immatriculé au Royaume-Uni; cette immatriculation n'étant plus valable du fait de la vente, l'Organisation des Nations Unies a immatriculé ledit aéronef au Mexique. Cet appareil, qui porte la marque d'immatriculation mexicaine « XC-CUJ », se trouve encore au Mexique et appartient toujours à l'Organisation, mais on se propose de le vendre bientôt.

Le troisième appareil, un « Pilatus-Porter », a été acheté par l'Organisation des Nations Unies en 1963 aux fins du projet du Fonds spécial concernant le développement hydro-électrique du Karnali au Népal. Au moment de l'achat, l'appareil était immatriculé en Suisse; cette immatriculation n'étant plus valable du fait de la vente, l'Organisation des Nations Unies a immatriculé ledit aéronef au Népal. Cet appareil, qui porte la marque d'immatriculation népalaise « GN-AAN », se trouve encore au Népal et appartient toujours à l'Organisation.

Section 4. — Actions en justice intentées par et contre l'Organisation des Nations Unies

36. L'alinéa *c*, de la section 1 de la Convention générale mentionne expressément la capacité de l'Organisation des Nations Unies « d'ester en justice ». Cette capacité a été largement reconnue par les autorités judiciaires et autres des Etats; mis à part les arbitrages, l'Organisation des Nations Unies n'a eu recours à aucun tribunal international, sinon à la Cour internationale de Justice pour obtenir des avis consultatifs.

37. La pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies lorsqu'elle fait l'objet de réclamations de droit privé et les mesures prises pour éviter ces réclamations ou les réduire sont également examinées ci-après.

a) *Actions en justice intentées par l'Organisation des Nations Unies au sujet de contrats commerciaux*

38. Dans l'affaire *Balfour, Guthrie and Co. Ltd., et consorts c. Etats-Unis et consorts*[20], l'Organisation des Nations Unies a intenté une action en dommages et intérêts contre le Gouvernement des Etats-Unis à la suite d'une perte et d'un dommage subis par une cargaison de lait expédiée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et transportée sur un navire américain; l'Organisation des Nations Unies a intenté une action commune avec six autres expéditeurs. Le tribunal a déclaré qu'eu égard au texte de l'Article 104 de la Charte, qui en tant que traité ratifié par les Etats-Unis constituait un élément de la loi des Etats-Unis, « il ne semblait pas que des mesures législatives d'application fussent nécessaires pour donner à l'Organisation des Nations Unies la capacité juridique aux Etats-Unis ». Toutefois, le Président avait dissipé toute incertitude possible en désignant l'Organisation des Nations Unies au nombre des organisations qui avaient qualité pour jouir des

[20] United States District Court for the Northern District of California, 5 mai 1950; 90 F. Supp. 831. Voir également l'affaire *Organisation internationale pour les réfugiés c. Republic S.S. Corp. et consorts* que mentionne le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique*, section 1, par. 5 ci-après.

privilèges conférés par l'alinéa *a* de la section 2 de l'*International Organizations Immunities Act*. Ces privilèges comprenaient pour les organisations visées, dans la mesure compatible avec l'acte qui les avait créées, la capacité d'ester en justice.

39. Dans l'affaire *Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée c. Glass Production Methods, Inc. et consorts*[21], l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée a intenté une action contre une société domiciliée à New York et trois particuliers, dont deux résidents du Connecticut. Les défendeurs ont demandé au tribunal de déclarer la demande irrecevable pour défaut de compétence territoriale; l'Agence a soutenu que l'*International Organizations Immunities Act*, qui conférait aux organisations internationales la capacité d'ester en justice, avait pour objet de permettre l'accès aux tribunaux fédéraux indépendamment des règles de compétence territoriale. Le tribunal a décidé de disjoindre les causes et de transférer au tribunal du domicile des défendeurs l'action intentée contre les deux résidents du Connecticut. La loi accordant aux organisations internationales le privilège d'ester en justice n'avait apporté aucune modification, ni prévu aucune dérogation, aux règles normales de compétence territoriale. Le tribunal notait que même le Gouvernement des Etats-Unis, lorsqu'il intentait une action, était tenu de se conformer aux lois fédérales régissant la compétence territoriale; de l'avis du tribunal, le Congrès n'avait pas eu l'intention de conférer, à cet égard, aux organismes des Nations Unies des privilèges plus étendus qu'aux citoyens des Etats-Unis ou au Gouvernement des Etats-Unis lui-même.

40. La décision rendue par un tribunal canadien dans l'affaire *Organisation des Nations Unies c. Canada Asiatic Lines Ltd.*[22], examine les conditions de forme gouvernant la capacité de l'Organisation des Nations Unies d'ester en justice. L'Organisation des Nations Unies a intenté une action en recouvrement de créance contre le défendeur. L'avocat de l'Organisation a produit un pouvoir signé par le Secrétaire général, dont la signature avait été dûment certifiée. Le défendeur a contexté la validité du pouvoir pour le motif que la personne qui l'avait signé, à savoir le Secrétaire général, n'avait pas qualité pour lier l'Organisation à cet égard. L'exception a été rejetée par le tribunal qui a déclaré, en se fondant sur l'ordonnance n° 3946 du Conseil canadien et sur l'Article 104 de la Charte, que « l'Organisation des Nations Unies possède la capacité juridique d'une personne morale ». Le tribunal a fait une distinction entre l'affaire qui lui était soumise et les affaires relatives à des sociétés qui venaient d'être invoquées devant lui, pour le motif que « les affaires de l'Organisation des Nations Unies sont administrées par le Secrétariat et non par un Conseil d'administration comme dans le cas d'une société constituée aux termes de lettres patentes ». Le Secrétaire général était le plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et l'acte consistant à intenter l'action soumise au tribunal relevait de la compétence du Secrétariat. En conclusion, le tribunal affirmait:

> Le pouvoir signé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et portant le sceau de l'Organisation des Nations Unies fait, jusqu'à preuve du contraire, foi de son contenu et de la compétence de celui qui l'a signé. Ledit pouvoir est valide et suffisant et l'exception d'invalidité invoquée par le défendeur n'est pas fondée.

b) *Actions en justice intentées par l'Organisation des Nations Unies au sujet de contrats non commerciaux et d'actes constituant des infractions pénales*

41. Dans l'affaire *Organisation des Nations Unies c. B.*[23], l'Organisation des Nations Unies a tenté d'obtenir d'un tribunal belge le recouvrement d'une somme versée par erreur, à titre de traitement, à un ancien fonctionnaire de l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée après cessation de service. Le défendeur soutenait que l'Agence et l'Organisation des Nations Unies n'avaient pas la personnalité juridique et que, de toute manière, l'Organisation des Nations Unies n'avait pas succédé aux droits de l'Agence. Le Tribunal a ordonné le remboursement de la somme versée; l'Agence et l'Organisation jouissaient en Belgique de la personnalité juridique et l'Agence avait, par son accord avec l'Organisation, transféré ses droits à celle-ci, pour le compte du Fonds des Nations Unies pour l'enfance[24].

42. En 1960, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) a envisagé d'engager un procès au Mexique à la suite du détournement d'une partie de ses fonds. Le mémorandum suivant, rédigé par le Service juridique, expose les fondements juridiques de la capacité du FISE à cet égard.

> 1. Le FISE est un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, qui a été créé par la résolution 57 (I) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1946. En conséquence, il possède la capacité juridique conférée à l'Organisation des Nations Unies par l'Article 104 de la Charte, qui dispose:
>
> « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. »
>
> L'Article 104 a toujours été interprété comme dotant l'Organisation des Nations Unies de la capacité d'intenter des actions en justice devant les tribunaux nationaux. C'est ainsi que la section 1 de l'article premier de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, laquelle précise certains points des Articles 104 et 105 de la Charte, dispose que l'Organisation « à la capacité ... d'ester en justice ». Dans le passé, les tribunaux nationaux ont toujours reconnu la capacité de l'Organisation et de ses organes subsidiaires de les saisir, et cela même dans les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies qui ne sont pas parties à la Convention sur les privilèges et immunités.
>
> 2. Bien que le Mexique ne soit pas encore partie à la Convention sur les privilèges et immunités, il est bien entendu lié par l'Article 104 de la Charte. De plus, le 20 mai 1954, le Mexique et le FISE ont

[21] District Court, Southern District of New York, 3 août 1956; 143 F. Supp. 248.

[22] Superior Court of Montreal, 2 décembre 1952.

[23] Tribunal civil de Bruxelles, 27 mars 1952.

[24] Pour une affaire analogue relative à un trop-perçu jugée en Hollande, voir *Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction c. Daan*, Tribunal cantonal d'Amersfoort, 16 juin 1948; Tribunal de district d'Utrecht, 23 février 1949; Cour suprême, 19 mai 1950.

signé un accord relatif aux activités de cet organisme au Mexique. Aux termes de l'article VIII de cet accord, le Mexique s'engage à accorder au FISE et à ses représentants « les privilèges et immunités accordés aux autres organisations subsidiaires et institutions spécialisées de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'à leurs représentants au Mexique ». Il importe de noter, à cet égard, qu'aux termes de l'article III d'un accord signé le 5 janvier 1955 entre le Mexique et l'OIT, institution spécialisée des Nations Unies, le Mexique reconnaît qu'un bureau de l'OIT au Mexique « aura la personnalité juridique y compris la capacité d'ester en justice ». La pratique suivie par l'Organisation, que l'Assemblée générale a approuvée lorsqu'elle a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, est de considérer la question de la personnalité juridique comme faisant partie intégrante de la question des privilèges et immunités. Il faut donc conclure que conformément à l'Article 104 de la Charte et à l'article VIII de l'Accord du 20 mai 1954 entre le Mexique et le FISE, celui-ci a le droit d'intenter une action en justice au Mexique.

43. A la suite d'une plainte en escroquerie déposée par le FISE, le Tribunal correctionnel de la Seine a, par une décision rendue le 18 février 1954, jugé deux personnes coupables d'escroquerie et les a notamment condamnées à verser des dommages-intérêts au FISE, dans un litige né d'un contrat conclu par le FISE pour le compte de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies [25].

c) *Réclamations de droit privé présentées contre l'Organisation des Nations Unies et mesures prises pour éviter ces réclamations ou les réduire*

44. En dehors des actions qu'elle a elle-même intentées, l'Organisation des Nations Unies a fait l'objet d'un certain nombre de réclamations relevant du droit privé. Les réclamations ayant pour origine des contrats commerciaux ont été réglées par la négociation et l'arbitrage; les différends relatifs à des contrats de travail ont été résolus au moyen de procédures de recours internes [26]. D'autres réclamations relevant du droit privé, concernant des dommages personnels subis dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies ou causés par des véhicules appartenant à l'Organisation par exemple, ont pour la plupart été réglées par l'intervention des mécanismes d'assurance ou, dans les cas relativement peu nombreux où il n'y avait pas d'assurance, par transaction négociée entre l'Organisation des Nations Unies et la partie lésée.

45. La dernière catégorie de réclamations a concerné essentiellement les programmes opérationnels de l'Organisation des Nations Unies. En vue d'éviter les actions en responsabilité dans ce domaine, l'Organisation des Nations Unies a conclu un certain nombre d'accords aux termes desquels l'Etat bénéficiaire a accepté de mettre l'Organisation hors de cause en cas de réclamation; la procédure utilisée à cet effet a fonctionné à la fois au niveau international et sur le plan du droit national. L'Accord type revisé concernant les opérations du FISE [27], par exemple, dispose:

Article VI. — Réclamations contre le FISE

1. Sous réserve des dispositions du présent article, le gouvernement assumera pleine responsabilité en cas de réclamations découlant de l'exécution de plans d'opérations sur le territoire de .....

2. En conséquence, le gouvernement garantira et mettra hors de cause le FISE et ses fonctionnaires ou agents, et les défendra, à l'occasion de toutes poursuites, actions ou réclamations en dommages-intérêts ou autres ou en règlement de frais ou d'honoraires motivées par tout décès, blessure ou dommage matériel imputable à tout acte ou omission survenant au cours de l'exécution, sur le territoire considéré, des plans d'opérations établis conformément au présent accord et qui ne constitue pas une faute flagrante desdits fonctionnaires ou agents.

3. Lorsque le gouvernement effectuera un paiement en exécution des dispositions du paragraphe 2 du présent article, il sera subrogé dans les droits et actions que le FISE aurait pu exercer contre des tiers.

4. Le présent article ne s'appliquera pas aux réclamations qui pourront être formulées contre le FISE en raison d'accident ou de blessure subis par un membre de son personnel.

5. Le FISE fournira au gouvernement tous les renseignements et toute l'assistance dont il aura besoin pour agir dans l'une des éventualités visées au paragraphe 2 du présent article, ou pour assurer l'accomplissement des fins du paragraphe 3.

46. De même, l'Accord de base type (revisé) relatif à l'assistance technique [28] dispose (article premier, par. 6):

6. Le gouvernement devra répondre à toutes réclamations que des tiers pourraient formuler contre les Organisations et leurs experts, agents ou employés; il mettra hors de cause les Organisations et leurs experts, agents et employés en cas de réclamation et les dégagera de toute responsabilité découlant d'opérations exécutées en vertu du présent accord, sauf si le gouvernement, le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique et les Organisations intéressées conviennent que ladite réclamation ou ladite responsabilité résultent d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle des intéressés.

47. L'Accord type relatif à l'assistance du Fonds spécial [29] dispose (art. VIII, par. 6):

6. Le gouvernement devra répondre à toutes réclamations que des tiers pourraient présenter contre le Fonds spécial ou contre un Agent chargé de l'exécution, ou leur personnel, ou contre d'autres personnes fournissant des services pour leur compte en vertu du présent accord, et le gouvernement mettra hors de cause le Fonds spécial, l'Agent chargé de l'exécution intéressé et les personnes précitées en cas de réclamation et les dégagera de toute responsabilité découlant d'opérations exécutées en vertu du présent accord sauf si les Parties et l'Agent chargé de l'exécution conviennent que ladite réclamation ou ladite responsabilité résultent d'une négligence grave ou d'une faute intentionnelle des intéressés.

[25] Voir le rapport annuel du Secrétaire général, *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 1*, document A/2663, p. 121. Ce document mentionne également plusieurs actions intentées par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies.

[26] Voir l'alinéa *b* de la section 1, par. 5 et note 2. Toutefois, voir plus loin la section 7, par. 68 à 71 pour un ensemble d'affaires dans lesquelles des particuliers ont essayé d'intenter des actions contre l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne des réclamations d'ordre privé, ayant trait notamment à des contrats de travail.

[27] FISE, *Field Manual*, vol II, part IV-2, appendix A (16 août 1961).

[28] Bureau de l'assistance technique/Fonds spécial, *Manuel d'instructions*, section D1/1, *a* i [février 1963].

[29] Bureau de l'Assistance technique/Fonds spécial, *Manuel d'instructions*, section D1/1, a, ii [février 1963].

48. Enfin, l'Accord type régissant l'envoi de personnel d'exécution, de direction et d'administration dispose:

6. L'assistance fournie en application des dispositions du présent accord le sera exclusivement dans l'intérêt et au profit du peuple et du gouvernement..... En conséquence, le gouvernement prendra à sa charge tous les risques et réclamations découlant d'une opération quelconque visée par le présent accord, survenant au cours de l'exécution d'une telle opération ou s'y rapportant d'autre manière. Sans que le caractère général de cette clause s'en trouve restreint, le gouvernement garantira et mettra hors de cause l'Organisation et les agents en cas de poursuites, d'actions, de réclamations, de demandes de dommages-intérêts, de paiement de frais ou d'honoraires, à raison de décès, de dommages corporels ou matériels, ou de tout autre perte découlant d'un acte ou d'une omission commis au cours des opérations visées par le présent accord ou s'y rapportant.

Section 5. — Réclamations internationales présentées par et contre l'Organisation des Nations Unies

a) *Capacité de l'Organisation des Nations Unies de présenter des réclamations contre d'autres sujets de droit international*

49. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949, relatif à la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* [30], la Cour internationale de Justice a statué à l'unanimité qu'eu égard aux pouvoirs dont elle devait disposer pour exercer ses fonctions, l'Organisation des Nations Unies avait qualité pour présenter une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation du dommage qu'elle avait subi. La Cour a également statué, par 11 voix contre 4, que l'Organisation des Nations Unies avait qualité pour présenter une réclamation en vue d'obtenir la réparation des dommages subis par ses agents ou les personnes à leur charge. Enfin, la Cour a statué, par 10 voix contre 5, qu'il était normalement possible d'éviter qu'il y ait conflit entre la réclamation présentée par l'Organisation des Nations Unies et celle que pourrait présenter l'Etat dont était ressortissante la victime d'un dommage subi au service de l'Organisation des Nations Unies, étant donné qu'en présentant une réclamation pour obtenir réparation du dommage subi par son agent, l'Organisation invoquait un manquement à une obligation existant envers elle-même; toutefois, s'il était nécessaire de concilier ces réclamations, il y aurait lieu de tenir compte de considérations propres à chaque cas d'espèce et des accords conclus entre l'Organisation et l'Etat intéressé [31].

50. Après que la Cour eut rendu cet avis, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale un rapport [32] où il indiquait:

Le Secrétaire général est d'avis qu'il est lui-même, en sa qualité d'administrateur en chef de l'Organisation, l'organe compétent pour présenter et régler les réclamations en question. Le Secrétaire général a agi au nom de l'Organisation pour régler toutes les autres réclamations, et il semble qu'il n'y ait aucune raison de faire une différence dans ce cas particulier.

51. Compte tenu de l'avis consultatif, le Secrétaire général a proposé une procédure de règlement des réclamations présentées en vue d'obtenir la réparation des dommages subis au service de l'Organisation des Nations Unies. Aux termes de cette procédure, le Secrétaire général: *a*) déterminerait quels cas paraissent de nature à engager la responsabilité d'un Etat; *b*) consulterait le gouvernement dont la victime était un ressortissant en vue de s'assurer si ce gouvernement a une objection quelconque à ce que l'Organisation présente une réclamation, ou s'il désire présenter une réclamation conjointement avec l'Organisation et *c*) négocierait avec l'Etat responsable du dommage, en vue d'établir les faits de la cause et de fixer le montant de la réparation, si nécessaire. Le Secrétaire général bénéficierait d'un pouvoir discrétionnaire pour régler les réclamations par voie de négociations, eu égard aux éléments du dommage sur lesquels porte la réclamation, et au montant de la réparation à demander ou finalement à accepter; cependant, il ne serait autorisé à intenter aucune action en dommages-intérêts ayant caractère de pénalité. S'il n'était pas possible de régler la réclamation par voie de négociations, le Secrétaire général pourrait soumettre toute divergence de vues à l'arbitrage d'un tribunal de trois membres, dont un membre serait désigné par lui.

52. Par sa résolution 365 (IV), l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à agir conformément à la procédure décrite ci-dessus. En vertu de cette résolution, le Secrétaire général a présenté plusieurs réclamations internationales contre les Gouvernements israélien, jordanien et égyptien et a fait rapport à ce sujet à l'Assemblée générale [33]. On trouvera ci-après un bref résumé des réclamations présentées officiellement à la suite du décès de personnes employées par l'Organisation des Nations Unies ou d'un accident dont elles ont été victimes.

i) *Réclamation présentée à la suite du décès du Comte F. Bernadotte, médiateur des Nations Unies*

Le paiement d'une somme de 54 628 dollars, montant des dépenses encourues par l'Organisation des Nations Unies à la suite du décès du Médiateur des Nations Unies en Palestine, a été demandé au Gouvernement israélien et a été effectué intégralement.

ii) *Réclamations présentées à la suite du décès d'observateurs militaires ou d'accidents dont ils ont été victimes*

a) *Colonel A. Sérot.* Le colonel Sérot, officier français appartenant à l'état-major du Médiateur des Nations

[30] *C.I.J., Recueil*, 1949, p. 174.

[31] *Ibid.*, p. 187 et 188.

[32] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, Annexe*, document A/955, p. 6.

[33] Voir le Rapport annuel du Secrétaire général, *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 1*, document A/1287, p. 142; *ibid., sixième session, Supplément n° 1*, document A/1844, p. 208; *ibid., septième session, Supplément n° 1*, document A/2141, p. 173; *ibid., huitième session, Supplément n° 1*, document A/2404, p. 156; *ibid., neuvième session, Supplément n° 1*, document A/2663, p. 116; *ibid., dixième session, Supplément n° 1*, document A/2911, p. 116. Aucun des Etats dont les victimes étaient ressortissantes n'a élevé d'objection contre les réclamations faites par l'Organisation des Nations Unies ni présenté lui-même de réclamations.

Unies en Palestine, a été tué avec celui-ci dans des circonstances impliquant la responsabilité du Gouvernement israélien. Une réclamation tendant à obtenir le versement d'une somme de 25 000 dollars, montant versé par l'Organisation des Nations Unies à la veuve du colonel Sérot, d'une somme de 233 dollars au titre des frais funéraires et d'une somme de 200 000 francs français (575 dollars) pour le compte du père du colonel Sérot, âgé de 89 ans, a été présentée au Gouvernement israélien et satisfaite dans son intégralité.

b) *Lieutenant-Colonel J. Queru et capitaine P. Jeannel.* Ces deux observateurs militaires des Nations Unies de nationalité française ont été tués le 28 août 1948 sur l'aérodrome de Gaza par des troupes saoudiennes auxquelles l'armée égyptienne avait confié la garde de l'aérodrome. Une réclamation tendant à obtenir le versement d'une somme de 52 874,20 dollars a été présentée au Gouvernement égyptien à la suite de leur décès. Ce montant comprenait la somme de 25 000 dollars versée par l'Organisation des Nations Unies à l'ayant droit de chacun des deux défunts et la somme de 2 874,20 dollars, montant des dommages causés à l'appareil. La réclamation n'est pas encore réglée.

c) *Lieutenant-Colonel E. Thalen.* Des membres de la Garde nationale jordanienne ont tiré sur le lieutenant-colonel Thalen, observateur militaire suédois de l'ONUST, lui causant une blessure qui a entraîné une incapacité totale. Une somme de 26 518,26 dollars a été demandée au Gouvernement jordanien, en réparation du préjudice pécuniaire subi par l'Organisation des Nations Unies en raison des blessures dont a été victime le lieutenant-colonel Thalen, et a été intégralement payée. Cette somme représentait 18 000 dollars versés par l'Organisation des Nations Unies au lieutenant-colonel Thalen et 8 518,26 dollars de frais médicaux.

d) *Colonel Flint.* Le colonel Flint, observateur militaire canadien de l'ONUST a été tué sur le mont Scopus en 1958. Une réclamation a été présentée au Gouvernement jordanien en 1966 et fait toujours l'objet d'un examen.

iii) *Réclamation présentée en ce qui concerne un membre d'un contingent de la FUNU*

Le Gouvernement de la République arabe unie a versé au Gouvernement canadien la somme de 21 433 dollars en réparation du préjudice causé à ce dernier par le décès d'un membre du contingent canadien de la FUNU dans des circonstances dont le Gouvernement de la République arabe unie a reconnu être responsable.

Aux termes de l'article 40 du règlement de la FUNU, c'est à l'Etat aux forces armées duquel appartenait l'intéressé qu'il incombe de verser les prestations ou indemnités appropriées pour réparer le préjudice causé par la maladie, l'accident ou le décès imputable au service. Par conséquent, contrairement à ce qui se produit dans le cas d'observateurs militaires ou de fonctionnaires, l'Organisation des Nations Unies ne subit pas elle-même de préjudice pécuniaire à moins que le gouvernement intéressé ne demande le remboursement des sommes qu'il a versées. Dans le cas ici examiné, le Gouvernement de la République arabe unie a admis sa responsabilité et versé le montant demandé par le Gouvernement canadien par l'intermédiaire du Commandant de la FUNU.

iv) *Réclamation concernant un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies*

Monsieur Ole Helge Bakke, fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, a été tué dans des circonstances impliquant la responsabilité du Gouvernement jordanien. Une réclamation tendant au recouvrement d'une somme de 36 803,76 dollars et d'une somme de 22 000 couronnes norvégiennes (3 080 dollars) a été présentée contre le Gouvernement jordanien, mais la question n'est toujours pas réglée. Le montant réclamé comprenait une somme de 25 000 dollars versés à la veuve ainsi que des dépenses funéraires, des frais administratifs et des dépenses non couvertes par l'assurance. Le paiement d'une somme de 22 000 couronnes norvégiennes a été demandé au nom de la mère de M. Bakke, qui était à sa charge.

53. Dans le cas de certaines opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et, dans une certaine mesure, dans plusieurs accords de siège, un mécanisme et des procédures ont été établis pour le règlement des contestations internationales s'élevant entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats concernés; aucune des demandes qui ont été faites, qu'il s'agisse des cas examinés ici ou d'autres cas, n'a donné lieu à un règlement par une tierce partie, soit devant un tribunal, soit au moyen d'une forme convenue d'arbitrage. Dans la plupart des cas, cependant, la question du préjudice matériel est restée au second plan et la question principale a été celle du devoir de protection dû à l'Organisation, à ses locaux et à son personnel et de l'obligation de l'Etat intéressé de respecter l'inviolabilité et la liberté d'action de l'Organisation. L'Organisation des Nations Unies n'a pas présenté de réclamations internationales contre des sujets de droit international autres que des Etats.

b) *Réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies par des Etats ou par d'autres organisations internationales*

54. Il n'a pas été présenté contre l'Organisation des Nations Unies de réclamations pour violation du droit international par d'autres organisations internationales. En ce qui concerne les réclamations présentées contre l'Organisation des Nations Unies par des Etats, les exemples en sont relativement peu nombreux. En dehors d'affaires relatives à des accidents d'automobile, les seules réclamations d'une certaine importance présentées par des Etats (en leur propre nom ou au nom de leurs ressortissants) ont eu pour origine les opérations de l'Organisation des Nations Unies dans la République démocratique du Congo. La Belgique a présenté plusieurs réclamations en vue d'obtenir réparation des dommages subis par des ressortissants belges dans leur personne ou dans leurs biens, en soutenant que ces dommages avaient été causés par des troupes placées sous le commandement de l'Organisation des Nations Unies. Ces réclamations, de même que certaines demandes reconven-

tionnelles présentées par l'Organisation, ont été réglées à la suite de longues négociations, sans recours à une procédure faisant intervenir une tierce partie. Au cours d'un échange de lettres en date du 20 février 1965 entre le Secrétaire général et le Ministre des affaires étrangères de Belgique, le Secrétaire général a écrit ce qui suit:

Monsieur le Ministre,

Un certain nombre de ressortissants belges ont présenté des réclamations contre l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les dommages aux personnes et aux biens consécutifs aux opérations de la Force des Nations Unies au Congo, en particulier celles qui se sont déroulées au Katanga. Les réclamations en question ont été examinées par les services de l'Organisation qui ont été chargés de recueillir tous les éléments permettant d'établir les faits pertinents produits par les réclamants ou par leurs ayants droit ainsi que tous les renseignements autrement disponibles.

L'Organisation des Nations Unies a marqué son accord pour que les réclamations des ressortissants belges qui ont pu subir des dommages du fait d'actes préjudiciables commis par des membres du personnel de l'ONUC et ne résultant pas d'une nécessité militaire soient traitées équitablement.

Elle a déclaré qu'elle ne se soustrairait pas à sa responsabilité s'il était établi que des agents de l'ONU ont effectivement fait subir un préjudice injustifiable à des innocents.

Il est précisé qu'en vertu de ces principes, la responsabilité de l'Organisation n'est pas engagée du fait des dommages aux personnes et aux biens qui ont été uniquement la conséquence des opérations militaires ou qui, bien que causés par des tiers, ont donné naissance à des réclamations à l'égard de l'ONU; ces cas sont donc exclus de l'indemnisation envisagée.

Des consultations ont eu lieu avec le Gouvernement belge. L'examen des réclamations étant à présent terminé et sans préjudice des privilèges et immunités dont jouit l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général versera au Gouvernement belge la somme de un million cinq cent mille dollars des Etats-Unis, en règlement forfaitaire et définitif de toutes les réclamations provenant des causes mentionnées au premier paragraphe de la présente lettre.

La répartition de la somme visée au précédent alinéa se fera par le Gouvernement belge. Dès l'entrée en vigueur du présent échange de lettres, le Secrétaire général des Nations Unies fournira au Gouvernement belge tous éléments dont il dispose et qui seraient utiles à la répartition de la somme en question, y compris la liste des cas individuels pour lesquels l'ONU a estimé devoir assumer des charges financières ainsi que tous autres renseignements pertinents relatifs à l'appréciation de celles-ci.

L'acceptation du versement susmentionné constitue le règlement forfaitaire et définitif entre la Belgique et les Nations Unies de toutes les questions qui font l'objet de la présente lettre. Il est entendu que ce règlement ne concerne pas les réclamations résultant des liens contractuels entre les requérants et l'Organisation ni celles qui continuent actuellement à être traitées par le service administratif de l'Organisation telles que réquisitions régulières.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma très haute considération.

Le Secrétaire général,
(Signé) U Thant [34]

Le Ministre des affaires étrangères de Belgique a accepté ces propositions et l'accord est entré en vigueur le 17 mai 1965.

55. Le 2 août 1965, le Représentant permanent par intérim de l'Union soviétique a adressé au Secrétaire général une lettre [35] dans laquelle il affirmait que la Belgique avait « commis une agression contre la République du Congo et, en tant qu'agresseur, n'est fondée ni moralement ni juridiquement à présenter des revendications à l'Organisation des Nations Unies, que ce soit en son nom propre ou au nom de ses ressortissants ». Dans ces conditions

... Le paiement au Gouvernement belge par le Secrétariat de l'ONU d'une indemnité au titre de dommages prétendument causés par les forces de l'ONU à des ressortissants belges au Congo ne peut s'interpréter que comme un encouragement à l'agresseur, comme une sorte de prime au brigandage. Selon les principes universellement admis du droit international qui font peser sur l'agresseur la responsabilité de l'agression qu'il a commise, c'est le Gouvernement belge lui-même qui doit assumer entièrement la responsabilité morale et matérielle de toutes les conséquences découlant de son agression contre la République du Congo.

La mission de l'URSS auprès de l'ONU appelle l'attention du Secrétariat sur le fait qu'il n'a pas le droit en l'occurrence de conclure au nom de l'ONU quelque arrangement que ce soit au sujet du paiement d'une indemnité sans avoir reçu des pouvoirs à cet effet du Conseil de sécurité.

La mission de l'URSS auprès de l'ONU attend du Secrétaire général qu'il fasse le nécessaire pour annuler l'accord conclu par le Secrétariat de l'ONU au sujet du paiement de ladite indemnité.

56. Le Secrétaire général a répondu à cette lettre comme suit:

... L'arrangement auquel se réfère votre lettre a été conclu dans les circonstances suivantes. Au cours des opérations des Nations Unies au Congo, un certain nombre de réclamations ont été présentées au Secrétariat par des ressortissants belges et par des ressortissants de divers autres pays qui prétendaient avoir subi, du fait des activités du personnel de l'ONU, des blessures corporelles et des dommages matériels engageant la responsabilité de l'Organisation.

L'Organisation des Nations Unies, représentée par son Secrétaire général, a toujours eu pour politique d'indemniser les victimes de dommages engageant la responsabilité juridique de l'Organisation. Cette politique est conforme aux principes généralement reconnus du droit ainsi qu'à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Elle s'appuie en outre, dans le cas des activités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, sur les principes énoncés dans les conventions internationales relatives à la protection des vies et des biens de la population civile en période d'hostilités, ainsi que sur des considérations d'équité et d'humanité dont l'Organisation des Nations Unies ne saurait faire abstraction.

En conséquence, les services compétents de l'ONUC et les services du Siège ont examiné les réclamations présentées en vue de réunir tous les éléments d'information nécessaires pour apprécier la responsabilité de l'Organisation. Les réclamations portant sur des dommages exclusivement imputables aux opérations militaires ou à des impératifs militaires ont été écartées. Ont également été expressément exclues les réclamations portant sur des dommages causés par des personnes autres que des membres du personnel des Nations Unies.

Compte tenu de ces critères, toutes les réclamations présentées à titre individuel par des ressortissants belges ainsi que les réclamations émanant de ressortissants d'autres pays ont été soigneusement examinées, et le Secrétariat a dressé une liste des cas dans

[34] *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingtième année, Supplément pour juillet, août et septembre 1965,* document S/6597.

[35] *Ibid.*, document S/6589.

lesquels le versement d'une indemnité lui paraissait justifié. Sur environ 1 400 réclamations présentées par des ressortissants belges, l'Organisation des Nations Unies a considéré que 581 étaient recevables.

En ce qui concerne le rôle du Gouvernement belge, il est apparu que, tant du point de vue pratique que du point de vue juridique, l'Organisation avait intérêt à verser entre les mains de ce gouvernement les sommes dues aux ressortissants belges dont les réclamations avaient été reconnues recevables. Ce faisant, on a certainement évité les frais et les lenteurs qu'auraient entraînés l'examen cas par cas des 1 400 réclamations présentées et l'indemnisation individuelle des victimes de dommages reconnus comme engageant la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies.

A la suite de consultations avec le Gouvernement belge, ce dernier a accepté de servir d'intermédiaire et a également donné son accord au versement d'une somme de 1 500 000 dollars des Etats-Unis en règlement forfaitaire et définitif de toutes les réclamations. A cette occasion, un certain nombre de questions financières pendantes entre l'Organisation des Nations Unies et la Belgique ont été réglées. Le règlement a été effectué en déduisant la somme de 1 500 000 dollars du montant total des contributions non versées au titre de l'ONUC (3 200 000 dollars).

Des arrangements analogues sont actuellement négociés avec les gouvernement d'autres pays dont des ressortissants ont également subi des dommages engageant la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies. Ils portent sur environ 300 réclamations n'ayant pas encore fait l'objet d'un règlement.

En concluant ces arrangements, le Secrétaire général a agi en sa qualité de chef des services administratifs de l'Organisation, conformément à la pratique établie de l'Organisation des Nations Unies qui veut que les réclamations adressées à l'Organisation par des particuliers soient examinées et réglées sous la responsabilité du Secrétaire général [36].

Un certain nombre d'autres réclamations présentées par des Etats au nom de leurs ressortissants à la suite des opérations de l'ONUC ont été réglées sur des bases analogues.

Section 6. — Capacité de conclure des traités

a) *Capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités*

57. L'Organisation des Nations Unies a conclu un grand nombre d'accords internationaux avec d'autres sujets du droit international, en d'autres termes tant avec des Etats qu'avec d'autres organisations internationales. La capacité de l'Organisation ou de ses organes de conclure des accords découle de diverses dispositions de la Charte elle-même. L'Article 43 confère au Conseil de sécurité le pouvoir de conclure avec des Etats Membres ou des groupes d'Etats Membres des accords concernant les forces armées, l'assistance et les facilités devant être mises à sa disposition aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales; il prévoit, dans son dernier paragraphe, que ces accords « devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives ». D'autre part, comme l'Organisation des Nations Unies l'a déclaré devant la Cour internationale de Justice au cours des débats relatifs à la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », l'Organisation, en vertu de l'Article 105, est partie à la Convention générale « qui lie d'une part l'Organisation des Nations Unies en tant que telle et d'autre part chacun de ses Membres, individuellement » [37]. Dans sa déclaration, l'Organisation s'est également référée aux accords qu'elle avait conclus avec certains Etats, l'Accord relatif au Siège et l'Accord conclu avec la Suisse, par exemple, ainsi qu'à l'Article 63 de la Charte aux termes duquel elle peut conclure des accords avec les institutions spécialisées [38]. Dans son avis consultatif, la Cour internationale de Justice a déclaré que l'Organisation des Nations Unies possédait la personnalité internationale, en s'appuyant entre autres arguments sur le fait qu'elle avait la capacité de conclure des traités.

La pratique, notamment par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère d'une organisation placée, à certains égards, en face de ses Membres, et qui, le cas échéant, a le devoir de rappeler à ceux-ci certaines obligations . . . La « Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies », de 1946, crée des droits et des devoirs entre chacun des signataires et l'Organisation (voir notamment section 35) [39].

La Cour, d'autre part, a posé le principe suivant:

Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci [40].

58. C'est en se fondant sur ce qui précède que sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial pour le droit des traités, avait proposé [41] à la Commission du droit international d'envisager l'adoption d'une disposition reconnaissant la capacité de conclure des traités à d'autres sujets du droit international que les Etats, lorsque cette capacité leur est conférée par un traité ou par la coutume. La Commission du droit international a étudié la question mais a finalement décidé de limiter la portée de ses articles sur le droit des traités aux accords conclus entre Etats. Néanmoins, comme l'a noté le Rapporteur, ladite Commission, au cours de ses délibérations,

a parfaitement reconnu que les organisations internationales pouvaient avoir la capacité de conclure des traités et que les accords internationaux conclus par les organisations internationales ayant cette capacité relevaient du droit des traités [42].

59. Il convient de noter que le Règlement adopté par l'Assemblée générale en vue de mettre en application l'Article 102 de la Charte concernant l'enregistrement

[36] Voir note 34 ci-dessus.

[37] *C.I.J. Mémoires, plaidoiries et documents, 1949. Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, p. 71.

[38] *Ibid.*

[39] *C.I.J. Recueil*, 1949, p. 179.

[40] *Ibid.*, p. 182.

[41] « Premier rapport sur le droit des traités », document A/CN.4/144, *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 40. Voir également les références à l'examen antérieur de la question par la Commission du droit international, p. 34.

[42] « Premier rapport sur le droit des traités », document A/CN.4/144, *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 35.

des traités mentionne expressément les cas où l'Organisation des Nations Unies est partie à un traité ou à un accord [43]. On trouve, en conséquence, dans le *Recueil des Traités* publié par l'Organisation des Nations Unies, un grand nombre d'accords conclus par l'Organisation avec divers Etats et d'autres organisations internationales. Ces accords ont trait notamment aux questions suivantes: fourniture d'une assistance technique; organisation de conférences spéciales ou de cycles d'études spéciaux; mise en place d'installations permanentes (pour créer, par exemple, des centres d'information ou des commissions économiques régionales); activités menées dans certains pays par des organes subsidiaires tels que le FISE ou l'Office de secours et de travaux des Nations Unies; statut des forces de maintien de la paix des Nations Unies et fourniture par les Etats de troupes destinées à faire partie de ces forces; organisation de moyens de communication et installations connexes, en ce qui concerne, par exemple, la vente de timbres, l'acheminement du courrier ou les communications radio de l'Organisation.

60. Cette capacité que possède l'Organisation de conclure des traités ne peut être exercée — en règle générale par le Secrétaire général, agissant au nom de l'Organisation — que sur la base d'une autorisation expressément ou implicitement conférée par des dispositions de la Charte [44] ou en vertu de résolutions adoptées par l'un des principaux organes au sein desquels les Etats Membres sont représentés. Un organe subsidiaire, tel que le FISE ou l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, peut conclure lui-même des accords en vertu de résolutions adoptées par l'organe dont il relève ou peut le faire par l'intermédiaire du Secrétaire général ou du représentant de celui-ci, qui agit alors en son nom. Il est impossible de répondre de façon catégorique à la question de savoir dans quelle mesure une autorisation d'un organe représentatif est nécessaire (sauf dans les cas relevant directement des dispositions de la Charte) avant qu'un accord international puisse être conclu par l'Organisation des Nations Unies, ou s'il faut que de tels accords soient approuvés par cet organe avant de pouvoir entrer en vigueur. Il y a lieu de noter que l'Assemblée générale a adopté un certain nombre de résolutions approuvant expressément les dispositions d'accords conclus, en matière de privilèges et d'immunités, entre l'Organisation des Nations Unies et certains gouvernements [45]. Dans le cas d'accords « type », tels que ceux conclus par le FISE ou par les divers organismes d'assistance technique, on s'est fondé sur une autorisation générale.

61. En ce qui concerne l'aspect « procédure » de la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en matière de traités, l'extrait ci-après d'une lettre en date du 22 novembre 1961, que le Service juridique a adressée au Rapporteur spécial désigné par la Commission du droit international pour le droit des traités, qui avait demandé si l'Organisation des Nations Unies délivre des documents comparables à des pleins pouvoirs, donne un aperçu des dispositions qui ont été adoptées à cet égard.

... Les procédures appliquées jusqu'ici à cet égard au sein de l'Organisation des Nations Unies ont été généralement exemptes de formalisme. Dans le cas d'un accord conclu avec le gouvernement d'un Etat par le Secrétaire général, agissant au nom de l'Organisation, soit en exécution d'une décision prise par l'un des organes des Nations Unies, soit dans l'accomplissement de ses tâches officielles, il n'est évidemment pas question de pleins pouvoirs étant donné qu'aux termes de l'Article 97 de la Charte, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, ce qui lui confère implicitement le pouvoir de conclure des traités au nom de celle-ci dans l'exercice de ses fonctions.

Le Secrétaire général a parfois été autorisé par un organe des Nations Unies à conclure à des fins déterminées un accord avec le gouvernement d'un Etat. C'est ainsi qu'à la suite de la décision qui avait été prise d'établir le Siège de l'Organisation aux Etats-Unis, l'Assemblée générale a tout d'abord adopté une résolution par laquelle elle « autorise » des personnes désignées par certains gouvernements à négocier avec les autorités compétentes des Etats-Unis d'Amérique les arrangements nécessaires [résolution 22 B (I) du 13 février 1964]. Saisie d'un rapport du Secrétaire général et du Comité de négociations relativement aux négociations menées en application de la résolution susmentionnée, l'Assemblée générale a ensuite autorisé le Secrétaire général à « négocier et à conclure avec les autorités compétentes des Etats-Unis d'Amérique un accord concernant les arrangements rendus nécessaires par l'établissement en la ville de New York du Siège permanent des Nations Unies », cet accord ne devant entrer en vigueur qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée générale [résolution 99 (I) du 14 décembre 1964]. En vertu de cette résolution, le Secrétaire général a signé le 26 juin 1947 avec le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis un accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, qu'il a ensuite soumis pour approbation à l'Assemblée générale. Par une troisième résolution, celle-ci a approuvé l'accord qui avait été signé et a autorisé le Secrétaire général à le mettre en vigueur [résolution 169 A (II) du 31 octobre 1947].

Lorsqu'un Sous-Secrétaire de l'Organisation des Nations Unies signe un accord au nom de l'Organisation, sa capacité de le faire est réputée lui avoir été déléguée, expressément ou implicitement, par le Secrétaire général, agissant dans l'exercice normal de ses fonctions d'administration, sans qu'il ait été jugé nécessaire de lui donner des pleins pouvoirs ou une autorisation expresse sous toute autre forme.

Dans le cas d'accords négociés et conclus à l'étranger avec le gouvernement d'un Etat par le représentant d'un organe subsidiaire des Nations Unies, le Fonds spécial des Nations Unies, par exemple, le Chef du secrétariat de cet organe subsidiaire établit, en règle générale, une lettre indiquant simplement que ledit représentant a été autorisé à signer l'accord en son nom. Cette lettre peut être adressée au représentant lui-même ou au gouvernement intéressé, selon les préférences de ce dernier. Il est arrivé que la lettre ait été remplacée par un télégramme lorsqu'il importait d'aller vite. Dans le cas d'accords types d'assistance technique négociés par un Représentant résident du Bureau de l'assistance technique des Nations Unies, ce représentant reçoit l'autorisation nécessaire — là encore en l'absence de tout formalisme — du Président-Directeur de ce Bureau et signe lesdits accords au nom

[43] Article 4, par. 1 *a* et article 10 *a* du Règlement, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 76, p. XXIII et XXVII.

[44] Outre les Articles 43, 63 et 105 de la Charte, ces dispositions comprennent celles du Chapitre XII, qui traite du régime international de tutelle et du Chapitre XV concernant les pouvoirs du Secrétaire général.

[45] Voir « Résolutions de l'Assemblée générale intéressant le droit des traités » (document A/CN.4/154) dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 9 à 11. La question de la conclusion d'accords internationaux par les Etats Membres au moyen de résolutions de l'Organisation des Nations Unies constitue un problème distinct qui n'entre pas dans le cadre de la présente étude.

de toutes les organisations participantes représentées au Bureau, savoir l'Organisation des Nations Unies, l'Agence internationale de l'énergie atomique et sept institutions spécialisées...

62. Lorsque des accords ont été signés au nom de l'Organisation des Nations Unies par des fonctionnaires d'un rang inférieur à celui de sous-secrétaire, le Secrétaire général a parfois délivré des pleins pouvoirs à la demande de l'autre partie contractante.

b) *Traités conclus avec des Etats non membres*

63. L'Organisation des Nations Unies a conclu un certain nombre d'accords avec des Etats non membres. On peut citer, à titre d'exemple, l'Accord avec la Suisse, conclu en 1946; l'Accord du 21 septembre 1951, conclu avec la République de Corée et l'Accord signé le 25 juillet 1952 entre l'Organisation des Nations Unies et le Japon avant que ce pays ne devienne membre de l'Organisation. Tous ces accords concernaient les privilèges et les immunités dont devait jouir l'Organisation des Nations Unies dans les Etats intéressés.

c) *Enregistrement ou classement et inscription au répertoire des accords concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*

64. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a enregistré, ou classé et inscrit au répertoire, tous les accords conclus par l'Organisation des Nations Unies qui ont trait au statut juridique, aux privilèges et aux immunités de l'Organisation, conformément au Règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte que l'Assemblée générale a adopté par sa résolution 97 (I), modifiée par les résolutions 364 B (IV) et 482 (V) [46].

CHAPITRE II. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE SES BIENS, FONDS ET AVOIRS

Section 7. — Immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies

a) *Reconnaissance de l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies*

65. Ainsi qu'il est dit dans la section 2 de la Convention générale:

> L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège ou leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier...

66. La majorité des autres accords internationaux relatifs aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies contiennent des dispositions semblables [47]. La section 1 de l'article premier de l'Accord avec la Suisse définit ces privilèges comme découlant du droit international:

> Le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies. Cette Organisation ne peut, en conséquence, selon les règles du droit international, être traduite devant les tribunaux suisses sans son consentement exprès.

67. L'immunité de juridiction ne figure pas au nombre des privilèges accordés à l'Organisation aux termes de l'Accord relatif au Siège conclu avec les Etats-Unis. Ceux-ci n'étant pas partie à la Convention générale [48], l'immunité de juridiction a été reconnue à l'Organisation en vertu de dispositions législatives adoptées sur le plan national [49]. La section 2 *b* du titre I de l'*International Organizations Immunities Act* dispose:

> Les organisations internationales, leurs biens et avoirs, où qu'ils soient situés et quel que soit leur détenteur, jouiront de la même immunité de juridiction que celle dont jouissent les gouvernements étrangers, sauf dans la mesure où ces organisations auront expressément renoncé à leur immunité aux fins d'une procédure ou aux termes d'un contrat.

68. Il convient de signaler un certain nombre de décisions judiciaires. Dans l'affaire *Curran c. Ville de New York et consorts* [50], le demandeur avait intenté une action contre la Ville de New York, le Secrétaire général et d'autres personnes, en vue de faire annuler les cessions de terrains et de servitudes consenties par la Ville de New York à l'Organisation, en vue de l'établissement de son Siège, l'exonération fiscale prévue en faveur du district administratif du Siège ainsi que l'allocation par la Ville de crédits pour l'aménagement des rues avoisinantes. Le Secrétaire général opposa une fin de non-recevoir au demandeur en invoquant l'immunité de juridiction à laquelle il avait droit. L'Attorney des Etats-Unis pour le district Est de New York informa la Cour que le Département d'Etat reconnaissait et certifiait l'immunité de l'Organisation des Nations Unies et celle du Secrétaire général. La Ville de New York opposa une fin de non-recevoir en invoquant le défaut

[46] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 76, p. XIX.

[47] En ce qui concerne les commissions économiques, voir la section 7 de l'Accord relatif à la CEPAL et la section 6 de l'Accord relatif à la CEAEO. Dans le cas de l'Accord relatif à la CEA, il n'a pas été expressément prévu d'immunité de juridiction en faveur de la Commission elle-même, mais son siège a été déclaré inviolable (section 2) et il a été convenu que ses fonctionnaires jouiront de l'immunité pour ce qui est de leurs actes officiels [section 11, alinéa a)] et que le Secrétaire exécutif lui-même et ses collaborateurs immédiats bénéficieront des privilèges et immunités diplomatiques (section 13); en outre, il est stipulé que l'Accord et la Convention générale sont complémentaires dans la mesure où leurs dispositions portent sur le même sujet (section 17).

[48] On notera toutefois qu'il est dit à la section 26 de l'Accord relatif au Siège que les dispositions de cet accord complètent celles de la Convention générale.

[49] Selon l'Organisation des Nations Unies, son immunité de juridiction découle du droit international général, si bien qu'elle est un élément du droit des Etats-Unis, même en l'absence de dispositions législatives nationales; l'Organisation estime en outre que cette immunité découle des Articles 105 et 104 de la Charte, traité auquel les Etats-Unis sont partie et qui constitue également un élément du droit interne de ce pays. Les tribunaux des Etats-Unis ont cependant préféré se fonder sur la législation nationale pour reconnaître l'immunité de juridiction de l'Organisation.

[50] Supreme Court (Special Term) of Queen's County, 29 décembre 1957 (77 N.Y.S. 2d.266). L'Organisation des Nations Unies n'était pas elle-même défenderesse. On peut toutefois supposer que le Secrétaire général avait été cité en sa qualité de représentant de l'Organisation.

d'intérêt du demandeur. La Cour conclut au rejet de la demande et, en ce qui concerne le Secrétaire général, déclara ce qui suit:

Le Département d'Etat, organe politique de notre gouvernement, ayant sans réserve ou condition aucune reconnu et certifié l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies et du sieur Lie, défendeur, il ne saurait désormais être question pour la Cour de trancher le litige.

69. Dans l'affaire *Gregoire c. Gregoire* [51], la demanderesse sollicitait, à l'occasion d'une action en divorce, une ordonnance lui permettant de pratiquer une saisie-arrêt sur les avoirs du défendeur, son époux, dans l'Etat de New York. Les seuls avoirs du défendeur sur lesquels la saisie-arrêt aurait pu porter étaient les sommes que devaient lui verser la Caisse de prévoyance et la Caisse des pensions de l'Organisation des Nations Unies ainsi que l'Organisation elle-même (au service de laquelle il avait été autrefois employé) au titre de ses jours de congé accumulés. Se référant à l'*International Organizations Immunities Act*, le tribunal déclara que l'Organisation des Nations Unies jouissait de l'immunité de juridiction à l'égard de l'action engagée sauf si elle y avait expressément renoncé. En l'absence d'une telle renonciation, le tribunal rejeta la demande.

70. Dans l'affaire *Wencak c. Organisation des Nations Unies* [52], le demandeur soutenait qu'il avait subi le 1er décembre 1945 des lésions corporelles du fait d'un accident dont l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction était responsable. L'UNRRA ayant été dissoute et l'Organisation des Nations Unies ayant accepté, en 1948, de régler, sous réserve de certaines conditions, les créances existant contre elle, le demandeur intenta une action contre l'Organisation des Nations Unies du chef desdites lésions. L'Organisation lui opposa une fin de non-recevoir en invoquant l'immunité de juridiction dont elle jouissait en vertu de la section 2 de l'*International Organizations Immunities Act* entrée en vigueur le 29 décembre 1945. Le demandeur soutint que cette loi était inapplicable en l'espèce, l'accident étant antérieur à son entrée en vigueur. La Cour jugea que le demandeur n'avait aucun droit à faire valoir contre l'Organisation à la date à laquelle il avait subi les lésions. L'Organisation des Nations Unies, bien qu'elle eût pris en charge la liquidation de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction, n'avait d'aucune manière succédé à cette dernière. En se chargeant de cette liquidation, l'Organisation n'assumait pas le passif de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction au moment où elle devenait bénéficiaire des éléments de l'actif, comme c'est le cas pour les sociétés commerciales. L'Organisation des Nations Unies avait accepté, le 27 septembre 1948, de régler les dettes figurant dans les comptes de liquidation de l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction ainsi que toute autre dette qui pourrait être ultérieurement réclamée, s'il existait des fonds suffisants pour le faire et si la réclamation elle-même était justifiée. Les comptes avaient été arrêtés le 31 mars 1949. Dans ces conditions, à supposer même que les faits puissent faire ressortir l'existence d'un droit contre l'Organisation des Nations Unies, ce droit n'a pris naissance qu'après l'entrée en vigueur de la loi. L'attestation de l'immunité de l'Organisation, versée au dossier par l'Attorney-General au nom du Département d'Etat, ne mentionnait aucune limitation de l'immunité conférée par ladite loi. En conséquence, la Cour rejeta la demande.

71. Dans l'affaire *Awad Iskandar Guirgis c. le Représentant de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies et le Directeur du Département des affaires de Palestine* [53], un ancien fonctionnaire de l'Office avait intenté une action en dommages-intérêts pour résiliation prétendument injustifiée de son engagement. Le demandeur soutenait notamment que si les fonctionnaires de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, et en particulier son Directeur, jouissaient de l'immunité, l'Office lui-même n'avait pas droit aux immunités. Le tribunal a estimé que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, en tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, jouissait des privilèges et immunités prévus par la Convention générale et qu'en l'absence d'une renonciation à l'immunité de juridiction, il y avait lieu de rejeter la demande.

b) *Mesures prises par l'Organisation des Nations Unies lorsque l'immunité de juridiction ne lui a pas été reconnue*

72. Dans un certain nombre de cas, et en particulier lorsqu'il s'agissait d'actions intentées devant des tribunaux des Etats-Unis et mettant en cause les immunités de l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation est intervenue à titre d'*amicus curiae*. Ces cas se sont produits pour la plupart dans les années qui ont suivi immédiatement la création de l'Organisation. A l'heure actuelle, la pratique consiste à invoquer l'immunité de juridiction de l'Organisation des Nations Unies dans une communication écrite adressée au ministère des affaires étrangères de l'Etat intéressé. Si l'on dispose d'un délai suffisant, on fait parvenir cette communication par l'intermédiaire du représentant permanent de l'Etat intéressé au Siège de l'Organisation. Dans ladite communication, on prie le ministère des affaires étrangères de prendre les mesures nécessaires pour que le service gouvernemental compétent (généralement le ministère de la justice ou le Parquet) demande au tribunal de déclarer l'action irrecevable en raison de l'immunité dont jouit l'Organisation. Si l'Organisation reçoit une citation ou une invitation à comparaître, elle la renvoie au ministère des affaires étrangères. Lorsque des actions ont été intentées par d'anciens fonctionnaires, l'Organisation des Nations Unies a généralement précisé dans la note qu'elle a adressée au ministère des affaires étrangères que l'intéressé disposait d'une autre voie de recours dans le cadre de la procédure interne instituée à cette fin par l'Organisation pour son personnel.

[51] *New York Law Journal*, 28 février 1952.

[52] Supreme Court of New York, Special Term, 18 janvier 1956.

[53] Tribunal de première instance du Caire, 23e section — Tribunal du travail, affaire no 258 de 1958; jugement rendu le 31 décembre 1961. Voir également l'affaire *Bergaveche c. le Centre d'information des Nations Unies*, mentionnée plus loin à l'alinéa *b*, par. 74 et 75.

73. Il est arrivé que des tribunaux locaux aient rendu des décisions refusant à l'Organisation ou à l'un de ses organes subsidiaires le bénéfice de l'immunité bien qu'il n'y ait pas eu renonciation à l'immunité [54].

74. L'affaire *Bergaveche c. le Centre d'information des Nations Unies* [55] concernait un employé du Centre d'information des Nations Unies à Buenos Aires. En 1954, lorsque son contrat temporaire ne fut pas renouvelé, il intenta une action devant le tribunal du travail local en vue d'obtenir une indemnité de licenciement. Le Centre d'information des Nations Unies refusa d'accepter la compétence du tribunal et demanda au ministère des affaires étrangères de faire savoir à ce dernier que le Centre jouissait de l'immunité de juridiction. Le tribunal déclara l'action irrecevable pour le motif qu'en vertu de l'Article 105 de la Charte et des dispositions de la Convention générale, il n'était pas compétent.

75. A la suite d'une nouvelle demande de M. Bergaveche, un autre tribunal du travail rendit le 7 février 1956 une décision par laquelle il se déclarait compétent, en raison du fait que l'Argentine n'était pas partie à la Convention générale. L'Argentine adhéra à la Convention le 31 août 1956 et en avril 1957, le Ministerio Público fit savoir au tribunal du travail qu'il y avait lieu de déclarer l'action irrecevable étant donné que l'ONU et les organisations apparentées jouissaient de l'immunité de juridiction en vertu de la Convention et que celle-ci avait désormais force de loi en Argentine. En conséquence, le tribunal déclara l'action irrecevable le 23 avril 1957. On fit valoir en appel que M. Bergaveche ayant cessé d'être au service de l'Organisation en 1954, la loi adoptée en 1956 ne pouvait lui être appliquée rétroactivement et qu'en tout cas, si le législateur avait entendu donner à la loi un effet rétroactif, il ne pouvait ce faisant porter atteinte à des droits acquis en vertu de la législation du travail. Dans sa décision du 19 mars 1958, le tribunal rejeta les arguments de l'appelant, considérant que la loi dont il s'agissait était une loi de procédure qui s'appliquait immédiatement aux affaires en cours aussi bien qu'aux actions futures.

c) *Interprétation du terme « juridiction » dans l'expression « immunité de juridiction »*

76. L'immunité de juridiction a été interprétée libéralement de façon à s'appliquer à tout acte accompli, sous quelque forme que ce soit, à l'occasion d'une procédure devant des autorités nationales exerçant, en vertu de la législation nationale, des fonctions judiciaires, administratives ou exécutives. En outre, cette immunité a été considérée comme s'appliquant aussi bien au cas où l'Organisation était assignée en justice, qu'au cas où on lui demandait de fournir des renseignements ou de s'acquitter d'une fonction quelconque liée à une telle procédure [56]. Cette interprétation, qui vise essentiellement à préserver l'indépendance de l'Organisation, ne signifie toutefois pas que l'Organisation ne puisse spontanément décider d'intervenir dans de telles procédures, notamment si elle estime que l'intérêt de la justice l'exige [57]; elle signifie tout simplement qu'il appartient à l'Organisation de prendre elle-même, dans chaque cas, la décision qu'elle juge appropriée.

77. Ce principe trouve une application particulière dans l'hypothèse où l'Organisation se verrait signifier une ordonnance de saisie-arrêt sur le traitement d'un de ses fonctionnaires qui a contracté une dette privée. Bien que l'Organisation soit également à l'abri d'une telle ordonnance en vertu de l'inviolabilité expressément reconnue de ses avoirs financiers, l'immunité de juridiction dont elle jouit fait à elle seule obstacle à la délivrance d'une ordonnance de saisie-arrêt et exempte l'Organisation de toute obligation juridique de prendre part à la procédure elle-même ou de se conformer à tout jugement qui serait rendu. Bien que la Suisse ne soit pas partie à la Convention générale, l'affaire *Poncet* [58], jugée dans ce pays, est intéressante à cet égard. M. Poncet avait engagé une procédure pour faire saisir le traitement d'une fonctionnaire de l'Office des Nations Unies à Genève en vue d'obtenir le paiement de dettes encourues par elle. Les autorités locales refusèrent de rendre l'ordonnance demandée, considérant que la tierce saisie, à savoir l'Organisation des Nations Unies, n'était pas soumise à la juridiction des autorités locales. En appel, le tribunal fédéral a jugé que l'affaire devait être renvoyée aux autorités cantonales pour qu'elles décident si la débitrice elle-même jouissait de l'immunité; l'immunité de la tierce saisie, et en particulier le fait qu'il n'était pas possible de signifier l'ordonnance de saisie-arrêt à l'Organisation des Nations Unies, ne faisait pas obstacle à la délivrance de ladite ordonnance. Selon le tribunal:

> L'avis de saisie au tiers débiteur n'est pas une condition essentielle de la validité de la saisie; il a surtout pour but d'éviter que le tiers débiteur ne s'acquitte au mains du débiteur poursuivi. Qu'il s'agisse de biens corporels ou de créances, l'exécution de la saisie consiste dans la déclaration faite par l'office que tel ou tel bien a été saisi et dans l'inscription de cette déclaration dans le procès-verbal de saisie... Il s'en faut du reste qu'une saisie de salaire non suivie de l'avis au tiers débiteur demeure nécessairement sans effet. Tout d'abord, le tiers débiteur peut parfaitement avoir été informé de la saisie autrement... et il n'est pas dit qu'il ne se sente pas tenu de verser à l'office la part de la créance qui a été saisie. Mais il se peut également que le débiteur poursuivi, qui sait ou est censé savoir qu'il n'a pas le droit de disposer de

[54] Un certain nombre de ces décisions, émanant pour la plupart de juridictions de première instance, ont été rendues dans des affaires concernant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. On en trouvera un bref exposé dans le Rapport annuel du Secrétaire général, *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément nº 1*, document A/2663, p. 121 à 123, et dans le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément nº 2*, vol. III (p. 518 et 519 du texte anglais). On trouvera de plus amples renseignements dans le Rapport annuel du Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session* (A/2717/, annexe G, par. 11, i; *ibid., dixième session*, (A/2978), annexe G, par. 19; *ibid., onzième session*, (A/3212), annexe G, par. 19; *ibid., treizième session*, (A/3931), annexe H, par. 26.

[55] *Camara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal*, 19 mars 1958.

[56] Cela a été le cas dans l'affaire *Gregoire c. Gregoire*, dont il est question plus haut, à l'alinéa *a* de la section 7, par. 69.

[57] Voir plus loin la section 32 (par. 337 et 338) qui a trait à la collaboration avec les autorités nationales en vue de faciliter la bonne administration de la justice.

[58] Tribunal fédéral, Chambre des poursuites et des faillites, 12 janvier 1948.

la partie de la créance saisie, . . . vienne lui-même apporter à l'office la somme correspondant à cette part . . .

78. Comme l'envisage le jugement, des arrangements administratifs ont été conclus à l'Office des Nations Unies à Genève ainsi qu'à d'autres bureaux pour permettre aux créanciers d'obtenir le règlement de leurs créances conformément aux décisions judiciaires pertinentes; ces arrangements n'équivalent cependant pas à une renonciation de la part de l'Organisation des Nations Unies à son immunité de juridiction.

79. L'Organisation des Nations Unies estime que l'immunité dont elle jouit, aux termes de la section 2 de la Convention générale, à l'égard de toutes mesures d'exécution s'applique également aux ordonnances de saisie-arrêt [59].

Section 8. — Renonciation de la part de l'Organisation des Nations Unies à son immunité de juridiction

a) *Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la renonciation à son immunité de juridiction* [60]

80. La section 2 de la Convention générale dispose que l'Organisation des Nations Unies jouit de l'immunité de juridiction,

sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

81. Il est dit, dans l'Accord conclu avec la Suisse, que le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies et qu'en conséquence celle-ci « ne peut. . . être traduite devant les tribunaux suisses sans son consentement exprès ». Aux Etats-Unis, la question est régie par l'alinéa *b* de la section 2 de l'*International Organizations Immunities Act*, aux termes de laquelle les organisations internationales

jouiront de la même immunité de juridiction que celle dont jouissent les gouvernements étrangers, sauf dans la mesure où ces organisations auront expressément renoncé à leur immunité aux fins d'une procédure ou aux termes d'un contrat.

82. Dans un mémorandum intérieur rédigé en 1948 par le Service juridique, il était indiqué, au sujet de la section 2 de la Convention générale, que les mots « sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier » se rapportent nécessairement à l'expression qui les précède immédiatement (« jouissent de l'immunité de juridiction ») et qu'en conséquence

il semblerait que cet article n'autorise l'Organisation des Nations Unies à renoncer à son immunité de juridiction que dans la mesure où il s'agit d'un cas particulier et qu'une telle renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

83. Il était dit, dans ce mémorandum, que cette conclusion était conforme à de nombreuses décisions rendues par des tribunaux nationaux, notamment des tribunaux anglais et américains, en ce qui concerne la renonciation aux immunités dont jouit l'Etat. Le mémorandum poursuivait:

Selon les rapports de la Commission préparatoire de l'Organisation des Nations Unies, la section 2 de la Convention générale est fondée sur des dispositions analogues figurant dans les actes constitutifs d'organisations internationales. Certains de ces instruments constitutionnels, celui relatif à l'Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction, par exemple, stipulent que les gouvernements membres accordent à l'Administration les facilités, privilèges, immunités et exemptions qu'ils s'accordent réciproquemment, notamment l'immunité à l'égard de toutes poursuites et procédures judiciaires, sauf avec le consentement de l'Administration ou dans la mesure prévue dans tout contrat conclu par l'Administration ou pour son compte.

Une disposition analogue figure à la section 3 de l'article IX de l'Accord relatif au Fonds monétaire international, qui prévoit la renonciation à l'immunité à l'occasion d'une action en justice *ou aux termes d'un contrat*, distinguant ainsi l'une de l'autre les deux formes de renonciation. Il semble que ni la Commission préparatoire, ni l'Assemblée générale n'aient entendu étendre à ce point les cas de renonciation en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, car autrement une disposition analogue aurait été insérée dans le texte au lieu des simples mots « immunité de juridiction ». En fait, les termes utilisés dans le projet initial établi pour cette section étaient les suivants:

« L'Organisation, ses biens et ses avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire, sauf dans la mesure où elle renonce expressément à cette immunité pour une instance particulière ou en vertu des termes d'un contrat. »

La Commission juridique de la Commission préparatoire a modifié ce libellé pour lui donner sa forme actuelle, qui est d'une portée plus restreinte. Il faut en conclure que ni la Commission préparatoire, ni l'Assemblée générale, n'ont entendu étendre le droit de renoncer à l'immunité de juridiction de manière à comprendre celui de renoncer, à l'avenir, à cette immunité en vertu des termes d'un contrat.

Etant donné que la Convention générale autorise l'Organisation des Nations Unies à renoncer à son immunité de juridiction dans un cas particulier, on peut supposer que c'est le Secrétaire général qui est investi du pouvoir de renoncer à cette immunité étant donné que c'est lui qui est chargé de l'administration de l'Organisation. Il est impossible de concevoir que le Secrétaire général doive demander de plus amples pouvoirs à l'Assemblée générale chaque fois qu'un acte de procédure doit être signifié à l'Organisation; d'autre part, le fait que l'Assemblée générale ait jugé nécessaire de prévoir expressément une restriction, dans le cas de mesures d'exécution, au droit de renoncer à l'immunité de juridiction semble indiquer qu'elle entendait déléguer au Secrétaire général le pouvoir de décider quand il y avait lieu de renoncer à l'immunité, étant donné que si elle voulait se réserver un tel pouvoir, il n'aurait pas été nécessaire de restreindre son propre droit de renonciation. A cet argument, on peut répondre que la Convention générale prévoit expressément que le Secrétaire général peut lever une immunité, dans le cas d'un fonctionnaire ou d'un expert de l'Organisation des Nations Unies (sections 20, 23 et 29). Mais en l'occurrence, une telle disposition est nécessaire car à défaut on pourrait supposer que le fonctionnaire ou l'expert dont il s'agit a le droit de renoncer à sa propre immunité. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » et par conséquent, une telle précision au sujet de ses pouvoirs n'a probablement pas paru nécessaire ni à la Commission préparatoire ni à l'Assemblée générale.

[59] Voir l'alinéa *c* de la section 8, par. 88 et 89.

[60] Les questions relatives à l'exécution des actes de procédure dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies sont examinées à l'alinéa *b*, iv, de la section 9, par. 118 à 121.

Dans la pratique, c'est le Secrétaire général qui a décidé, dans tous les cas, s'il y avait lieu ou non de renoncer à l'immunité dont jouit l'Organisation.

84. En 1949, un particulier a intenté une action contre l'Organisation des Nations Unies du chef de dommages subis à la suite d'un accident d'automobile survenu à New York et qui mettait en cause un véhicule de l'Organisation. Conformément aux dispositions de la police d'assurance contractée par l'Organisation, les assureurs étaient prêts à défendre celle-ci devant les tribunaux. Mais pour qu'ils puissent le faire, l'Organisation des Nations Unies devait auparavant renoncer à son immunité. Dans un mémorandum intérieur, le Service juridique a recommandé que le Secrétaire général renonce à ladite immunité

afin que cette affaire particulière puisse être jugée par les tribunaux et qu'en règle générale, l'Organisation soit disposée à renoncer à son immunité dans tout autre cas analogue, sous réserve que le Service juridique examine au préalable chaque cas pour s'assurer qu'il ne soulève pas de problèmes tels qu'il soit nécessaire de le traiter de façon différente.

Le mémorandum poursuivait:

La question se pose de savoir comment renoncer à cette immunité. Dans la partie E de sa résolution 23 (I), l'Assemblée générale charge le Secrétaire général « de prendre les mesures nécessaires pour que les conducteurs de toutes les voitures officielles de l'Organisation, ainsi que tous les membres du personnel qui possèdent ou conduisent des voitures, soient dûment assurés contre les accidents aux tiers ».

Il est clair qu'en vertu de cette résolution, le Secrétaire général peut prendre toute mesure qu'il jugerait nécessaire à la mise en œuvre de ses dispositions. Comme il n'est réellement pas possible de contracter une assurance sans reconnaître à l'assureur le droit de contester toute action qui pourrait être intentée contre l'Organisation, le Secrétaire général a, évidemment, le pouvoir de renoncer à l'immunité de l'Organisation afin que les intéressés puissent engager de telles actions.

Le présent mémorandum traite uniquement de la question de la renonciation à l'immunité de l'Organisation dans les cas où il existe une police d'assurance. La question de savoir dans quelles circonstances l'Organisation des Nations Unies pourrait être disposée à renoncer à son immunité dans d'autres cas est complexe mais comme elle n'a aucun lien avec les cas où il existe une police d'assurance, qui forment une catégorie à part, il n'est pas nécessaire, à ce stade, d'examiner l'ensemble du problème de la renonciation à l'immunité.

Conformément aux conclusions exposées dans le présent mémorandum, il serait opportun que le Service juridique autorise l'assureur à contester cette action particulière au nom de l'Organisation des Nations Unies, ce qui aurait évidemment pour conséquence que l'Organisation renoncerait en l'occurrence à son immunité, et que le Service juridique en fasse autant pour toutes les autres affaires où il existe une police d'assurance s'il estime que ce serait respecter l'esprit de la résolution pertinente de l'Assemblée générale que de donner pareille autorisation.

Le même principe a été appliqué à l'occasion d'affaires ultérieures.

b) *Accords spéciaux imposant à l'Organisation des Nations Unies l'obligation de renoncer à son immunité dans des circonstances déterminées*

85. En règle générale, l'Organisation des Nations Unies n'a pas conclu d'accords, soit avec des particuliers, soit avec d'autres organisations internationales ou des gouvernements, par lesquels elle soit convenue, par avance, de renoncer à son immunité si certains événements déterminés se produisaient.

86. En 1960, une institution spécialisée a proposé que l'article XI de l'Accord type [61] entre le Fonds spécial et l'agent chargé de l'exécution soit modifié de telle sorte que l'agent chargé de l'exécution ne soit plus tenu, comme il l'est actuellement, de lever, chaque fois que le Fonds spécial le lui demande, les privilèges et immunités de toute firme privée collaborant à l'exécution d'un projet du Fonds spécial, mais doive seulement « envisager la possibilité de lever cette immunité ».

87. Le Service juridique a fait savoir au Fonds spécial qu'à son avis cet amendement n'était pas acceptable et a exposé ses raisons, qui ne sont pas sans intérêt aux fins de la présente étude:

Il y a lieu de noter tout d'abord qu'un gouvernement n'accorderait de privilèges et immunités à une firme privée que sur la base de l'accord conclu par lui avec le Fonds spécial. Or, il est évident que seules les parties audit accord peuvent renoncer aux droits et obligations qui en découlent et c'est pour cette raison que nos avant-projets antérieurs d'Accord type avec les agents chargés de l'exécution prévoyaient que seul le Fonds spécial pouvait renoncer à de telles immunités. Au cours... de discussions avec les autres institutions spécialisées au sujet de ces avant-projets, celles-ci avaient proposé que ce soit l'agent chargé de l'exécution qui, à la demande du Fonds spécial, lève les immunités. Nous avons accepté cette proposition puisque le Fonds spécial conservait, en fait, le droit de lever les immunités en question et nous n'avons pas pensé qu'un gouvernement pourrait avoir une objection à ce que la formalité de la levée d'immunité soit accomplie par un agent chargé de l'exécution plutôt que par le Fonds spécial lui-même.

En revanche, selon la proposition actuelle, l'agent chargé de l'exécution aurait seul le droit de lever l'immunité et le Fonds spécial perdrait un droit qui lui appartient aux termes de l'accord qui le lie avec un gouvernement. Du point de vue juridique, on peut se demander si l'arrangement proposé... serait opposable au gouvernement qui, en définitive, est directement touché par la décision prise sur le point de savoir s'il y a lieu ou non de lever l'immunité. En d'autres termes, le gouvernement pourrait simplement refuser de reconnaître à l'agent le droit d'exiger l'immunité pour une firme privée, étant donné que ce droit ne lui aurait pas été conféré par l'accord conclu entre le Fonds spécial et le gouvernement, et il pourrait, nonobstant toutes dispositions contraires figurant dans l'accord entre le Fonds spécial et l'agent, s'adresser au Fonds spécial pour obtenir la levée de ladite immunité, lorsque cette mesure s'impose.

La seule raison que l'on ait indiquée à l'appui de la proposition est que l'agent chargé de l'exécution peut posséder, au sujet des circonstances particulières à un cas d'espèce qui pourrait donner lieu à une levée d'immunité, des renseignements dont le Directeur général ne disposerait pas. L'Assemblée générale a expressément et explicitement confié au Directeur général la responsabilité d'ensemble des opérations du Fonds spécial [résolution 1240 (XIII), partie B, par. 21]. Il nous paraît normal, dans ces conditions, que toute information relative à une question d'une telle importance soit portée à son attention et que ce soit lui qui soit, au premier

[61] Il convient de noter qu'aux termes de l'Accord relatif au Fonds spécial, sont applicables tant la Convention générale que la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Une disposition analogue figure dans les autres accords en vertu desquels l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées fournissent une assistance technique.

chef, juge de l'application de toute disposition contractuelle par laquelle un gouvernement conférerait des immunités à une firme privée.

c) *Interprétation de l'expression « des mesures d'exécution »*

88. La disposition selon laquelle la renonciation par l'Organisation à son immunité de juridiction ne peut s'étendre à « des mesures d'exécution » n'a pas souvent été interprétée à l'occasion de cas d'espèce. Selon le Secrétariat, ces mots doivent être interprétés au sens qui leur est communément attribué, en d'autres termes ils signifient que même si l'Organisation renonce à son immunité dans un cas particulier, nul jugement rendu contre elle ne peut être exécuté au moyen d'une ordonnance du tribunal ou d'une mesure prise par le pouvoir exécutif ou toute autre autorité et visant l'Organisation elle-même, ou ses biens et avoirs. Bref, l'Organisation est seul juge des modalités d'exécution de toute décision rendue contre elle même si elle a consenti à se soumettre aux dispositions du droit interne régissant, quant au fond, l'objet du différend.

89. L'immunité de l'Organisation des Nations Unies à l'égard des mesures d'exécution ne rend pas ses contrats nuls ni non susceptibles d'exécution [62]. Elle comprend l'immunité à l'égard des ordonnances de saisie-arrêt [63].

Section 9. — Inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies et exercice par celle-ci du contrôle sur lesdits locaux

a) *Inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies*

90. L'inviolabilité des locaux de l'Organisation et des zones sur lesquelles elle exerce son contrôle (par exemple le district administratif de New York) a été expressément prévue par les accords internationaux pertinents [64]. Le principe énoncé, à savoir qu'à moins que l'Organisation ne demande aux autorités locales d'intervenir, nul ne peut pénétrer dans ses locaux, et qu'elle doit pouvoir elle-même contrôler les activités qui s'y déroulent, a été en général fermement respecté.

91. En 1965, à la suite d'une question posée par un Etat Membre, l'Organisation a rédigé l'aide-mémoire suivant, dans lequel elle expose les raisons pour lesquelles les locaux loués par l'Organisation, au même titre que ceux dont elle est propriétaire, sont inviolables.

A quelques exceptions près, notamment aux Etats-Unis et en Suisse, tous les bureaux de l'Organisation des Nations Unies dans le monde sont installés dans des locaux loués dans des bâtiments qu'ils occupent entièrement ou en partie. Ces locaux sont inviolables soit directement, en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle quatre-vingt-dix Membres ont adhéré, soit, si l'Etat en question n'est pas partie à la Convention, en vertu d'un accord spécial conclu avec le gouvernement intéressé.

La section 3 de l'article II de la Convention stipule notamment que « Les locaux de l'Organisation sont inviolables ».

Dans le cas des Etats qui ne sont pas parties à la Convention, il est conclu des accords sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui contiennent toutes les dispositions de la Convention ou qui garantissent à l'Organisation les privilèges et immunités jugés essentiels, et notamment l'inviolabilité des locaux. On peut citer, à titre d'exemple, les accords conclus avec la République de Corée qui n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies, et avec le Japon, avant qu'il ne devienne Membre de l'Organisation, et qui prévoient notamment que l'ONU jouira des privilèges et immunités définis aux articles premier, II et III de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. (Voir le paragraphe 1 de l'article IV de l'échange de lettres constituant un accord entre l'Organisation des Nations Unies et la République de Corée relatif aux privilèges et immunités accordés à l'Organisation des Nations Unies dans la République de Corée, signé à Pusan le 21 septembre 1951, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 104, p. 323 et le paragraphe 1 de l'article premier de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Japon relatif aux privilèges et immunités des Nations Unies, signé à Tokyo le 25 juillet 1952, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 135, p. 305.) L'Accord relatif au statut juridique de l'ONUC, qui a été conclu avec le Congo avant que celui-ci ne devienne partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, contient un article spécial relatif aux locaux, qui est ainsi libellé:

« *Locaux et terrains*

« 24. Le gouvernement fournira, en accord avec le service de l'intendance des Nations Unies, les emplacements ou locaux de quartier général, de camps et autres installations qui seront nécessaires pour loger le personnel et les services de l'Organisation et lui permettre de remplir ses fonctions. Sans préjudice du fait que tous ces lieux resteront territoire congolais, ils seront inviolables et placés sous l'autorité et le contrôle exclusifs des Nations Unies. Cette autorité et ce contrôle pourront également s'étendre aux voies publiques adjacentes dans la mesure nécessaire pour réglementer l'accès auxdits lieux. Seule l'Organisation des Nations Unies peut autoriser l'entrée en ces lieux de fonctionnaires du gouvernement pour y exercer leurs fonctions officielles, ou de toute autre personne. Toute personne doit pouvoir, si elle le désire, à des fins légitimes, accéder librement aux enceintes des lieux placés sous l'autorité des Nations Unies.

« 25. Lorsque les Nations Unies occuperont des locaux et terrains qui avaient été occupés anterieurement par des particuliers et qui représentaient à ce titre des sources de revenus, le gouvernement facilitera leur location par l'Organisation, à un prix raisonnable. » (S/5004 et A/4986). »

Le Bureau de l'assistance technique et le Fonds spécial ont conclu des accords spéciaux type par lesquels les gouvernements qui ne sont pas déjà parties à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'engagent à en appliquer les dispositions (voir ST/LEG/SER. B/10, p. 374 et 377).

En résumé, la grande majorité des bureaux de l'Organisation des Nations Unies sont installés dans des locaux loués qui sont inviolables, soit en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, soit en vertu d'accords spéciaux.

Il convient de noter à ce propos que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ne fait aucune distinction selon qu'il s'agit ou non de locaux loués. L'alinéa i de l'article premier contient la définition suivante:

« l'expression « locaux de la mission » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, *quel*

[62] Voir également l'alinéa *a* de la section, par. 1 à 4.

[63] Voir également l'alinéa *c* de la section 7, par. 77 à 79.

[64] Voir la section 3 de la Convention générale; la section 2 de l'Accord conclu avec la Suisse; la section 9 *a* de l'Accord relatif au Siège, conclu avec les Etats-Unis; la section 3 *a* et la section 8 de l'Accord relatif à la CEPAL; la section 3 de l'Accord relatif à la CEAEO; et la section 2 de l'Accord relatif à la CEA.

qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission, y compris la résidence du chef de la mission.» (c'est nous qui soulignons)

L'article 22 de la Convention de Vienne stipule ce qui suit:

«1. Les locaux de la mission sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat accréditaire d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission.

«2. L'Etat accréditaire a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

«3. Les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.»

Bien que la Convention de Vienne ne s'applique évidemment pas aux organisations internationales, il en ressort néanmoins qu'en matière d'inviolabilité, aucune distinction n'est faite entre les locaux détenus en propriété et ceux qui sont loués ou détenus à un autre titre. A cet égard, la Convention est un instrument déclaratoire du droit international existant.»

92. On trouvera dans les paragraphes qui suivent un bref exposé d'un certain nombre de cas dans lesquels l'inviolabilité des locaux de l'Organisation n'a pas été respectée; ils ne représentent pas la totalité des incidents qui auraient pu être relatés dans la présente section.

93. En 1949, des fonctionnaires d'un Etat Membre ont pénétré sans autorisation dans les locaux d'un Centre d'information de l'Organisation des Nations Unies et ont invité un fonctionnaire de l'Organisation qui y travaillait à quitter lesdits locaux pour être interrogé [65]. Le fonctionnaire a refusé d'obtempérer et est demeuré dans les locaux du Centre jusqu'à ce que la question ait été éclaircie. Le Secrétaire général a protesté auprès du ministère des affaires étrangères contre cette atteinte à l'inviolabilité des locaux de l'Organisation. Le ministère des affaires étrangères a présenté des excuses pour cet incident.

94. En 1952, des membres des forces armées d'un Etat Membre ont pénétré, sans le consentement de l'Organisation, dans des locaux occupés par les membres de la Commission mixte d'armistice de l'Organisation des Nations Unies; une protestation a été adressée au gouvernement intéressé.

95. En 1954, le Secrétaire général a protesté auprès du gouvernement d'un Etat Membre après qu'un officier eut pénétré dans des locaux occupés en commun par deux organes subsidiaires des Nations Unies et eut apposé les scellés sur un poste de radio de l'Organisation qui y était installé. En 1956, une nouvelle violation des mêmes locaux a été commise lorsque la police militaire est entrée sans autorisation dans le bâtiment et en a expulsé par la force un fonctionnaire de l'Organisation; environ dix minutes plus tard, trois détectives sont revenus et ont ordonné à un autre fonctionnaire de les suivre. Le Secrétaire général a protesté contre l'incident auprès du Représentant permanent de l'Etat intéressé. En janvier 1957, un nouvel incident s'est produit; un membre de la sûreté a pénétré dans les locaux sans le consentement du fonctionnaire responsable et a tenté de mettre un fonctionnaire des Nations Unies en état de détention pour l'interroger [66].

96. L'obligation imposée aux autorités du pays hôte de respecter l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies vise, tout d'abord, les cas d'intervention directe sous forme d'actes accomplis par des agents des pouvoirs publics. Mais elle comprend aussi le devoir de prendre, dans des limites raisonnables, des mesures pour faire en sorte que l'inviolabilité des locaux de l'Organisation soit respectée par les particuliers. Ce devoir, s'il revêt un caractère moins absolu que l'obligation touchant les actes des agents des pouvoirs publics, a en revanche une portée qui dépasse celle de l'inviolabilité proprement dite des locaux de l'Organisation; d'une manière générale, on peut dire qu'il s'agit de l'obligation de permettre à l'Organisation de s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées sans ingérence ou entrave injustifiées lesquelles, tout en ne constituant pas, en soi, une violation directe des locaux de l'Organisation, peuvent néanmoins avoir des effets à l'intérieur de ces locaux. Cette obligation en ce qui concerne les actes des particuliers comprend, par hypothèse, le devoir d'empêcher que des particuliers se livrent à des attaques contre des locaux de l'Organisation ou pénètrent, sans autorisation, dans de tels locaux, lorsque les autorités compétentes du pays hôte pouvaient et devaient prévoir de tels actes. Un certain nombre d'accords conclus avec des pays hôtes font expressément mention de l'obligation incombant aux autorités nationales à cet égard [67].

97. En 1956, le Conseiller juridique a écrit au fonctionnaire du Secrétariat chargé de la Section de la sécurité et de la sûreté pour lui indiquer les dispositions pertinentes de l'Accord relatif au Siège ainsi que les mesures législatives et autres prises en vertu des lois locales en ce qui concerne les manifestations organisées devant le Siège de l'Organisation des Nations Unies.

1. Il est possible que certaines organisations tentent de distribuer des tracts, de placer des piquets de manifestants ou de manifester de toute autre manière du côté est de la Première Avenue directement adjacent au district administratif de l'Organisation des Nations Unies ou même à l'intérieur de ce district. Je présume que la Section de la sécurité et de la sûreté cherchera à s'entendre avec la police de la Ville de New York, pour faire face à toute situation de ce genre qui pourrait se produire.

2. Il ne s'agit nullement de mettre en question le caractère public des trottoirs de la ville, les droits usuels de manifester de façon pacifique ou les libertés civiles en général, mais uniquement d'assurer, en ce qui concerne la zone directement adjacente au district administratif de l'Organisation, l'exécution de l'engagement pris par le Gouvernement des Etats-Unis, de préserver, en tout temps, le caractère strictement international et la tranquillité du Siège.

3. Il ne peut exister, sur le plan juridique, aucun doute quant aux règlements de police sur ce point. L'article D41-28.0 d. du Code administratif de la ville de New York qui met en œuvre, en ce qui concerne la ville, la décision d'établir le Siège de l'Organisation à New York et qui proclame, dans une disposition légis-

[65] Voir également l'alinéa *c* de la section 23, par. 264 à 269.

[66] *Ibid.*

[67] Voir par exemple l'alinéa *a* de la section 5 de l'Accord relatif à la CEAEO et l'alinéa *a* de section 4 de l'Accord relatif à la CEA.

lative expresse, que cette décision sert aussi bien l'intérêt public que les intérêts de l'Etat et de la ville de New York, autorise notamment le « Board of Estimate » à réglementer et à limiter la présence d'affiches et dispositifs quelconques à proximité immédiate, en face ou aux alentours de l'emplacement occupé par l'Organisation des Nations Unies. Il y est déclaré que le but visé est « d'assurer le fonctionnement de l'Organisation dans l'ordre et dans des conditions de sécurité, de favoriser les objectifs utiles et souhaitables qui sont les siens et de veiller à la sécurité, à la commodité et au bien-être des fonctionnaires et autres membres du personnel de l'Organisation, des représentants auprès de celle-ci et de ses visiteurs ». Toute violation de ces règlements constitue un acte délictueux.

4. De même, l'Accord relatif au Siège a été approuvé par une résolution commune du Congrès des Etats-Unis et, conformément à la Constitution des Etats-Unis, a force de loi dans ce pays. L'alinéa *a* de la section 16 dispose:

> « Les autorités américaines compétentes prendront les mesures appropriées afin d'éviter que la tranquillité du district administratif ne soit troublée par l'entrée non autorisée de groupes de personnes, ou par des désordres dans le voisinage immédiat du district. A cette fin, elles assureront, aux limites du district administratif, toute protection de police nécessaire ».

Il est bien établi, en droit international, que les manifestations (piquets ou autres) au sujet des opinions politiques ou sociales d'un gouvernement étranger, constituent des désordres lorsqu'elles ont lieu dans le voisinage immédiat d'un territoire diplomatique. Il en est ainsi même si lesdits activités se déroulent, par ailleurs, dans l'ordre.

De plus, la section 18 de l'Accord relatif au Siège dispose:

> « Les autorités américaines compétentes prendront toutes les mesures raisonnables pour empêcher que l'usage qui pourrait être fait des terrains avoisinant le district administratif ne puisse porter atteinte aux agréments du district et aux fins auxquelles il est destiné. »

En outre, les tribunaux des Etats-Unis ont jugé qu'une loi du Congrès interdisant les piquets de manifestants devant les ambassades ne violait d'aucune manière les droits civils prévus par la Constitution mais visait tout simplement à assurer l'exécution des obligations incombant aux Etats-Unis, en vertu du droit international, de veiller au respect de la dignité des locaux diplomatiques et d'empêcher toute activité qui serait entreprise dans leur voisinage immédiat pour discréditer un gouvernement étranger auprès du public.

Chacune des dispositions reproduites plus haut suffirait à elle seule pour autoriser et justifier toutes mesures de police visant à interdire, aux abords du district administratif, toute manifestation de nature à offenser les gouvernements Membres et nuire, de ce fait, aux relations extérieures des Etats-Unis. Lorsqu'on les rapproche les unes des autres, il ne fait aucun doute que le Code administratif de la ville de New York met en œuvre les dispositions susmentionnées de l'Accord relatif au Siège et autorise les services municipaux à prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la protection de police requise.

D'autre part, si une tentative était faite pour manifester ou mener des activités politiques à l'intérieur du district administratif, il faudrait appliquer rigoureusement les dispositions de l'alinéa *b* de la section 16 de l'Accord relatif au Siège, qui prévoient notamment:

> « A la demande du Secrétaire général, les autorités américaines compétentes fourniront des forces de police suffisantes pour assurer, à l'intérieur du district administratif, le respect de la loi et de l'ordre public, et pour expulser toute personne, suivant les instructions données sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies. »

Il convient également de signaler l'affaire *Ministère public c. Carcel et consorts* jugée par les tribunaux de New York (City Magistrate's Court of City of New York, Upper Manhattan Arrest Court, 30 mars 1956 2 Misc. 2d. 827, 150 N.Y.S. 2d. 436 et Court of Appeals of New York, 3 juillet 1957, 3 N.Y.S. 2d. 327, 165 N.Y.S. 2d. 113, 114 N.E. 2d. 81). Les inculpés avaient été arrêtés par la police et accusés d'atteinte à l'ordre public après qu'ils eurent refusé de cesser de manifester du côté est de la Première Avenue devant l'entrée principale du bâtiment de l'Organisation des Nations Unies; la police les avait auparavant invités à se rendre sur l'autre côté de la rue pour manifester. L'arrestation avait été effectuée à la suite d'une plainte de l'Organisation. Les inculpés soutinrent que leur arrestation constituait une violation de leur droit à la liberté de parole et de réunion. Le « Magistrate » les déclara coupables d'atteinte à l'ordre public. Après avoir cité les dispositions pertinentes de l'Accord relatif au Siège ainsi que divers jugements rendus au sujet des restrictions imposées aux manifestations aux abords des locaux des ambassades à Washington, il a déclaré ce qui suit:

> « Il est bien évident que compte tenu de la nécessité d'assurer aux nations Membres de l'Organisation une protection telle que les Etats-Unis ne se trouvent pas en difficulté avec des Membres de l'Organisation du fait d'un manquement de leur part à l'obligation qui leur incombe, en tant que pays hôte, de fournir toute la protection voulue auxdits Membres, les tribunaux ont estimé qu'il y avait lieu d'approuver les mesures propres à contribuer à assurer la protection des gouvernements étrangers... Les Etats-Unis ont certes le devoir de prendre toutes les précautions raisonnables pour empêcher que ne soient commis des actes de nature à entraver le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies. »

Un premier appel, interjeté par les intéressés, fut rejeté par la Court of Special Sessions de la ville de New Yotk. Sur un nouvel appel, porté devant la Court of Appeals of New York, les condamnations furent infirmées, la Cour ayant estimé que le comportement des intéressés ne constituait pas une atteinte à l'ordre public au sens de l'article S. 722 du Code pénal de New York; selon la Cour, l'affaire ne relevait pas des dispositions de l'Accord relatif au Siège, mais uniquement du droit de l'Etat de New York.

b) *Exercice par l'Organisation des Nations Unies du contrôle sur ses locaux*

98. Le principe de l'inviolabilité des locaux de l'Organisation des Nations Unies a pour corollaire le principe selon lequel, sauf dispositions contraires, seule l'Organisation des Nations Unies peut exercer le contrôle sur ses locaux et sur les activités qui s'y déroulent. On trouvera, dans les paragraphes qui suivent, présenté dans toute la mesure possible sous les quatre rubriques indiquées ci-après, un exposé de la façon dont l'Organisation des Nations Unies a exercé le pouvoir de contrôle qu'elle possède sur ses locaux:

i) Etendue de la zone où se trouvent situés des locaux de l'Organisation des Nations Unies (Siège ou autres locaux).

ii) Pouvoir de l'Organisation des Nations Unies d'édicter des règlements et applicabilité des lois locales.

iii) Exercice des fonctions de police et autres fonctions officielles.

iv) Exécution des actes de procédure dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies.

i) *Etendue de la zone où se trouvent situés des locaux de l'Organisation des Nations Unies (Siège ou autres locaux)*

99. Chaque fois qu'elle a conclu avec un Etat hôte un accord au sujet d'installations permanentes comme celles de New York ou de Genève ou des locaux abritant le siège des commissions économiques, l'Organisation des Nations Unies s'est efforcée de délimiter avec précision, soit dans l'Accord relatif au siège lui-même, soit dans un accord additionnel ou dans une annexe, la zone dans laquelle ses locaux devaient être situés ou sur laquelle elle exerce le contrôle. C'est ainsi que dans le cas de l'Accord relatif au Siège, conclu avec les Etats-Unis, une délimitation précise du « district administratif » auquel se réfère l'Accord figure dans l'Annexe 1 à celui-ci; l'Accord dispose également que l'expression « district administratif » peut désigner

2° tous autres terrains ou constructions qui viendraient à être incorporés au district administratif, conformément à un accord additionnel avec les autorités américaines compétentes.

100. En 1966, à la suite de l'acquisition par l'Organisation des Nations Unies de locaux situés en dehors du district administratif tel qu'il avait été délimité à l'origine, l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis ont conclu l'Accord additionnel ci-après:

Les Etats-Unis d'Amérique et l'Organisation des Nations Unies,

Considérant que les locaux à usage de bureaux disponibles dans le district administratif tel qu'il est défini à l'Annexe 1 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, signé à Lake Success le 26 juin 1947, sont insuffisants et qu'il est devenu nécessaire de fournir à des services du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies d'autres locaux situés en dehors de la zone ainsi délimitée;

Considérant qu'à cette fin l'Organisation des Nations Unies a pris à bail emphytéotique le terrain sis, dans le Borough de Manhattan, n° 807-7 Première Avenue (801 United Nations Plaza) et n° 343 Quarante-Cinquième Rue Est, a acquis l'immeuble construit sur ledit terrain, et a également pris en location, pour une durée de cinq ans, certains locaux à usage de bureaux dans le Alcoa Plaza Associates Building, situé dans la ville de New York;

Considérant qu'il est souhaitable que, dans ces lieux, l'Organisation des Nations Unies, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les représentants des Membres de l'Organisation des Nations Unies jouissent des privilèges et immunités nécessaires, tels qu'ils sont envisagés à l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et dans l'Accord relatif au Siège; et

Désireux de conclure un accord additionnel, conformément à la section 1 *a* de l'Accord relatif au Siège, afin d'incorporer ces locaux au district administratif et de les ajouter à la zone définie à l'Annexe 1 de l'Accord relatif au Siège;

Sont convenus de ce qui suit:

Article premier

Le district administratif, au sens de la section 1 *a* de l'Accord entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Organisation des Nations Unies relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies, signé à Lake Success le 26 juin 1947, comprend, outre la zone définie dans l'Annexe 1 audit Accord, les lieux ci-après:

1) La totalité de l'immeuble à usage de bureaux portant les n°s 805-7 Première Avenue (801 United Nations Plaza) et 343 Quarante-Cinquième Rue Est, construit sur un terrain sis dans le Borough de Manhattan, ville, comté et Etat de New York, délimité et défini de la façon suivante:

« PARTANT d'un point situé à l'intersection de la limite ouest de la Première Avenue et de la limite nord de la Quarante-Cinquième Rue; de là, en direction ouest, suivant la limite nord de la Quarante-Cinquième Rue, 100 pieds; de là vers le nord, parallèle à la Première Avenue et, en partie, le long d'un mur mitoyen, 80 pieds; de là, vers l'est, parallèle à la Quarante-Cinquième Rue, 20 pieds; de là, vers le sud, parallèle à la Première Avenue, 39 pieds 7 pouces; de là, de nouveau vers l'est, parallèle à la Quarante-Cinquième Rue et en partie, le long d'un autre mur mitoyen, 80 pieds, jusqu'à la limite ouest de la Première Avenue; de là, vers le sud, suivant la limite ouest de la Première Avenue, 40 pieds 5 pouces jusqu'au point de départ. »

Il est entendu toutefois que les lieux décrits ci-dessus ne comprendront pas les parties de l'immeuble situées au rez-de-chaussée et au sous-sol, qui sont sous-loués à la Ninth Federal Savings and Loan Association of New York City et à Radnor Delicatessen, Inc. (avec cession à Deli-Napoli, Inc.) tant que l'Organisation des Nations Unies n'aura pas occupé elle-même et utilisé ces locaux comme bureaux pour son Secrétariat.

2) La partie du Alcoa Plaza Associates Building sis 866 United Nations Plaza, dans la ville de New York, qui est indiquée par des hachures sur le plan annexé au présent Accord. Ces lieux comprennent tous les bureaux, autres pièces, vestibules et corridors situés au troisième étage dudit immeuble dans l'espace indiqué par lesdites hachures. Ces lieux comprendront en outre le reste du troisième étage à compter de la date où l'Organisation des Nations Unies en prendra possession. Toutefois, ces lieux ne comprennent pas les escaliers ni les ascensceurs permettant au public d'avoir accès aux autres étages.

Article II

Au cas où le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies cesserait d'utiliser pour ses bureaux l'un quelconque des locaux décrits à l'article premier, ou toute partie desdits locaux, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en donnera immédiatement notification au Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ce local, ou cette partie desdits locaux, cessera d'être compris dans le district administratif à compter de la date de ladite notification.

Article III

Dès qu'aura pris fin toute sous-location de toutes parties des locaux décrits à l'article premier et que l'Organisation des Nations Unies aura pris possession de ces parties desdits locaux, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en donnera immédiatement notification au Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ces parties desdits locaux seront incorporées au district administratif à compter de la date de cette occupation.

Article IV

Le présent Accord additionnel entrera en vigueur dès sa signature.

EN FOI DE QUOI les représentants respectifs ont signé le présent Accord additionnel.

FAIT en double exemplaire, en langue anglaise, à New York, ce neuvième jour de février 1966.

101. Lorsqu'elle a pris possession du reste du troisième étage de l'immeuble (voir plus haut le paragraphe 2 de l'article premier), l'Organisation des Nations Unies

en a donné notification aux Etats-Unis. L'Accord a été ultérieurement modifié de manière à comprendre un nouveau paragraphe ajoutant au district administratif la partie du sixième étage de l'immeuble sis 866 United Nations Plaza qui est utilisée par le FISE.

ii) *Pouvoir de l'Organisation des Nations Unies d'édicter des règlements et applicabilité des lois locales*

102. En dehors de la clause déclarant inviolables les locaux de l'Organisation des Nations Unies, la Convention générale et l'Accord avec la Suisse ne contiennent pas de disposition au sujet de la façon dont l'Organisation doit exercer le contrôle sur ses locaux. En revanche, l'Accord relatif au Siège, conclu avec les Etats-Unis, réglemente la question de manière détaillée. Les sections 7 et 8 de cet accord sont ainsi conçues:

Section 7. — *a*) Le district administratif sera sous le contrôle et l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions du présent accord.

b) Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'Etat et locales des Etats-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif.

c) Sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les tribunaux fédéraux, d'Etat ou locaux des Etats-Unis seront compétents pour connaître, selon les termes des lois fédérales, d'Etat ou locales applicables en l'espèce, des actes accomplis ou des transactions effectuées à l'intérieur du district administratif.

d) Les tribunaux fédéraux, d'Etat ou locaux des Etats-Unis, lorsqu'ils auront à connaître d'affaires nées à l'occasion d'actes accomplis ou de transactions effectuées dans le district administratif, ou s'y rapportant, tiendront compte des règlements édictés par l'Organisation des Nations Unies, conformément à la section 8.

Section 8. — L'Organisation des Nations Unies aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions. Les lois ou règlements fédéraux, d'Etat ou locaux des Etats-Unis ne seront pas applicables à l'intérieur du district administratif, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec un des règlements que l'Organisation des Nations Unies a le droit d'édicter en vertu de la présente section. Tout différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis sur la question de savoir si un règlement de l'Organisation des Nations Unies est compatible avec la présente section, ou si une loi ou réglementation fédérale, d'Etat ou locale est incompatible avec l'un quelconque des règlements édictés par l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions de la présente section, devra être rapidement réglé selon la procédure prévue à la section 21. Jusqu'à la solution du différend, le règlement de l'Organisation des Nations Unies restera applicable, et la loi ou la réglementation fédérale, d'Etat ou locale sera inapplicable dans le district administratif dans la mesure où l'Organisation des Nations Unies la considère comme incompatible avec ledit règlement. Cette section ne fera pas obstacle à l'application raisonnable des règlements de protection contre l'incendie édictés par les autorités américaines compétentes.

103. Par la résolution 481 (V), qu'elle a adoptée le 12 décembre 1950, l'Assemblée générale a invité le Secrétaire général à soumettre à l'approbation de l'Assemblée tout projet de règlement, « conforme aux stipulations de l'Accord relatif au Siège, qu'il jugera nécessaire au plein exercice des fonctions de l'Organisation des Nations Unies », et a décidé que,

si le Secrétaire général estime nécessaire de donner immédiatement effet à un règlement conforme aux dispositions de l'Accord relatif au Siège, il est habilité à le faire. Le Secrétaire général fera rapport à l'Assemblée générale aussitôt que possible sur toute mesure qu'il aura prise dans ces conditions.

104. Conformément à sa résolution 481 (V), l'Assemblée générale a adopté, le 1er février 1952, la résolution 604 (VI), par laquelle elle a confirmé le règlement du Siège n° 1, relatif au plan de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies, qui avait été promulgué par le Secrétaire général le 26 février 1951, et a approuvé le règlement du Siège n° 2 relatif aux titres requis pour être admis à exercer une profession ou à assurer certains services spéciaux à l'Organisation des Nations Unies et le règlement du Siège n° 3 relatif au fonctionnement de certains services à l'intérieur du district administratif. Ces règlements sont reproduits ci-après; l'Organisation des Nations Unies n'a pas adopté de règlement depuis 1952.

RÈGLEMENTS DU SIÈGE

Aux fins de créer dans le district administratif les conditions à tous égards nécessaires pour que l'Organisation des Nations Unies puisse exercer pleinement ses fonctions et notamment aux fins spécifiées dans chacun des règlements, les règlements ci-après sont mis en vigueur:

Règlement n° 1

Plan de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies

Aux fins de donner immédiatement effet, en matière de sécurité sociale du personnel, aux mesures qui s'imposent pour éviter les obligations multiples qu'entraînerait l'application éventuelle de lois et règlements faisant double emploi:

1. Attendu qu'un plan global de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies a été établi afin de garantir les intéressés contre tous risques normaux afférents au service de l'Organisation des Nations Unies, ou encourus pendant la période de ce service, les seules obligations assumées par l'Organisation en ce qui concerne ces risques sont celles qui sont stipulées audit plan.

2. Les stipulations du plan de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies sont les seules dispositions que les personnes au service de l'Organisation puissent invoquer contre elle relativement à tout risque couvert par le plan, et les paiements effectués en application dudit plan sont les seuls paiements que ces personnes aient droit à recevoir de l'Organisation à raison de ces risques.

3. Le présent règlement prend effet à la date de sa promulgation, sans préjudice néanmoins de l'application de toutes dispositions du plan de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies et de tous droits ou obligations découlant dudit plan qui existeraient déjà à la date du présent règlement.

Règlement n° 2

Titres requis pour être admis à exercer une profession ou à assurer certains services spéciaux à l'intérieur du district administratif

Aux fins de permettre à l'Organisation des Nations Unies de s'assurer les services professionnels de personnes recrutées sur une base géographique aussi large que possible:

Les conditions et titres requis pour être admis à exercer une profession ou à assurer certains services spéciaux à l'intérieur

du district administratif seront fixés par le Secrétaire général, sous réserve qu'avant d'accorder à une personne l'autorisation d'exercer la profession médicale ou le métier d'infirmière, le Secrétaire général s'assurera que ladite personne a dûment obtenu les titres nécessaires dans son pays ou dans un autre pays pour l'exercice de cette activité.

Règlement n° 3

Fonctionnement de certains services à l'intérieur du district administratif

Aux fins d'assurer d'une manière ininterrompue les services nécessaires au bon fonctionnement des organes principaux ou subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies:

Les périodes et heures de fonctionnement de tous services, facilités et comptoirs de vente au détail agréés à l'intérieur du district administratif seront conformes aux horaires arrêtés par le Secrétaire général; aucune réglementation, condition ou interdiction autre que celles qu'il aura ainsi édictées ne pourra être imposée sans son assentiment.

105. En 1951, l'Attorney-General de l'Etat de New York a fait savoir à la State Liquor Authority que l'Alcoholic Beverage Control Law de l'Etat de New York n'était pas applicable à l'intérieur des locaux de l'Organisation des Nations Unies à New York. Les passages essentiels de son avis se lisaient comme suit:

Messieurs,

Je réponds à votre lettre du 21 septembre 1951 par laquelle vous m'avez demandé si, à mon avis, le bâtiment des Conférences et le bâtiment de l'Assemblée générale du Siège de l'Organisation des Nations Unies, sis dans le Borough de Manhattan (ville de New York), relèvent de la juridiction de l'Etat de New York et sont soumis à l'application de l'*Alcoholic Beverage Control Law*.

Bien que l'article IV-B de la Loi de l'Etat (ajouté par le chapitre 25 des Lois de 1947) autorise le Gouverneur, sous réserve que certaines conditions requises soient remplies, à signer au nom de l'Etat un contrat ou une renonciation à la juridiction sur tout terrain situé dans l'Etat qui aurait été acquis par l'Organisation des Nations Unies, et bien que l'Organisation des Nations Unies ait fait l'acquisition ou soit en possession, en vertu d'un contrat en prévoyant l'achat, des terrains qui constituent son district administratif dans le Borough de Manhattan de la ville de New York... il n'y a pas eu cession formelle de juridiction conformément à l'article IV de la Loi de l'Etat, et d'ailleurs, pareille cession n'a pas été demandée; étant donné que l'Etat ne peut perdre sa juridiction sur les terres faisant partie de son territoire que de son propre consentement, il faut en conclure que, sur le plan des principes généraux, le district administratif de l'Organisation des Nations Unies, sis dans le Borough de Manhattan, relève, du point de vue politique, de la juridiction de l'Etat de New York. Cette conclusion laisse cependant entière la question que vous avez soulevée.

106. L'avis se réfère ensuite aux articles II et VI de la Constitution des Etats-Unis, relatifs au pouvoir des Etats-Unis de conclure des traités, aux Articles 104 et 105 de la Charte, à la section 2 *b* et *c* de l'*International Organizations Immunities Act* ainsi qu'aux sections 2, 3 et 7 *a* de la Convention générale et aux sections 7, 8, 9 et 26 de l'Accord relatif au Siège. L'avis poursuit:

Compte tenu de l'exposé des faits qui précède il est, je pense, impossible de nier que, bien que le district administratif de l'Organisation des Nations Unies dans le Borough de Manhattan continue à relever, du point de vue politique, de la juridiction générale de l'Etat de New York, il s'est créé au profit de l'Organisation des Nations Unies une juridiction parallèle permettant à celle-ci d'édicter des règlements exécutoires dans ledit district et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions, qu'en cas de conflit entre un règlement ainsi édicté et une loi de l'Etat de New York, c'est le règlement de l'Organisation des Nations Unies qui doit prévaloir et, enfin, que l'Etat ne peut exercer sa juridiction ni appliquer ses lois si, ce faisant, il prive totalement ou partiellement l'Organisation des Nations Unies de la jouissance, à l'intérieur du district administratif, de tout privilège ou immunité qui lui est nécessaire pour exercer librement ses fonctions ou pour atteindre ses buts. Cette restriction apportée à l'exercice, par l'Etat de New York, de son droit de souveraineté, ledit Etat l'a acceptée lorsqu'il a ratifié, le 26 juillet 1788, la Constitution des Etats-Unis; en effet, les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et les pouvoirs dont elle jouit dans ses locaux tirent leur origine et découlent du traité multilatéral intitulé « Charte des Nations Unies », traité qui, en vertu d'une disposition expresse de la Constitution fédérale, a force de loi sur le territoire des Etats-Unis, nonobstant toute disposition contraire figurant dans la constitution ou dans les lois de tout Etat.

A mon avis, il va de soi que toute tentative visant à affirmer l'applicabilité à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, à l'intérieur de son district administratif, de l'*Alcoholic Beverage Control Law* de l'Etat de New York aurait pour effet de gêner l'Organisation dans l'exercice de ses fonctions et porterait atteinte à la jouissance par celle-ci des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, qu'une telle tentative irait à l'encontre de la Charte et des mesures prises par les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies en vue de donner effet, dans la pratique, aux dispositions de la Charte et que, par conséquent, ladite loi de l'Etat n'est pas applicable à l'Organisation des Nations Unies à l'intérieur de son district administratif sis dans le Borough de Manhattan.

107. L'occupation de locaux par l'Organisation des Nations Unies a posé un certain nombre de problèmes complexes en ce qui concerne l'entretien des installations, ainsi d'ailleurs que des locaux en général, conformément à des normes appropriées de sécurité et d'hygiène. En règle générale, l'Organisation des Nations Unies n'a pas permis aux autorités locales d'inspecter les locaux ou les installations (par exemple les avertisseurs d'incendie, les ascenseurs, les escaliers mécaniques) ou d'effectuer des opérations analogues, notamment si ces autorités prétendaient avoir le droit de procéder à tout moment à de telles inspections, mais elle a veillé, en coopération avec les autorités compétentes, au respect rigoureux des conditions de sécurité et de conformité requises. Ce respect a été assuré par des inspections effectuées par le personnel des services d'entretien et de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. La même méthode a été suivie en 1963, par exemple, en ce qui concerne les détecteurs de fumée installés dans le district administratif dans le cadre d'un plan de lutte contre l'incendie. Dans un très petit nombre de cas, lorsque l'Organisation a estimé qu'elle ne pouvait pas elle-même procéder à l'inspection d'une installation ou s'assurer de quelque autre manière que cette installation était en bon état de fonctionnement (dans le cas, par exemple, d'une machine à laver les carreaux), des agents des autorités locales ont été autorisés, à conditions d'avoir annoncé leur visite à l'avance, à pénétrer dans les locaux, à examiner le matériel en question et à en vérifier le fonctionnement.

iii) *Exercice des fonctions de police et autres fonctions officielles*

108. Les sections 9 et 10 de l'Accord relatif au Siège se lisent comme suit:

Section 9. — *a)* Le district administratif sera inviolable. Les agents ou fonctionnaires des Etats-Unis d'Amérique, relevant d'une autorité fédérale, d'Etat ou locale, qu'ils soient administratifs, judiciaires, militaires ou de police, ne pourront entrer dans le district administratif pour y exercer leurs fonctions officielles qu'avec le consentement du Secrétaire général et dans les conditions acceptées par celui-ci. L'exécution des actes de procédure, y compris la saisie de biens privés, ne pourra avoir lieu dans le district administratif qu'avec le consentement et dans les conditions approuvées par le Secrétaire général. *b)* Sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions de la Convention générale ou de l'article IV du présent accord, l'Organisation des Nations Unies empêchera que le district administratif ne devienne le refuge de personnes tentant d'échapper à une arrestation ordonnée en exécution d'une loi fédérale, d'Etat ou locale des Etats-Unis, ou réclamés par le Gouvernement des Etats-Unis pour être extradées dans un autre pays, ou cherchant à se dérober à l'exécution d'un acte de procédure.

Section 10. — L'Organisation des Nations Unies pourra expulser ou exclure du district administratif toute personne, et ce, soit pour violation des règlements adoptés conformément aux dispositions de la section 8, soit pour toute autre cause. Les infractions à ces règlements ne pourront donner lieu à d'autres sanctions, ou à la détention sous arrestation, que si elles sont prévues par les lois et règlements qui pourront être adoptés par les autorités américaines compétentes.

109. Divers arrangements ont été conclus avec les autorités locales de police de New York, en stricte conformité des dispositions de ces sections, pour régler certaines questions particulières qui se sont posées. En 1949, par exemple, la Mission des Etats-Unis a communiqué une demande des autorités de police de la Ville de New York tendant à obtenir que des officiers de police et agents d'autres autorités municipales soient autorisés à pénétrer dans le district administratif pendant la construction du Siège actuel dans la ville de New York « en vue de procéder aux inspections prévues par les lois et règlements relatifs à la sécurité publique et à d'autres fins liées à l'application de la loi ». A l'issue d'un entretien avec des membres de la Mission des Etats-Unis et des représentants de la Ville, l'accord s'est fait sur les mesures que pourraient prendre les autorités locales. Le 1er juillet 1949, le Secrétaire général a adressé au représentant des Etats-Unis la lettre suivante:

... Le Secrétaire général croit savoir que le représentant des Etats-Unis souhaite que certains fonctionnaires des autorités compétentes soient autorisés à avoir temporairement accès au district administratif de l'Organisation des Nations Unies pour s'acquitter des tâches indiquées ci-après selon les modalités suivantes:

i) Rechercher et arrêter les intéressés au cas où des délinquants chercheraient refuge dans le district administratif ou si une infraction pénale était commise dans ce district, ou si des vagabonds s'y installaient;

ii) Pénétrer immédiatement dans les locaux, en cas de catastrophe, afin de prêter assistance et de procéder à une enquête;

iii) Faire procéder, par les agents des autorités municipales, aux inspections appropriées, eu égard aux lois et règlements relatifs à la sécurité publique et faire part au Secrétaire général de toute violation éventuelle de ces lois et règlements.

Le Secrétaire général a l'honneur de faire savoir au Représentant permanent des Etats-Unis au Siège de l'Organisation des Nations Unies qu'il serait disposé à conclure les arrangements temporaires exposés ci-après, étant entendu, toutefois, que ces arrangements ne seront applicables que pendant la durée de la construction du Siège permanent et jusqu'à ce que le Secrétaire général ait informé le représentant des Etats-Unis, par voie de notification, que l'Organisation des Nations Unies a pris les dispositions administratives appropriées, notamment en ce qui concerne la sécurité, dans le district administratif. Il serait également entendu que ces arrangements temporaires sont uniquement applicables à la partie du district administratif qui n'est pas occupée par l'Organisation des Nations Unies, ce qui exclut le bâtiment de l'Organisation à Manhattan, et que le Secrétaire général se réserve le droit d'informer de temps à autre le représentant des Etats-Unis, par voie de notification, que certains autres bâtiments faisant partie du district administratif sont utilisés pour les besoins officiels de l'Organisation et que, par conséquent, lesdits arrangements ne sont plus applicables aux parties correspondantes du district administratif:

1. Les fonctionnaires compétents des Etats-Unis seront autorisés à pénétrer dans le district administratif en vue de rechercher des délinquants, d'en expulser des vagabonds et d'y maintenir l'ordre. Il leur sera permis d'effectuer des arrestations sur les lieux, étant entendu, toutefois, qu'ils ne pourront, en aucun cas, procéder à l'arrestation d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies sur les lieux (ou pour un acte commis sur les lieux) sans le consentement préalable du Secrétaire général et que, dans tous les cas où ils auront arrêté d'autres personnes, ils en donneront notification au Secrétaire général aussitôt que possible.

2. S'il se produit une catastrophe, le Secrétaire général permettra volontiers aux autorités compétentes de pénétrer immédiatement dans le district administratif pour fournir leur assistance. Il demande toutefois que dans les cas où l'on juge nécessaire de procéder à une enquête au sujet de ladite catastrophe, le Secrétaire général en soit averti immédiatement de façon qu'il puisse suivre l'enquête, dès le début, par l'intermédiaire d'un représentant.

3. Le Secrétaire général est en outre disposé à donner un assentiment général permettant aux autorités municipales de pénétrer dans le district administratif afin de pouvoir s'assurer que sont prises les précautions prescrites par les lois et règlements locaux relatifs à la sécurité publique. Le Secrétaire général demande toutefois que tout renseignement touchant la violation de ces règlements lui soit communiqué aussitôt que possible afin qu'il puisse ordonner l'adoption des mesures appropriées...

Ces arrangements sont entrés en vigueur dès la réception d'une notification adressée à cet effet par le représentant des Etats-Unis.

110. Depuis qu'elle occupe son Siège actuel, l'Organisation des Nations Unies se charge d'assurer, par l'intermédiaire de son propre personnel de sécurité, le maintien de l'ordre et les fonctions générales de police. Dans des cas relativement rares, la police de la ville de New York a été invitée à pénétrer dans l'immeuble, à la suite d'actes de violence ou autres infractions. A l'occasion de la visite de chefs d'Etat ou d'autres personnalités éminentes, des éléments de la police des Etats-Unis ont été autorisés à pénétrer dans les lieux, non pas pour qu'ils s'acquittent de fonctions de police, mais afin d'éviter toute interruption entre la protection qu'ils assuraient et celle assurée par l'Organisation des Nations

Unies. En tout état de cause, la responsabilité incombe à l'Organisation des Nations Unies.

111. Les enquêtes menées par les Etats-Unis en 1952-1953 au sujet des ressortissants américains au service de l'Organisation [68] ont donné naissance à un problème plus important. Dans le cadre de ces enquêtes, les autorités américaines, agissant en vertu d'un Executive Order du Président des Etats-Unis, cherchèrent à obtenir les empreintes digitales des fonctionnaires de nationalité américaine et leur demandèrent de remplir un questionnaire; les fonctionnaires intéressés furent également interrogés par des agents du Gouvernement des Etats-Unis. Le Secrétaire général autorisa la prise d'empreintes digitales dans l'immeuble de l'Organisation des Nations Unies, la distribution du questionnaire par des fonctionnaires du Secrétariat et la conduite des interrogatoires dans les bureaux des intéressés. Le Secrétaire général défendit les mesures qu'il avait prises dans une déclaration qu'il fit à l'Assemblée générale à sa 413e séance plénière, lors de sa septième session; il fit principalement valoir que l'autorisation accordée aux agents du Gouvernement des Etats-Unis avait un objet limité et que le souci du confort matériel et moral du personnel exigeait que la question fût réglée le plus rapidement possible.

112. Au cours de la discussion qui suivit cette déclaration, l'on fit observer, à propos de l'attitude du Secrétaire général, que le souci des commodités des fonctionnaires ne saurait justifier une procédure qui ne respectait pas le caractère international de l'Organisation. Il fut souligné que ce caractère international n'était pas respecté si l'Etat hôte sollicitait et si le Secrétaire général permettait ou proposait l'utilisation des locaux et services de l'Organisation aux fins d'aider à l'exécution des lois et règlements intérieurs de cet Etat. En réponse à ces commentaires, le Secrétaire général exposa de nouveau, à la 421e séance plénière de l'Assemblée, les raisons qu'il avait déjà données et cita des précédents à l'appui de la ligne de conduite par lui adoptée. Il s'exprima dans les termes suivants:

> Déjà dans le passé, lorsque l'intérêt des Nations Unies l'exigeait, des forces de police et des fonctionnaires de certains pays ont été admis dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies. Ce n'était donc pas la première fois que cela se produisait, et je crois même qu'il y en a ici, aujourd'hui. Au cours de la première partie de la première session de l'Assemblée, à Londres, la police de sécurité britannique a été admise à Church House par mesure de protection, et, à Paris, la police française a été invitée et admise au Palais de Chaillot, pendant les troisième et sixième sessions de l'Assemblée, tant pour assurer la sécurité de l'Assemblée que pour raison d'enquête. Le Secrétaire général doit avoir quelque latitude et liberté de jugement pour admettre, dans telle ou telle circonstance, des fonctionnaires de certains pays dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies, s'il estime qu'il y va de l'intérêt de l'Organisation.

113. En 1961, un employé de l'Organisation des Nations Unies avait été arrêté en dehors du district administratif et inculpé de vol commis à l'intérieur de ce district. Le Service juridique informa le juge chargé de l'affaire que l'Organisation n'avait pas édicté de règlements en matière pénale et que, par conséquent, elle n'avait pas d'objection fondée sur les sections 7 et 8 de l'Accord relatif au Siège à ce que l'affaire soit jugée conformément aux lois locales. Lorsque l'affaire fut portée devant la Court of General Sessions du comté de New York [69], l'accusé souleva l'exception d'incompétence, faisant valoir qu'il était employé par l'Organisation des Nations Unies et que l'infraction dont il était accusé avait été commise dans les locaux de l'Organisation. Le tribunal jugea l'accusé coupable. Le juge rappela les dispositions de l'alinéa *b* de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act*, aux termes desquelles l'immunité de juridiction n'était accordée aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies que pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle. Après avoir examiné les arguments de l'accusé fondés sur les sections 8 et 9 de l'Accord relatif au Siège, le juge déclara ce qui suit :

> Il semblerait donc, d'après cet Accord, que les lois locales sont applicables à tout acte accompli ou transaction effectuée à l'intérieur du district administratif en violation desdites lois et que les tribunaux des autorités américaines appropriées sont compétents pour connaître des litiges entre les parties. Il est évident, toutefois, que ces lois fédérales, d'Etat ou locales ne doivent pas être incompatibles avec tout règlement édicté par l'Organisation des Nations Unies...
>
> Si le tribunal reconnaissait, comme le propose l'accusé, l'existence d'une immunité générale et illimitée à l'égard de tout acte accompli ou de toute transaction effectuée, il créerait sur le territoire des Etats-Unis une vaste catégorie privilégiée de personnes qui seraient à l'abri de tout châtiment puisque l'Organisation des Nations Unies ne possède pas de tribunal chargé de contrôler et de châtier les membres de son personnel qui se rendent coupables d'une infraction. Elle peut tout au plus les expulser du district administratif, et les intéressés échapperaient ainsi complètement aux poursuites et au châtiment. Une telle immunité générale est contraire à notre sens de la justice et ne peut trouver de fondement ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans les lois adoptées par le Congrès ni dans les executive orders du Président.

114. L'accusé avait également soutenu, sur la base de la section 9 *a* de l'article III, de l'Accord relatif au Siège, que même s'il ne jouissait pas de l'immunité de juridiction, le consentement de l'Organisation des Nations Unies aurait du être obtenu avant son inculpation et que, puisque ce consentement avait été donné après ladite inculpation, il était sans effet. Le tribunal a jugé que cette section de l'Accord relatif au Siège n'était pas applicable en l'espèce, étant donné que l'accusé avait été arrêté en dehors du district administratif.

115. A l'Office des Nations Unies à Genève, la police locale a été invitée, en certaines occasions, à collaborer avec les agents du Service de Sécurité de l'ONU à l'intérieur des locaux de l'Organisation, c'est ainsi que pendant la Conférence de Genève de 1954, des agents de police et des gendarmes suisses, en civil et en uniforme, ont été chargés d'assurer la sécurité au Palais des Nations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du bâti-

[68] Voir le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V, p. 218 et 219, d'où est tiré l'exposé qui suit.

[69] *Ministère public c. Nicholas Coumatos*, 19 janvier 1962, 224 N.Y.S. 2d. 507, Gen. Sess., 224 N.Y.S. 2d. 504. Voir également l'alinéa *b* de la section 23, par. 262 et 263.

ment. Plus récemment, c'est à propos des accidents de la circulation survenus sur les terrains appartenant à l'Organisation que s'est posée la question de l'exercice des fonctions de police. En 1959, il a été proposé qu'au cas où de tels accidents se produiraient, l'immunité dont pourraient jouir la personne ou les personnes impliquées soit levée et que les autorités suisses compétentes soient autorisées à entrer sur les lieux pour mener l'enquête habituelle et dresser procès-verbal. Bien qu'il n'y eût, semble-t-il, guère de difficulté à permettre aux autorités suisses d'entrer sur les lieux, la diversité des procédures à suivre pour la levée de l'immunité des différentes personnes qui pourraient être impliquées (selon qu'il s'agirait de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouissant ou non de l'immunité diplomatique, de fonctionnaires des diverses institutions spécialisées jouissant ou non de l'immunité diplomatique, de représentants des Etats Membres ou de membres des organes de direction des diverses organisations internationales) a, en fait, empêché l'adoption d'une procédure administrative d'application simple.

116. Dans les bureaux situés en dehors de New York et de Genève, les problèmes ont généralement été moins importants. En 1956, la CEAEO a soulevé une série de questions touchant l'exercice des fonctions de police dans les locaux de la CEAEO à Bangkok. Le Service juridique a émis l'avis que ce domaine était régi par la Convention générale, à laquelle la Thaïlande était partie, et par l'Accord relatif à la CEAEO, que le Gouvernement thaïlandais appliquait en attendant qu'il soit formellement ratifié. Le Service juridique a indiqué qu'il y aurait lieu d'autoriser la police locale à faire une enquête dans les locaux de la CEAEO en cas de vol commis dans lesdits locaux, que les articles volés soient la propriété de la CEAEO ou celle de ses fonctionnaires. Il fallait seulement que l'autorisation de pénétrer soit donnée à la police par le Secrétaire exécutif et que les fonctionnaires appelés à fournir des informations s'abstiennent de donner des renseignements sur leurs fonctions officielles ou de divulguer toute information officielle qui n'aurait pas encore été portée à la connaissance du public, à moins que le Secrétaire exécutif n'ait obtenu au préalable du Secrétaire général la levée de cette restriction.

117. Il convient de noter que l'Accord relatif à la CEAEO (actuellement ratifié) contient notamment les dispositions suivantes:

Section 4. — *a*) Les agents ou fonctionnaires du Gouvernement, qu'ils soient administratifs, judiciaires, militaires ou de police, ne pourront pénétrer dans le siège pour y exercer leurs fonctions officielles qu'avec le consentement du Secrétaire exécutif et dans les conditions acceptées par celui-ci;

b) Sans préjudice des dispositions de l'article VIII, la CEAEO empêchera que le siège ne serve de refuge à des personnes tentant d'échapper à une arrestation ordonnée en exécution d'une loi thaïlandaise, ou réclamées par le Gouvernement pour être extradées dans un autre pays, ou cherchant à se dérober à l'exécution d'un acte de procédure ou à des poursuites judiciaires;

Section 5. — *a*) Les autorités thaïlandaises compétentes prendront les mesures appropriées afin d'éviter que la tranquillité du siège ne soit troublée par des groupes de personnes entrées sur les lieux sans autorisation, ou par des désordres dans le voisinage immédiat du siège. A cette fin, elles assureront, aux abords du siège, toute protection de police nécessaire;

b) A la demande du Secrétaire exécutif, les autorités thaïlandaises compétentes fourniront des forces de police suffisantes pour assurer au siège, le respect de la loi et de l'ordre public, et pour expulser, selon les instructions de la CEAEO, toute personne dont cet organisme jugerait la présence indésirable.

Les sections 3 et 4 de l'Accord relatif à la CEA prévoient des arrangements analogues avec les autorités éthiopiennes.

iv) *Exécution des actes de procédure dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies*

118. L'exécution des actes de procédure dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies, qu'elle vise l'Organisation elle-même ou un particulier, constitue une infraction à l'obligation de respecter l'inviolabilité des locaux de l'Organisation. L'alinéa *a* de la section 9 de l'Accord relatif au Siège dispose expressément:

L'exécution des actes de procédure, y compris la saisie de biens privés, ne pourra avoir lieu dans le district administratif qu'avec le consentement et dans les conditions approuvées par le Secrétaire général.

119. L'Organisation des Nations Unies a constamment refusé d'accepter l'exécution d'actes de procédure dans ses locaux et, lorsqu'on a tenté d'y procéder (par exemple, en laissant l'acte de procédure par terre), a renvoyé l'acte en question aux autorités locales. Il y a lieu de noter que lorsqu'il s'agit d'un acte devant être signifié à l'Organisation ou à un fonctionnaire qui est protégé en raison de la situation officielle qu'il occupe, il y a, en fait, une double immunité, celle touchant le lieu de l'exécution de l'acte et celle touchant l'Organisation elle-même ou l'intéressé. En cas de signification ou de tentative de signification d'un acte de procédure à une personne qui ne jouit pas de l'immunité à l'égard de la question faisant l'objet dudit acte, seule la première immunité joue (c'est-à-dire l'immunité touchant le lieu de l'exécution de l'acte) de façon à rendre inopérante l'exécution de l'acte de procédure. Lorsqu'il est apparu que l'acte concernait une transaction strictement privée d'un fonctionnaire, l'Organisation des Nations Unies a parfois communiqué l'adresse personnelle de l'intéressé.

120. Une dérogation particulière a été apportée à ce principe dans le cas de l'agence de la Chemical Bank and Trust Co. qui exerce son activité dans le district administratif. Dans une lettre qu'il a adressée à la Banque le 29 décembre 1949, le Secrétaire général, parlant de la validité de la signification d'actes de procédure visant des comptes détenus par la Banque dans son agence située dans le district administratif, a déclaré, notamment, ce qui suit:

En vertu des pouvoirs qui me sont conférés aux termes de la section 9 *a* [70] je donne par la présente mon consentement à l'exécution d'actes de procédure visant tous les comptes détenus par l'agence susmentionnée de votre banque, à l'exception des comptes ouverts au nom de l'Organisation des Nations Unies elle-même

[70] Alinéa *a* de la section 9 de l'Accord relatif au Siège.

ou de toute autre organisation internationale au sens de la *Public Law 291*, de tout gouvernement, de tout particulier auquel s'applique la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou de toute autre personne physique ou morale jouissant des privilèges et immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international.

121. L'Organisation des Nations Unies s'est réservé le droit de modifier à tout moment la portée de ce consentement ou de le retirer complètement moyennant préavis donné par écrit si elle estimait qu'il avait ou risquait d'avoir pour effet d'entraver l'exercice normal de ses fonctions. Par la suite, l'Organisation des Nations Unies a demandé à la Banque de prendre les dispositions nécessaires pour recevoir dans l'un de ses bureaux situés hors du district administratif la signification de tout acte de procédure visant les comptes dont il s'agit.

Section 10. — Exemptions de perquisition et de toute autre forme de contrainte en faveur des biens et avoirs de l'Organisation des Nations Unies

122. La section 3 de la Convention générale dispose:

Ses biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation et de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

123. Au sens que lui donne l'Organisation des Nations Unies, l'exemption de perquisition s'entend aussi bien de l'exemption de toute inspection réelle effectuée par les autorités nationales que de l'exemption de toute vérification du contenu d'objets appartenant à l'Organisation. Ainsi, par exemple, de l'avis de l'Organisation, dans le cas de produits alimentaires ou autres articles lui appartenant et se trouvant dans des sacs, enveloppes ou autres emballages, les autorités nationales devraient accepter que le contenu de ces emballages fasse simplement l'objet d'une déclaration officielle de sa part; toute perquisition desdits emballages constituerait une violation de la section 3. De même, s'agissant des moyens de transport de l'Organisation (voiture ou camion, aéronef, wagon de chemin de fer, etc.,) il devrait suffire d'une déclaration officielle de l'Organisation quant à leur contenu, lequel ne devrait être soumis à aucune inspection non autorisée (l'ouverture du coffre d'une voiture par exemple).

124. Pour ce qui est des autres mesures gouvernementales qui, de l'avis de l'Organisation des Nations Unies, ont été prises en violation de la section 3 de la Convention générale, il y a lieu de noter qu'en 1959, l'Organisation a protesté auprès du gouvernement d'un Etat Membre qui avait dévalué certaines grosses coupures pour les ramener au dixième de leur valeur initiale. Les coupures, qu'elles fussent entre les mains de l'Organisation elle-même, des institutions spécialisées ou d'agents de l'assistance technique, avaient été remises par ledit gouvernement au titre de ses contributions aux dépenses locales d'assistance technique. L'Organisation a déclaré que, dans ces conditions, la dévaluation telle qu'elle lui était appliquée équivalait à une « confiscation » au sens de la section 3 de la Convention générale et de la section 5 de la Convention sur les institutions spécialisées [71].

125. On s'est préoccupé, dans un certain nombre de circonstances différentes, de l'interprétation à donner au membre de phrase relatif à l'exemption « de... toute autre forme de contrainte ». L'Organisation a eu l'occasion de souligner dans sa correspondance que le fait d'imposer des conditions trop rigoureuses en ce qui concerne la documentation requise pour le passage en douane pouvait parfois constituer une contrainte. Des formes de contrainte plus directes ont également été exercées. En 1952, par exemple, un aéronef de l'Organisation des Nations Unies a été saisi sur un aéroport, l'autorisation de décollage lui ayant été refusée. L'Organisation a informé les autorités de l'Etat intéressé que cette mesure, qui résultait sans doute d'un malentendu, était incompatible avec les dispositions de la section 3 de la Convention générale. L'Organisation a d'autre part soutenu que si la saisie de l'aéronef avait pour but de la contraindre au paiement de certains droits (qui était contesté) elle était alors également contraire au but recherché dans la section 2 relative à l'immunité de l'Organisation en matière de mesures d'exécution. En outre, le refus d'accorder l'autorisation de décoller était incompatible avec les dispositions des sections 25 et 26 qui prévoient des facilités de voyage rapide pour les personnes voyageant pour le compte de l'Organisation. Enfin, étant donné que par suite de ce refus un haut fonctionnaire voyageant pour le compte de l'Organisation avait été retardé, la question revêtait suffisamment d'importance pour relever de l'Article 105 de la Charte.

Section 11. — Nom, emblème et drapeau de l'Organisation des Nations Unies

a) *Nom et emblème de l'Organisation des Nations Unies*

126. A sa première session, en 1946, l'Assemblée générale a adopté la résolution 92 (I) relative au sceau officiel et emblème de l'Organisation des Nations Unies.

L'Assemblée générale,

1. Reconnaît qu'il est souhaitable d'approuver un emblème distinctif des Nations Unies et d'en autoriser l'emploi comme sceau officiel de l'Organisation;

Décide en conséquence que le dessin reproduit ci-dessous [72] sera l'emblème et le signe distinctif des Nations Unies et sera utilisé comme sceau officiel de l'Organisation.

2. Estime qu'il est nécessaire de protéger le nom de l'Organisation, son emblème distinctif et son sceau officiel;

Recommande en conséquence:

a) Que les Membres des Nations Unies prennent toutes mesures appropriées d'ordre législatif ou autres, afin d'empêcher l'emploi, sauf autorisation du Secrétaire général des Nations Unies, de l'emblème, du sceau officiel et du nom de « Nations Unies » ainsi que de l'abréviation de ce nom en lettres initiales, notamment à des fins commerciales sous forme de marques de fabrique ou de commerce;

[71] Voir la section 13, par. 139 et 140.

[72] Le sceau officiel et emblème a été reproduit à la fin du texte de la résolution.

b) Que l'interdiction prenne effet aussitôt que possible, et de toute façon au plus tard dans un délai de deux ans à dater de l'adoption de la présente résolution par l'Assemblée générale;

c) Que chacun des Membres des Nations Unies, en attendant que pareille interdiction soit mise en vigueur dans leurs territoires respectifs, fasse tout en son pouvoir pour empêcher toute utilisation de l'emblème, du nom ou des initiales des Nations Unies, notamment à des fins commerciales sous forme de marques de fabrique ou de commerce, sauf autorisation du Secrétaire général de l'Organisation.

127. Après que plusieurs cas dans lesquels l'emblème et le nom de l'Organisation des Nations Unies avaient été utilisés sans autorisation, eussent été portés à la connaissance du Secrétaire général, la lettre ci-après a été adressée à tous les Etats Membres.

Le 14 juillet 1947

Monsieur l'Ambassadeur,

J'ai l'honneur de vous faire savoir qu'il a été porté à la connaissance du Secrétaire général que l'emblème et le nom des Nations Unies ainsi que l'abréviation de ce nom, ont parfois été utilisés sans autorisation, en divers pays, par des particuliers et des organisations commerciales, contrairement aux recommandations figurant dans la résolution 92 (I) qui a été adoptée par l'Assemblée générale le 7 décembre 1946. Il s'agit, bien souvent, de violations particulièrement flagrantes si l'on tient compte du fait que le nom et l'emblème des Nations Unies ont été utilisés à des fins commerciales, ce que la résolution de l'Assemblée générale entendait particulièrement empêcher.

L'adoption de cette résolution par l'Assemblée générale montrait clairement que les Membres des Nations Unies n'estimaient pas du tout souhaitable que l'Organisation eût un lien quelconque avec des entreprises commerciales privées. Pour prévenir les abus, la résolution recommandait que les Membres des Nations Unies prennent toutes mesures appropriées d'ordre législatif ou autres afin de protéger l'emblème, le sceau officiel et le nom de l'Organisation, et qu'en attendant que de telles mesures fussent prises, chaque Membre fasse tout en son pouvoir pour empêcher toute utilisation, sans autorisation du Secrétaire général, de l'emblème, du sceau officiel et du nom de l'Organisation.

Je vous saurais donc gré de bien vouloir porter cette recommandation à l'attention de l'autorité compétente de votre gouvernement et d'informer le Secrétaire général, en temps opportun, des dispositions transitoires que votre gouvernement aura pu prendre pour protéger les intérêts des Nations Unies en la matière.

Veuillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, les assurances de ma très haute considération.

Le Secrétaire général par intérim,

(*Signé*) Adrian Pelt

128. A la suite de cette demande et conformément à la résolution 92 (I), plusieurs Etats Membres ont adopté des textes législatifs protégeant l'utilisation du nom et de l'emblème de l'Organisation des Nations Unies [73]. Dans l'affaire *Ministère public c. Wright* [74] le défendeur a été accusé d'avoir violé l'article 964-*a* du code pénal de l'Etat de New York pour avoir

sans autorisation expresse du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et dans l'intention d'abuser et d'induire en erreur le public, adopté et utilisé illégalement le nom de l'Organisation des Nations Unies, l'abréviation de ce nom et une déformation trompeuse de ce nom, ce qui était de nature à abuser et à induire en erreur le public sur la véritable identité dudit défendeur et sur ses rapports officiels avec l'Organisation des Nations Unies.

129. Le défenseur a essayé de se disculper en excipant de l'inconstitutionnalité dudit article. Le tribunal a rejeté l'exception soulevée. Selon le droit des Etats-Unis, l'application du texte en question n'exigeait pas l'autorisation du Congrès et ne constituait donc pas un déni des garanties d'une procédure régulière non plus que de l'égale protection de la loi. D'autre part, le fait que le Secrétaire général était seul habilité à accorder l'autorisation d'utiliser le nom de « Nations Unies » ne constituait pas, de la part de la législature de l'Etat de New York, une délégation abusive de ses propres pouvoirs.

b) *Drapeau des Nations Unies*

130. Le Code du drapeau des Nations Unies, tel qu'il a été modifié par le Secrétaire général le 11 novembre 1952, est reproduit ci-après:

Considérant que, par la résolution 167 (II) du 20 octobre 1947, l'Assemblée générale a décidé que le drapeau de l'Organisation des Nations Unies serait l'emblème officiel adopté par l'Assemblée générale aux termes de sa résolution 92 (I) du 7 décembre 1946, au centre d'un fond bleu pâle, et qu'elle a autorisé le Secrétaire général à adopter un code du drapeau en vue de réglementer l'emploi et de protéger la dignité dudit drapeau,

Considérant qu'en vertu de cette autorisation le Secrétaire général a promulgué, le 19 décembre 1947, un Code du drapeau,

Considérant qu'il est souhaitable de modifier ledit Code de façon à permettre aux particuliers et organisations qui désireraient manifester leur soutien de la cause des Nations Unies d'en arborer le drapeau,

Le Secrétaire général, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés, abroge par les présentes le Code du drapeau du 19 décembre 1947 et adopte le Code du drapeau dont le texte suit.

1. *Description du drapeau*

Le drapeau des Nations Unies est de couleur bleue et porte au centre l'emblème officiel de l'Organisation. Cet emblème se détache en blanc sur les deux faces du drapeau, sauf si le règlement en dispose autrement. Les dimensions du drapeau sont prévues par le règlement.

2. *Dignité du drapeau*

Le drapeau ne doit subir aucun outrage.

3. *Protocole du drapeau*

1) Aucun autre drapeau n'a le pas sur celui des Nations Unies.

2) Le règlement prescrit la disposition à adopter pour aborer le drapeau des Nations Unies avec tout autre drapeau.

4. *Usage du drapeau par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées*

1) Le drapeau des Nations Unies est arboré:

a) Sur tous bâtiments, bureaux et autres lieux occupés par l'Organisation des Nations Unies;

b) Sur tout lieu de résidence officiel spécifié par le Règlement.

2) Le drapeau est aboré par tout groupe agissant au nom des Nations Unies, tels que commissions, comités ou autres organes

[73] Voir par exemple la loi fédérale suisse du 15 décembre 1961 concernant la protection des noms et emblèmes de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales, dont on trouvera le texte intégral dans la *Feuille fédérale*, juillet-décembre 1961, vol. II, nº 52, p. 1348.

[74] Court of Special Sessions of the City of New York, New York County, 22 avril 1958, 12 Misc. 2d. 961, 173 N.Y.S. 2d. 160.

institués par les Nations Unies, en toutes circonstances, non prévues dans le présent Code, où l'intérêt des Nations Unies pourrait l'exiger.

3) Le drapeau des Nations Unies peut être arboré sur tous bâtiments, bureaux et autres lieux occupés par une institution spécialisée des Nations Unies.

5. *Usage du drapeau en dehors de l'Organisation*

Le drapeau peut être arboré conformément au présent Code par les gouvernements, les organisations et les particuliers désireux de manifester leur sympathie à l'égard de l'Organisation des Nations Unies et de soutenir ses buts et principes en se conformant, autant que possible, aux lois et coutumes régissant le déploiement du drapeau national.

6. *Usage du drapeau dans les opérations militaires*

Le drapeau ne peut être arboré au cours d'opérations militaires qu'en vertu d'une autorisation expresse accordée à cet effet par un organe compétent des Nations Unies.

7. *Interdiction*

Il est interdit d'arborer le drapeau d'une manière incompatible avec le présent Code ou ses règlements d'application. Il est formellement interdit d'employer le drapeau ou son image à des fins commerciales, ou de l'associer directement à un article de commerce.

8. *Deuils*

Le Secrétaire général prescrit, par voie de règlement ou de toute autre manière, les cas où il faut mettre le drapeau en berne en signe de deuil.

9. *Fabrication et vente du drapeau*

1) La fabrication du drapeau à des fins commerciales ne peut être entreprise qu'avec l'autorisation écrite du Secrétaire général.

2) Cette autorisation est subordonnée aux conditions suivantes:

a) Le prix de vente de drapeau est convenu avec le Secrétaire général;

b) Le fabricant a chargé de veiller à ce que tout acheteur du drapeau reçoive un exemplaire du présent Code et des règlements d'application et soit informé des conditions, spécifiées dans lesdits Code et règlements, dans lesquelles le drapeau peut être arboré.

10. *Infractions*

Toute infraction au présent Code du drapeau est punie conformément à la loi du pays où elle est commise.

11. *Règlements*

1) Le Secrétaire général peut déléguer les pouvoirs qu'il détient en vertu du présent Code.

2) Le Secrétaire général ou son représentant dûment habilité a seul pouvoir pour édicter des règlements en vertu du présent Code. Ces règlements ont pour objet les fins indiquées dans le présent Code et, d'une façon générale, sont destinés à mettre en œuvre ou à préciser toute disposition du présent Code lorsque le Secrétaire général ou son représentant dûment autorisé le juge nécessaire.

Le Secrétaire général

Règlements

131. On trouvera ci-après le texte des règlements, entrés en vigueur le 1er janvier 1967, qui remplacent les règlements précédents modifiés par le Secrétaire général le 11 novembre 1952:

I. — *Dimensions du drapeau*

1. Conformément à l'article 1 du Code du drapeau, les dimensions du drapeau des Nations Unies obéissent aux proportions suivantes:

a) Largeur du drapeau des Nations Unies: 2
Longueur du drapeau des Nations Unies: 3

ou

b) Largeur du drapeau des Nations Unies: 3
Longueur du drapeau des Nations Unies: 5

ou

c) Les mêmes proportions que celles du drapeau national du pays dans lequel le drapeau des Nations Unies est arboré.

2) Dans tous les cas, l'emblème couvre la moitié de la largeur du drapeau des Nations Unies et se trouve placé exactement au centre.

II. — *Protocole du drapeau*

Conformément au paragraphe 2 de l'article 3 du Code du drapeau des Nations Unies, le drapeau des Nations Unies pourra être arboré dans les conditions suivantes:

1. *Dispositions générales*

a) En vertu des dispositions de l'article 5 du Code du drapeau des Nations Unies, les gouvernements, organisations ou particuliers désireux de manifester leur sympathie à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, de ses principes et de ses buts, pourront arborer ce drapeau, conformément au Code du drapeau.

b) Le drapeau des Nations Unies pourra être arboré seul ou avec un ou plusieurs autres drapeaux pour manifester que l'on soutient l'Organisation des Nations Unies, ses principes et ses buts. Toutefois, le Secrétaire général pourra décider que le drapeau des Nations Unies ne sera arboré qu'en certaines occasions, soit d'une manière générale, soit dans des endroits déterminés. Dans des circonstances particulières, il pourra n'autoriser que les organes des Nations Unies et les institutions spécialisées à arborer le drapeau des Nations Unies, et ce à des fins officielles.

c) Lorsque le drapeau des Nations Unies est arboré avec un ou plusieurs autres drapeaux, tous les drapeaux doivent être à la même hauteur et avoir à peu près les mêmes dimensions.

d) Un drapeau arboré en même temps que le drapeau des Nations Unies ne devra, en aucun cas, être arboré plus haut que ce dernier ni être plus grand que le drapeau des Nations Unies.

e) Le drapeau des Nations Unies pourra être arboré à droite ou à gauche d'un autre drapeau sans que pour cela il y ait lieu de considérer que l'autre drapeau a le pas sur lui, au sens du paragraphe 1 de l'article 3 du Code du drapeau des Nations Unies.

f) Le drapeau des Nations Unies ne devra normalement être arboré sur un édifice ou un mât que du lever au coucher du soleil. Le drapeau des Nations Unies pourra également être arboré la nuit, dans des cas exceptionnels.

g) Le drapeau des Nations Unies ne devra jamais être drapé, de quelque manière que ce soit, ni former des guirlandes, ni être tiré en arrière ou vers le haut, ni être plié; il devra toujours tomber librement.

2. *Disposition des drapeaux en cercle*

Le drapeau des Nations Unies ne devra en aucun cas figurer parmi des drapeaux disposés en cercle. Lorsque des drapeaux sont disposés en cercle, l'ordre des drapeaux autres que celui

des Nations Unies sera, dans le sens des aiguilles d'une montre, l'ordre alphabétique anglais des pays qu'ils représentent. Le drapeau des Nations Unies devra toujours être arboré sur le mât situé au centre du cercle des drapeaux ou se trouver à proximité en un endroit approprié.

3. *Disposition des drapeaux en ligne, en faisceau ou en demi-cercle*

Lorsque les drapeaux sont disposés en ligne, en faisceau ou en demi-cercle, tous les drapeaux autres que le drapeau des Nations Unies doivent être arborés selon l'ordre alphabétique anglais des pays qu'ils représentent, à partir de la gauche. En pareil cas, le drapeau des Nations Unies doit être arboré soit à part en un lieu approprié, soit au centre de la ligne, du faisceau ou du demi-cercle, soit, lorsqu'on dispose de deux drapeaux des Nations Unies, à chaque extrémité de la ligne, du faisceau ou du demi-cercle.

4. *Drapeau national du pays dans lequel le drapeau des Nations Unies est arboré*

a) Le drapeau national du pays devra être rangé à sa place normale parmi les autres drapeaux, selon l'ordre alphabétique anglais des pays.

b) Lorsque le pays en question tient à arborer tout spécialement son drapeau national, il conviendra de ranger les drapeaux en ligne, en faisceau ou en demi-cercle, et de disposer le drapeau national à chaque extrémité de la ligne, du faisceau ou du demi-cercle, en ménageant un intervalle égal au moins à un cinquième de la longueur totale de la ligne.

III. — *Usage général du drapeau*

a) L'article 5 du Code du drapeau des Nations Unies permet d'arborer le drapeau des Nations Unies pour manifester sa sympathie à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, de ses principes et de ses buts.

b) Il convient particulièrement d'arborer le drapeau des Nations Unies dans les occasions suivantes:

i) Lors de toutes les fêtes nationales et officielles;

ii) Pendant la Journée des Nations Unies, c'est-à-dire le 24 octobre;

iii) A l'occasion d'une manifestation officielle organisée surtout en l'honneur de l'Organisation des Nations Unies;

iv) A l'occasion d'une manifestation officielle qui pourrait se rattacher ou que l'on désire rattacher à l'Organisation des Nations Unies.

IV. — *Interdictions*

a) L'article 7 du Code du drapeau des Nations Unies interdit formellement d'employer le drapeau ou son image à des fins commerciales ou de l'associer directement à un article de commerce.

b) Nonobstant toutes dispositions contraires contenus à l'alinéa *a* ci-dessus, il est interdit d'apposer, d'imprimer, de graver ou de fixer de quelque manière que ce soit le drapeau des Nations Unies ou une réplique de ce drapeau sur du papier à lettres, des livres, des revues, des publications périodiques ou autres, de façon à laisser supposer que lesdits papiers à lettres, livres, revues, publications périodiques ou autres ont été mis en circulation par les Nations Unies, ou en leur nom, sauf si tel est bien le cas, ou de façon à faire de la publicité pour un produit commercial.

c) Sous réserve des clauses contenues aux alinéas *b* et *d* de la présente section, il est interdit de fixer, de quelque façon que ce soit, le drapeau des Nations Unies ou une réplique de ce drapeau sur un objet, quel qu'il soit, qui ne serait pas strictement indispensable au déploiement de ce drapeau. Sans vouloir limiter la portée générale de la phrase qui précède, il est interdit de reproduire le drapeau des Nations Unies sur des articles tels que coussins, mouchoirs et objets semblables, de l'imprimer ou de l'apposer sur du papier, des serviettes ou des boîtes, de l'utiliser comme partie d'un costume, d'un uniforme d'athlétisme ou de tout autre vêtement, ni de le reproduire sur un article de bijouterie.

d) Nonobstant toutes dispositions contraires énumérées dans la présente section, le drapeau des Nations Unies pourra être reproduit sous forme d'insigne à porter à la boutonnière.

e) Il est interdit de placer sur le drapeau des Nations Unies, ou de fixer sur toute réplique de ce drapeau, un signe, un insigne, une lettre, un mot, un chiffre, un dessin ou une image de quelque nature que ce soit.

V. — *Deuil*

a) Lors du décès d'un chef d'Etat ou chef de gouvernement d'un Etat Membre, le drapeau des Nations Unies sera mis en berne au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à l'Office des Nations Unies à Genève et aux bureaux des Nations Unies situés sur le territoire de cet Etat Membre.

b) En pareille occasion, au Siège et à Genève, le drapeau des Nations Unies sera mis en berne pendant une journée dès que la nouvelle du décès aura été apprise. Toutefois, si le drapeau a déjà été arboré ce jour-là, il ne sera normalement pas abaissé mais sera mis en berne le lendemain du décès.

c) Au cas où les dispositions prévues au paragraphe *b* ci-dessus ne pourraient être appliquées à cause du mauvais temps ou pour toute autre raison, le drapeau des Nations Unies pourra être mis en berne le jour des obsèques. Dans des cas exceptionnels, il pourra être mis en berne à la fois le jour du décès et le jour des obsèques.

d) Les bureaux des Nations Unies autres que ceux qui sont visés au paragraphe *a* ci-dessus seront libres d'agir comme ils l'entendent en cas de décès d'une personnalité nationale ou d'un chef d'Etat ou chef de gouvernement d'un Etat Membre, en tenant compte des usages locaux et en consultant le Bureau du protocole du Ministère des affaires étrangères et/ou le Doyen du Corps diplomatique accrédité sur place.

e) Le directeur d'une institution spécialisée est autorisé par le Secrétaire général à mettre le drapeau des Nations Unies en berne chaque fois qu'il désirera se conformer au deuil officiel du pays dans lequel l'institution spécialisée à son siège. Il peut également mettre le drapeau des Nations Unies en berne chaque fois que l'institution spécialisée sera en deuil officiel.

f) Le drapeau des Nations Unies peut également être mis en berne sur instructions particulières du Secrétaire général lors du décès d'une personnalité mondiale ayant eu des liens étroits avec l'Organisation des Nations Unies.

g) Le Secrétaire général peut, dans certaines circonstances, décider que le drapeau des Nations Unies, partout où il sera arboré, devra être mis en berne pendant la durée d'un deuil officiel des Nations Unies.

h) Pour mettre le drapeau des Nations Unies en berne, il conviendra d'abord de le hisser jusqu'en haut du mât pendant un instant, puis de le baisser à mi-mât. Le drapeau sera à nouveau hissé jusqu'au sommet avant d'être amené.

i) Lorsque le drapeau des Nations Unies sera mis en berne, aucun autre drapeau ne devra être arboré.

j) Des rubans de crêpe ne pourront être fixés à la hampe du drapeau des Nations Unies dans un convoi funèbre que sur ordre du Secrétaire général des Nations Unies.

k) Quand le drapeau des Nations Unies servira à couvrir un cercueil, il ne devra pas être descendu dans la tombe, ni toucher le sol.

VI. — *Fabrication du drapeau des Nations Unies*

Conformément à l'alinéa 2 *a* de l'article 9 du Code du drapeau des Nations Unies, le Secrétaire général autorise par la présente

la vente du drapeau des Nations Unies sans qu'il soit nécessaire de lui faire connaître le prix de vente.

VII. — *Ordre alphabétique*

La liste des Membres des Nations Unies, classés dans l'ordre alphabétique anglais, est reproduite ci-après.

Le Secrétaire général

Liste des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies (dans l'ordre alphabétique anglais)

[N'est pas reproduite]

NOTE.— Au cas où une disposition du présent Code ou des règlements relatifs à ce code serait contraire à la législation adoptée par un Etat concernant l'usage de son drapeau national, c'est la législation de cet Etat qui sera applicable.

La question de l'utilisation du drapeau des Nations Unies sur les navires de l'Organisation est examinée à l'alinéa *b*, ii, de la section 3, par. 31 à 33.

Section 12. — Inviolabilité des archives et documents de l'Organisation des Nations Unies

132. Comme il est indiqué à la section 4 de la Convention générale:

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.

D'après l'alinéa *g* de la section 1 de l'Accord relatif à la CEPAL, qui contient les mêmes dispositions, le terme « archives » désigne:

les dossiers, la correspondance, les documennts, les manuscrits, les photographies, les films fixes et cinématographiques et les enregistrements sonores appartenant à la CEPAL ou détenus par elle.

Une définition analogue du terme est donnée à l'alinéa *g* de la section 1 de l'Accord relatif à la CEAEO. Selon l'interprétation de l'Organisation des Nations Unies, la section 4 de la Convention générale implique nécessairement l'inviolabilité des renseignements contenus dans les archives et documents ainsi que des archives et documents eux-mêmes.

133. La question de l'inviolabilité des documents de l'Organisation des Nations Unies s'est posée à plusieurs reprises, à l'occasion de poursuites engagées contre des fonctionnaires de l'Organisation. En mars 1949, la police américaine a arrêté un fonctionnaire du Secrétariat de l'ONU pour espionnage. Le représentant permanent de l'Etat Membre dont ce fonctionnaire était ressortissant a protesté 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 a en outre affirmé que les agents du Federal Bureau of Investigation avaient pu prendre connaissance de renseignements contenus dans les dossiers de l'Organisation. Le Secrétaire général a répondu que seul l'avocat du fonctionnaire avait eu communication de renseignements concernant sa situation.

134. Une question quelque peu différente a été soulevée lors de l'affaire *Keeney c. Etats-Unis* [75]. La défenderesse a été poursuivie pour outrage au Congrès après avoir refusé, lors de sa déposition devant un sous-comité du Sénat, de dire si elle avait bénéficié d'un appui au Département d'Etat pour obtenir un emploi auprès de 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 a soutenu qu'il y avait lieu de rejeter l'exception qu'elle avait soulevée à cet effet. La Cour d'appel a annulé cette décision et permis de nouveaux débats considérant que d'après la Charte et le Règlement du personnel, un fonctionnaire n'était pas tenu de donner la réponse demandée par le Sous-Comité dans la mesure où elle dépendait d'informations contenues dans les dossiers de l'Organisation ou obtenues grâce à ces dossiers, et qu'on ne pouvait l'y obliger juridiquement. L'un des juges de la Cour a 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.

135. La dernière citation est reprise de l'article 7 du Règlement du personnel des Nations Unies (actuellement article 1.5 du Règlement), 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 ». On a également indiqué que le privilège ainsi accordé aux fonctionnaires — ne pas être tenu de divulguer des renseignements — était « nécessaire pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions à l'Organisation en toute indépendance ».

136. Dans un cas, en 1956, des renseignements ont été fournis sans qu'il y ait eu à proprement parler accès aux dossiers de l'Organisation. Une personne qui avait été employée par les Nations Unies en vertu d'un engagement à court terme a présenté aux autorités américaines une demande d'allocation d'assurance-chômage. On se demandait s'il y avait chevauchement entre la période durant laquelle elle avait été employée par les Nations Unies et celle sur laquelle portait sa demande. L'ONU a informé le Département du travail des Etats-Unis qu'elle ne donnerait pas accès à ses dossiers et ne permettrait pas que l'ensemble du dossier de l'intéressé soit 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.

[75] District Court, District of Columbia, 17 mars 1953, 111 F. Supp. 223 et Court of Appeals, District of Columbia Circuit, 26 août 1954, 218 F. 2d. 843.

Section 13. — Exemption de la réglementation des changes

137. Les dispositions fondamentales de la Convention générale sont les suivantes:

Section 5. — Sans être astreinte à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers:

a) L'Organisation peut détenir des fonds, de l'or ou des devises quelconques et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie;

b) L'Organisation peut transférer librement ses fonds, son or ou ses devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elle en toute autre monnaie.

Section 6. — Dans l'exercice des droits qui lui sont accordés en vertu de la section 5 ci-dessus, l'Organisation des Nations Unies tiendra compte de toutes représentations du Gouvernement d'un Etat Membre, dans la mesure où elle estimera pouvoir y donner suite sans porter préjudice à ses propres intérêts.

Plusieurs autres instruments contiennent des articles analogues [76].

138. Ces dispositions ont soulevé des problèmes d'interprétation dans divers secteurs d'activité de l'Organisation. Dans un cas, il s'agissait du paiement de la contribution d'un Etat Membre dans une certaine monnaie ou de l'obligation de payer dans une monnaie donnée toutes les marchandises achetées dans ce pays. En 1950, à la suite d'une discussion au Comité administratif de coordination, le Service juridique a donné son avis aux services administratifs et financiers du Secrétariat au sujet de certaines questions qui avaient été soulevées. Il a envisagé en particulier

... l'application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies au cas où un gouvernement dont les règlements stipulent que toutes les marchandises exportées doivent être payées en dollars exigerait que lesdits règlements s'appliquent aux achats effectués par l'Organisation des Nations Unies.

En ce qui concerne l'utilisation maximale des monnaies faibles et les moyens de les collecter et de les dépenser, le Comité consultatif pour les questions administratives a recommandé au Comité administratif de coordination que le plan de recouvrement de ces monnaies par les organismes internationaux soit praticable et soit limité à quelques monnaies, et que les gouvernements participants consentent à ce que ces monnaies soient convertibles dans leurs propres monnaies faibles, dans une zone donnée.

Les clauses pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies sont les sections 5 et 6 de l'article II relatif aux biens, fonds et avoirs, libellées comme suit: [Le texte des sections est reproduit à cet endroit.]

Les dispositions équivalentes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (sections 7 et 8 de l'article III) sont libellées en termes similaires, à cela près que l'expression « institutions spécialisées » remplace les mots « Organisation des Nations Unies » et elles stipulent qu'il sera tenu compte de toutes représentations qui seraient faites par tout Etat partie à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

De toute évidence, il ressort de ces dispositions que l'ONU ou toute institution spécialisée intéressée, a le droit fondamental de transférer la monnaie faible (recouvrée par elle dans un pays situé à l'intérieur de la région choisie pour l'utilisation de cette monnaie) et de tenir un compte en banque dans ladite monnaie, que celle-ci soit ou non la monnaie du pays dans lequel le compte est ouvert. Bien entendu, ces dispositions garantissent également que l'ONU ou toute institution peut retirer ladite monnaie du pays où le compte est ouvert sous la forme dans laquelle elle a été transférée dans ce pays, sans être soumise à des contrôles ou règlements financiers.

Etant donné les buts visés par les deux conventions, un gouvernement n'est tenu de reconnaître ces privilèges que s'il a adhéré à la Convention des Nations Unies ou a consenti à appliquer à une institution spécialisée donnée la Convention relative aux institutions spécialisées. Néanmoins, dans toute négociation qui se déroulerait avec un Etat Membre n'ayant pas encore adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, celle-ci jouerait un grand rôle, puisque l'Assemblée générale, dans sa résolution n° 93 (I) a recommandé que les Membres, en attendant leur adhésion à la Convention, observent, dans toute la mesure possible, les dispositions de la Convention dans leurs rapports avec l'Organisation des Nations Unies.

Toutefois, il est évident que la valeur contraignante des Conventions n'est nullement une condition préalable à l'ouverture de négociations qui doivent de toute manière avoir lieu; en effet, les recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives visent « un accord précis sur la convertibilité des monnaies » à choisir, accord qui serait conclu entre les gouvernements et le Secrétaire général agissant au nom de toutes les institutions. Le Secrétaire général peut fort bien obtenir des gouvernements qu'ils consentent à la convertibilité des monnaies (en échange des avantages que représenterait le versement de contributions en monnaie faible), indépendamment des dispositions de l'une ou l'autre Convention. Néanmoins, selon le Service juridique, on pourrait utilement faire état de la Convention au cours des négociations afin de bien marquer qu'on s'attendrait en tout état de cause à ce que le gouvernement intéressé admette la possibilité de convertir et de transférer les monnaies, en vertu soit des Conventions, soit de la recommandation de l'Assemblée générale. Ainsi, toute la partie des négociations qui a trait aux comptes bancaires pourrait être considérée comme un simple arrangement administratif ayant pour objet de donner effet aux obligations juridiques générales déjà créées par les Conventions.

Une restriction découle de la section 6 de la Convention concernant l'ONU et de la section 7 de la Convention relative aux institutions spécialisées. Le pouvoir de transférer des comptes et de convertir des monnaies serait, dans la plupart des cas, plein et entier, s'agissant de monnaies également faibles à l'intérieur d'une région donnée, mais il faudrait tenir compte des représentations que pourrait faire un gouvernement dans le cas où un droit exercé en vertu de la clause de convertibilité figurant dans les Conventions serait susceptible d'avoir un effet nettement défavorable sur la balance des paiements. Toutefois, puisque les négociations recommandées auraient précisément pour but de rechercher une solution à ces problèmes, grâce à l'emploi de monnaies faibles, et que les gouvernements pourraient profiter de ces négociations pour faire les représentations prévues par les Conventions, on peut supposer que cette restriction ne limiterait pas, en pratique, la possibilité d'instituer la convertibilité. Le fait qu'une monnaie dite « faible » dans un pays situé à l'intérieur d'une région donnée ne soit pas nécessairement faible dans un autre pays de cette région constitue simplement un facteur dont il faudrait dûment tenir compte au cours des négociations, mais qui ne modifie pas en soi l'obligation fondamentale instituée par la clause de la convertibilité contenue dans la Convention.

Enfin, vu la restriction résultant de la possibilité qu'ont les gouvernements de faire des représentations, il va de soi que la clause de convertibilité n'aurait jamais dû être considérée comme équivalant à l'autorisation de convertir en dollars un montant illimité d'avoirs en monnaie faible. Néanmoins, cela ne devrait pas empêcher les négociateurs d'adopter, s'ils l'estiment souhai-

[76] Section 4 de l'Accord conclu avec la Suisse, section 10 de l'Accord relatif à la CEAEO et section 11 *a*, i, de l'Accord relatif à la CEPAL.

table, une clause prévoyant un droit résiduel en vertu duquel une partie des comptes en monnaie faible qui, pour certaines raisons, se révèlerait inutilisable pourrait être convertie en dollars. Autrement dit, la conversion en dollars serait du moins possible jusqu'à concurrence du total que le gouvernement demandant cette conversion serait tenu de verser de toute façon au titre de ses contributions ordinaires si le plan relatif à la monnaie faible n'était pas adopté.

Vous avez ensuite soulevé la question de savoir quel serait l'effet de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies si un gouvernement appliquait aux achats effectués par l'Organisation la réglementation prévoyant le paiement en dollars des marchandises exportées. Cette question n'est pas visée expressément dans la Convention, mais on ne peut guère en conclure que celle-ci ne garantit pas le privilège fondamental des Nations Unies d'effectuer des achats de marchandises en monnaie locale, même lorsque de tels achats constituent de par leur définition juridique des exportations de dollars. La section 1 stipule que l'Organisation a la capacité d'acquérir des biens mobiliers; la section 3 prévoit que ces biens et avoirs, où qu'ils se trouvent, sont exempts de toute forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. Selon la section 7, les avoirs et autres biens de l'Organisation sont exonérés de toutes prohibitions et restrictions d'exportation à l'égard d'objets exportés pour son usage officiel. Comme il ressort clairement de ces sections, lorsqu'on les lit dans leur ensemble, que l'Organisation a le droit d'acquérir des biens puis de les exporter, il n'est guère concevable qu'une réglementation du genre de celle dont il est question puisse empêcher totalement cette forme d'achat. En outre, étant donné qu'aux termes de la section 5, la monnaie servant à acheter les marchandises serait elle-même convertible en toute autre monnaie (sous réserve seulement des représentations que pourrait faire un gouvernement en vertu de la section 6, et qui seraient prises en considération dans la mesure où l'Organisation pourrait y donner suite « sans porter préjudice à ses propres intérêts »), il est logique que les Nations Unies puissent parvenir à un résultat identique — en tenant compte, bien entendu, des représentations du gouvernement intéressé — lorsqu'il s'agit de marchandises et non plus de monnaie.

139. Les arrangements envisagés dans ce mémoire ont, en général, été respectés, mais certains pays ont parfois fait obstacle au libre exercice du droit de l'Organisation des Nations Unies de transférer des monnaies et d'effectuer des paiements au titre de certains de ses programmes. Les difficultés les plus sérieuses se sont produites en 1959, dans un pays Membre où se poursuivaient des activités entreprises dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique, à la suite de plusieurs décisions financières prises par le gouvernement intéressé. Celui-ci a voulu frapper d'une taxe de 20 p. 100 les transactions en devises effectuées par le Bureau de l'assistance technique; il a introduit un nouveau taux de change, bloqué les comptes en banque et réduit la valeur des grosses coupures. Le Président-Directeur du Bureau de l'assistance technique a protesté auprès du gouvernement contre l'application de ces mesures au Programme d'assistance technique. Il a fait remarquer que les dollars des Etats-Unis utilisés pour acheter de la monnaie locale n'étaient pas le produit de la vente de marchandises ou le prix de services rendus mais représentaient une partie des contributions d'autres gouvernements participant au Programme élargi. D'autre part, la monnaie locale achetée avec des dollars n'avait pas été transférée dans un autre pays. L'application du nouveau taux de change aurait pour effet de réduire la valeur des services d'assistance technique qui pourraient être fournis. En conséquence, le Gouvernement était prié de ne pas faire jouer les nouveaux règlements dans le cas des fonds et des transactions d'assistance technique et de libérer les dépôts bancaires détenus par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, conformément à la section 5 de la Convention générale et à la section 7 de la Convention sur les institutions spécialisées. On a fait valoir qu'en ramenant les grosses coupures à un dixième de leur valeur nominale, le gouvernement avait en quelque sorte procédé à une confiscation pure et simple des biens et avoirs de l'Organisation et des institutions spécialisées, en violation de la section 3 de la Convention générale et de la section 5 de la Convention sur les institutions spécialisées. A cet égard, on a fait observer que, aux termes de l'accord d'assistance technique conclu précédemment par le gouvernement, celui-ci s'était engagé à faire face à certaines dépenses, notamment à fournir les services de personnel local et 50 p. 100 de l'indemnité journalière de subsistance des experts d'assistance technique. Ces contributions étaient versées par le gouvernement en monnaie locale et toutes les grosses coupures détenues par les organisations ou par leurs employés provenaient de ces paiements. Il était peu probable, a-t-on indiqué, que le gouvernement ait eu l'intention d'élaborer ou d'appliquer ses règlements de manière à donner à sa monnaie une certaine valeur aux fins de ses contributions, puis à amputer de 90 p. 100 le pouvoir d'achat de cette monnaie.

140. A la suite de cette correspondance, des dispositions ont été prises par le gouvernement pour dispenser l'Organisation de se soumettre aux nouveaux règlements. En 1961, lorsque le Gouvernement a introduit un nouveau taux de change pour les touristes, l'Organisation des Nations Unies a souligné que ce taux était également applicable à l'Organisation et à ses fonctionnaires, en vertu de l'accord d'assistance technique pertinent. Par la suite, le gouvernement a consenti à accorder ce taux de change à l'Organisation, s'agissant du programme d'assistance technique exécuté dans le pays.

141. Il convient de noter que l'Organisation des Nations Unies, outre qu'elle est exempte de la réglementation des changes en ce qui concerne les sommes reçues, peut également choisir la monnaie dans laquelle ses contributions sont versées.

142. Aux termes du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale, les contributions annuelles des Etats Membres sont calculées et versées en dollars des Etats-Unis, sauf dans la mesure où l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général à accepter les paiements dans d'autres monnaies [77]. Toutefois, certains Etats ont proposé de verser les montants équivalant à leur part des crédits d'assistance technique ouverts au titre V du budget de l'Organisation non pas en monnaie des Etats-Unis, comme il est stipulé par l'article 5.5 et la règle 105.2 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, mais dans leur monnaie nationale.

[77] Article 5.5 et règle 105.2 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/Financial Rules/1).

Comme le Secrétaire général n'a pas encore pu utiliser ces monnaies, il n'a pas déduit ces montants des contributions mises en recouvrement, dans le cas des Etats intéressés. La somme en question est d'environ 1,1 million de dollars par an [78].

Section 14. — Impôts directs

a) *Définition des impôts directs*

143. La section 7 de la Convention générale stipule que:

L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont:

a) Exonérés de tout impôt direct. Il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique.

144. Les accords relatifs à la CEPAL et à la CEAEO contiennent la même clause [79]. L'accord conclu avec la Suisse complète cette disposition de la manière suivante:

Section 5. — L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont:

a) Exonérés de tout impôt direct ou indirect, fédéral, cantonal ou communal. Il est entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération des impôts qui ne représenteraient en fait que la simple rénumération de services publics;

b) Exonérés du droit de timbre sur les coupons institué par la loi fédérale suisse du 25 juin 1921 et de l'impôt anticipé institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 1er septembre 1943, complété par l'arrêté du Conseil fédéral du 31 octobre 1944. L'exonération est effectuée par le remboursement à l'Organisation des droits perçus sur ses avoirs.

145. Comme la Convention générale a été conçue en vue d'une application uniforme par tous les Etats Membres de l'Organisation, la signification des mots « impôts directs » ne peut dépendre du sens particulier qui leur est donné par la législation fiscale d'un Etat donné. En conséquence, si l'interprétation des expressions « impôts directs » et « impôts indirects » varie dans les divers systèmes juridiques des Etats Membres, suivant le système fiscal ou l'administration fiscale, il faut en rechercher le sens, aux fins de l'application de la Convention générale, en se fondant sur la nature de cet instrument et sur l'incidence de l'impôt en question, c'est-à-dire en prenant en considération l'organisme qui en assume directement le paiement. D'autre part, en interprétant la Convention, l'Organisation des Nations Unies et ses Membres doivent s'inspirer des principes généraux de la Charte et en particulier de l'Article 105, qui stipule que l'Organisation jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Selon cette disposition, nul Etat Membre ne peut entraver le fonctionnement de l'Organisation ou prendre des mesures susceptibles d'alourdir ses charges financières ou autres [80]. C'est pourquoi, conformément à l'article II de la Convention, l'Organisation est exonérée de tout impôt direct et a droit à la remise ou au remboursement des impôts indirects lorsque leur montant est suffisamment important pour rendre la chose possible du point de vue administratif.

146. En ce qui concerne l'incidence proprement dite des impôts directs et indirects, le Conseiller juridique a résumé la situation comme suit au cours d'une déclaration faite à la Cinquième Commission en 1963:

Comme la Commission le sait, la Convention est catégorique sur la question de l'imposition directe: l'Organisation est exonérée de tout impôt direct et aucun bureau de l'Organisation n'est autorisé à acquitter de tels impôts. Je n'irai pas jusqu'à prétendre que ce principe n'a jamais été enfreint, ne serait-ce qu'accidentellement, dans aucun bureau, mais le fait est que la question de l'imposition directe des bureaux de l'Organisation des Nations Unies dans le monde ne pose pas de problème pratique sérieux. Les Etats Membres respectent la Convention. Les centres d'information et autres bureaux sont censés consulter le Siège pour savoir, le cas échéant, si tel ou tel prélèvement constitue ou non un impôt frappant l'Organisation. Même dans les Etats Membres — une minorité — qui ne sont pas encore liés par la Convention, nous n'avons connaissance d'aucun cas d'imposition directe. Et d'ailleurs, même dans le cas où l'Etat en cause ne serait pas partie à la Convention, nous nous opposerions fermement à une telle imposition, que les rédacteurs de l'Article 105 de la Charte — les travaux préparatoires en font foi — ont manifestement entendu proscrire.

Dans ces conditions, si l'Organisation ne paie pas d'impôts directs, seule reste la question des impôts indirects. Là encore, je tiens à souligner combien le problème est limité. En gros, est qualifié d'indirect tout impôt qui n'est pas directement mis à la charge de l'acheteur mais est acquitté par le producteur ou le vendeur pour être ensuite incorporé dans le prix à payer et répercuté sur l'acheteur. Je me permets donc de rappeler à la Commission que la Convention ne peut guère tendre à exonérer purement et simplement l'Organisation de ces impôts. Elle se borne à disposer, dans sa section 8, que « quand elle [l'Organisation des Nations Unies] effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend des droits et taxes de cette nature, les Membres prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes ». La question de la remise des impôts indirects ne peut donc elle-même se poser, dans l'un quelconque des bureaux de l'Organisation, qu'à l'occasion d'un achat important. Je crois pouvoir dire que les bureaux secondaires tels que les centres d'information n'effectuent guère d'achats importants pour la simple raison que cela n'est guère leur rôle et que, même si cela l'était, des bureaux plus importants et plus centraux seraient, pour des raisons d'économie, chargés de grouper les achats. Qui plus est, le cas du Siège mis à part, tous les bureaux régionaux et organismes d'exécution importants sont situés dans des pays qui ou bien sont parties à la Convention ou bien ont souscrit à une clause analogue à la section 8 de la Convention que je viens de citer.

Dans ces conditions, je suis amené à conclure — et je répète que je laisse pour le moment de côté la question du Siège — que je ne vois pas comment l'Organisation pourrait réaliser des économies appréciables au titre des impôts directs ou indirects mis à la charge des bureaux de l'ONU en général — et ce pour la

[78] Voir Rapport du Comité *ad hoc* d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Annexes*, point 80 de l'ordre du jour, document A/6289 et Add.1 et 2, par. 38. Voir également le passage relatif aux monnaies non convertibles, *ibid.*, annexe V.

[79] Alinéa *a* de la section 10 de l'accord relatif à la CEPAL; alinéa *a* de la section 8 de l'accord relatif à la CEAEO. Voir également la section 9 de l'accord relatif à la CEAEO.

[80] Voir l'opinion exprimée à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, San Francisco, 1945, citée au paragraphe 6 de la lettre reproduite au paragraphe 159.

simple raison que nous ne payons pas d'impôts directs et qu'en cas d'achats importants donnant lieu à la perception d'impôts indirects, des mécanismes de remboursement entrent en jeu.

Il a été suggéré à diverses reprises, lorsque cette question a été soulevée à la Commission, que le Secrétariat étudie l'assujettissement de l'Organisation à l'impôt dans les divers pays du monde. Comme je crois avoir démontré que les seuls impôts dus sont, par définition, invisibles — puisqu'ils sont incorporés dans le prix des articles — une telle étude exigerait une analyse détaillée du régime des impôts indirects de tous les pays du monde où l'Organisation a des bureaux ainsi que des divers types d'achats qui pourraient, à un moment ou à un autre, être effectués dans l'un quelconque de ces pays. Et elle ne permettrait même pas de connaître avec précision le montant des économies réalisables, car nous ne pourrions obtenir remise des impôts ainsi identifiés qu'à condition d'établir que l'achat considéré est « important » au sens de la section 8 de la Convention. Pour mener à bien une telle tâche il faudrait — je parle par expérience — faire appel à des experts consultants connaissant bien la fiscalité des nombreux pays intéressés. Je suis absolument convaincu que ces experts nous coûteraient plus en honoraires que nous ne pourrions réaliser d'économies grâce à la remise éventuelle des quelques impôts qui auraient échappé à notre attention. Car, je me permets de le répéter une fois encore, les impôts indirects, même une fois identifiés, ne donneraient pas lieu à exonération; nous ne pourrions en demander le remboursement par voie d'arrangements administratifs spéciaux qu'à condition que l'achat effectué soit important.

En fin de compte, j'en reviens donc à ce que j'ai déjà eu l'occasion de dire à la Cinquième Commission. Il ne se pose vraiment de problème qu'aux Etats-Unis — parce que l'ONU y a son siège, parce qu'elle y achète naturellement beaucoup et parce que les Etats-Unis n'ont pas encore adhéré à la Convention. Mais même là, je dois le souligner une fois de plus, le problème fondamental n'est pas un problème d'impôts directs. La loi fédérale exonère l'Organisation des droits de douane et des impôts sur le revenu, impôts de sécurité sociale, impôts sur les transports et autres impôts directs; la loi de New York l'exonère des impôts et droits sur les immeubles, les ventes, le revenu, etc. Comme j'ai déjà eu l'occasion de l'indiquer à la Commission au cours de sessions antérieures, le seul problème fiscal notable tient à ce que la législation des Etats-Unis ne contient aucune disposition correspondant à la section 8 de la Convention et ne prévoit aucune procédure administrative permettant d'obtenir la remise des impôts indirects importants. De tels impôts peuvent frapper un certain nombre d'articles que l'ONU achète de temps à autre. Bien entendu, lorsque les machines à écrire, par exemple, dont le Siège a besoin, coûtent moins cher à l'étranger (et l'impôt indirect perçu par les Etats-Unis peut précisément contribuer à les rendre plus avantageuses à l'étranger), nous les importons. L'opération ne donne lieu à la perception d'aucun impôt parce que, comme je l'ai dit, nous sommes exonérés des droits à l'importation perçus par les Etats-Unis.

Le montant des impôts indirects perçus par les Etats-Unis au cours d'une année n'est généralement pas très considérable mais le principe n'en demeure pas moins important. Comme je l'ai déjà signalé à la Commission, le Secrétaire général a proposé au Gouvernement des Etats-Unis deux moyens principaux d'assurer à l'ONU l'exonération fiscale. La préférence de l'Organisation va naturellement toujours à la solution la plus simple et la plus conforme aux vœux maintes fois réitérés de l'Assemblée générale. Je veux parler, bien entendu, de l'adhésion des Etats-Unis à la Convention. Mais nous avons suggéré une autre solution, fondée sur divers précédents du droit des Etats-Unis, qui prévoit l'adoption d'un certain nombre de mesures — de nature administrative mais d'une application parfois difficile — destinées à mettre l'Organisation dans une position aussi favorable, pour ce qui est des impôts indirects, que les missions accréditées auprès d'elle. Nous savons que chacune de ces deux solutions a été sérieusement examinée par le Gouvernement des Etats-Unis et demeurons confiants dans l'avenir. Mais il y a une limite aux démarches qu'un secrétariat peut accomplir auprès du gouvernement d'un Etat Membre, et je me permets de conclure en disant que nous faisons le plus grand cas des avis, de l'intérêt et de l'appui que nous recevons de la Cinquième Commission [81].

147. Le résumé ci-dessous de la pratique des Nations Unies est réparti entre les titres ci-après:

i) Droits de timbre

ii) Impôts sur les transports, y compris les impôts sur les titres de transport

iii) Impôts sur les avoirs financiers de l'Organisation des Nations Unies

iv) Impôts relatifs à l'occupation et à la construction des locaux de l'Organisation des Nations Unies.

i) *Droits de timbre* [82]

148. Comme en d'autres matières, l'Organisation des Nations Unies a établi ici une distinction entre les droits perçus pour services rendus et les droits ayant le caractère d'un impôt. Pour savoir si un timbre apposé sur un document juridique constitue ou non un impôt, l'Organisation a, en général, essayé de déterminer si son montant était nominal (rôle purement administratif), s'il était fonction de la valeur du document ou s'il s'agissait d'un moyen utilisé par le Gouvernement pour se procurer des revenus.

149. En 1951, l'Organisation des Nations Unies a refusé de payer un droit de timbre sur le bail relatif aux locaux occupés par un Centre d'information, la taxe étant calculée d'après le montant du loyer. La requête de l'Organisation a été acceptée par les autorités locales. En 1953, le Service juridique a demandé au ministre des relations extérieures d'un Etat Membre d'exonérer le compte bancaire ouvert au titre des opérations d'assistance technique des Nations Unies du paiement de l'impôt sur les recettes, du droit de timbre sur les avis de paiement et de l'impôt sur les commissions, conformément à la section 7 de la Convention. Il a été fait droit à cette demande. En 1954, un projet de bail relatif aux locaux d'un organe subsidiaire des Nations Unies prévoyait le paiement par l'Organisation, en qualité de locataire, d'un droit d'enregistrement pour le bail, de droits de timbre pour les copies dudit bail, et de frais d'expédition et de livraison. Le Siège des Nations Unies a donné l'ordre de négocier à nouveau la clause en question, afin d'éliminer tout ce qui pourrait impliquer la perception d'un impôt.

150. Toutefois, plusieurs gouvernements ont allégué que les droits de timbre étaient des impôts indirects et, en tant que tels, ne relevaient pas de la Convention générale. On trouvera ci-dessous des passages tirés d'un

[81] Imposition de l'Organisation des Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Annexes*, point 58 de l'ordre du jour, document A/C.5/1005. Pour de plus amples détails quant à la position des Etats-Unis, voir l'alinéa *a* de la section 17, par. 206 à 208.

[82] En ce qui concerne les droits de timbre relatifs aux avoirs financiers de l'Organisation des Nations Unies, voir l'alinéa *a*, iii, par. 161 à 166.

échange de correspondance qui a eu lieu à ce sujet en 1959 entre le Conseiller juridique et le représentant permanent d'un Etat Membre; le premier passage est extrait d'une lettre du Conseiller juridique.

... Il est généralement admis que l'impôt direct est celui qui frappe directement le contribuable. Par contre, l'impôt indirect est celui qu'on exige d'une personne dont on pense qu'elle se dédommagera aux dépens d'une autre personne. (Voir par exemple *Wharton's Law Lexicon*, 14e édition, page 978.) L'une des caractéristiques de l'impôt indirect est qu'il est incorporé dans le prix à payer. C'est d'un tel impôt qu'il est question à la section 8 de la Convention, où il est indiqué que l'Organisation des Nations Unies « ne revendique pas, en principe, l'exonération » mais que les Etats Membres prendront, sous certaines conditions, « les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes ». Dans le cas des droits de timbre dont il est question ici, l'Organisation des Nations Unies doit payer les timbres et les apposer, pour les montants prescrits, sur les lettres et formulaires requis, dans le cadre de la procédure d'importation de fournitures destinées à ses propres besoins. Les droits sont directement à la charge de l'Organisation. Ils ne peuvent frapper personne d'autre. Il s'agit donc d'impôts directs relevant de l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies...

151. La réponse du gouvernement intéressé comportait le passage suivant:

...D'après la théorie récente, l'impôt direct se distingue de l'impôt indirect en ce qu'il est prélevé sur les avoirs ou, du moins, sur les sources de revenu continues, tels que les biens et la rémunération professionnelle. L'exercice d'une profession ou d'un artisanat est l'élément sur lequel se fonde le département fiscal; en d'autres termes, l'impôt direct frappe la fortune elle-même, qu'elle soit acquise ou en voie de l'être. On peut citer à cet égard l'impôt sur la fortune, y compris l'impôt sur le revenu et différents autres impôts sur les bénéfices et sur les professions non commerciales (impôt sur la main-d'œuvre, par exemple). Par contre, l'impôt indirect n'est pas lié à la possession de biens ou à l'exercice d'une profession, c'est-à-dire qu'il ne se rapporte pas à des activités continues; il frappe des actes précis, des activités non continues, isolées, entrant dans le cadre de la consommation ou de la circulation, en d'autres termes, il vise les transactions et les activités ayant trait à la richesse considérée dans ses mouvements et dans son utilisation: impôts sur les transferts de droits ou de biens, droits de transport, frais juridiques, taxes sur les transferts de propriété, droits de timbre, taxes sur les biens de consommation et droits de douane.

Les droits de timbre sont donc des impôts indirects, et l'Organisation des Nations Unies y est soumise.

La question fait encore l'objet de discussions entre l'Organisation et les autorités de l'Etat Membre en question.

152. Un Etat Membre qui percevait sur les polices d'assurance un important droit de timbre, que l'assuré devait acquitter lors de la délivrance de la police, a imposé le paiement de ce droit à un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies qui avait des activités sur son territoire. Au 1er janvier 1966, le montant de ces droits représentait plus de 80 000 dollars et augmentait à raison d'environ 14 000 dollars par an. Au cours d'entretiens qui ont eu lieu, le ministère des affaires étrangères a soutenu que l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention générale ne donnait pas à l'organe en question le droit au remboursement des sommes déjà versées, mais a indiqué que des mesures seraient prises en vue d'accorder à cet organe une exonération en ce qui concernait les paiements futurs. Au cours de l'échange de correspondance qui a suivi, l'Organisation des Nations Unies a réfuté un argument concernant le sens des termes « impôt direct » dans le contexte du système juridique français, qui était en vigueur dans le pays en question.

Toutefois, nous croyons comprendre que, parce que le texte français utilise les termes « impôt direct » qui, dans le système juridique français, ont un sens plus étroit que « direct taxes » dans le texte anglais, il a été soutenu que la section *7a* ne se rapportait pas aux droits de timbre. La qualification donnée à un impôt par un système juridique national donné ne peut gouverner l'application des dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui doit être interprétée d'une manière uniforme à l'égard de tous les Etats Membres. S'il en était autrement, il y aurait inégalité de traitement entre les Membres.

En Suisse, l'Organisation des Nations Unies est exonérée du droit de timbre sur les contrats et autres actes.

ii) *Impôts sur les transports, y compris les impôts sur les titres de transport*

153. L'Organisation des Nations Unies a toujours demandé à être exonérée des impôts de cette nature pour le motif qu'ils constituent des impôts directs dont l'Organisation est exonérée.

154. En 1947, l'United States Internal Revenue Service (Direction générale des impôts des Etats-Unis) a apporté à l'Organisation des Nations Unies des précisions, que celle-ci lui avait demandées, au sujet des critères que la Direction appliquait à la détermination des exonérations de l'impôt sur les transports. Le dispositif de la réponse se lit comme suit.

... Dans la mesure où l'*Executive Order 9698* a fait entrer l'Organisation des Nations Unies dans la catégorie des organisations internationales publiques ayant qualité pour bénéficier des privilèges, exonérations et immunités conférées par l'*International Organizations Immunities Act*, les sommes versées le 29 décembre 1945 ou après cette date pour le transport de biens expédiés par ou destinés à l'Organisation des Nations Unies sont exonérées de l'impôt prévu par la section 3475 de l'*Internal Revenue Code* (Code des impôts) dans sa rédaction actuelle. En conséquence, la désignation de l'Organisation des Nations Unies comme expéditeur ou destinataire des documents de transport suffit à établir le droit à l'exonération dans le cas où un bien est expédié par l'Organisation des Nations Unies ou lui est destiné. Toutefois, dans tous les cas où il est procédé à l'expédition ou à la réception par un fonctionnaire de l'Organisation dans le cadre de ses activités officielles et où l'Organisation effectue le paiement en remboursant le fonctionnaire intéressé, les documents de transport doivent préciser que le transport est fait pour le compte de l'Organisation et qu'il est, par conséquent, exonéré de l'impôt. Il n'est pas exigé, à cette fin, de remplir un formulaire particulier et il suffit de fournir un exposé suffisant des détails de la transaction de manière à montrer clairement qu'elle entre dans le cadre de l'exonération et à justifier le fait que le transporteur n'a pas perçu l'impôt.

155. En 1954, le Conseiller juridique a écrit au Ministère des relations extérieures d'Argentine pour demander l'exonération d'un impôt de 10 p. 100 perçu à l'occasion des traversées effectuées au départ de ports argentins. A la suite d'un échange de correspondance, le Gou-

vernement argentin a accédé à cette demande par son décret n° 9307 en date du 7 septembre 1962.

156. Une demande adressée par le Secrétaire général au gouvernement d'un Etat Membre au sujet d'un « supplément » affectant le prix de titres de transport s'est opposée à une fin de non-recevoir, pour le motif qu'il était procédé à la perception du supplément parce que les compagnies étrangères de transport opérant sur le territoire de l'Etat intéressé calculaient les tarifs en question en se fondant sur un taux de change supérieur au taux officiel. En conséquence, l'Organisation des Nations Unies n'a pas maintenu sa demande. Un autre Etat Membre a imposé une taxe de voyage sur les titres de transport achetés pour le compte de fonctionnaires de l'Organisation ressortissants de ce pays, ainsi qu'un droit de sortie. L'Organisation des Nations Unies a protesté en faisant observer que le fait que les fonctionnaires en question étaient des nationaux ne prévalait pas sur les dispositions de la Convention générale. La question est toujours à l'examen.

157. L'Organisation des Nations Unies a obtenu l'exonération de la taxe d'aéroport perçue à l'occasion du transport à partir de leur pays d'origine de plusieurs contingents nationaux devant servir dans les forces de l'Organisation pour le motif que ce droit constituait, à l'égard de l'Organisation, un impôt direct.

158. En 1962, un représentant du Bureau de l'assistance technique a fait savoir que le gouvernement de l'Etat Membre sur le territoire duquel il était en poste avait obligé tous les membres du personnel du Bureau de l'assistance technique à verser des péages aux guichets mis en place sur les routes de ce pays. Il indiquait que les péages constituaient un mode d'imposition. Le Service juridique a émis l'opinion que l'Organisation des Nations Unies était exonérée de ces péages en ce qui concerne ses propres véhicules et les voyages entrepris par les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies dans l'exercice de leurs fonctions.

159. En 1964, l'Organisation des Nations Unies a également eu quelques difficultés au sujet d'une taxe sur la circulation que les autorités fiscales d'un Etat Membre voulaient percevoir sur les véhicules de l'Organisation circulant dans ce pays. Le Conseiller juridique a adressé au Représentant permanent de cet Etat la lettre suivante:

1. Nous avons l'honneur de porter d'urgence à votre connaissance la question de l'exonération de la taxe sur la circulation des véhicules officiels que l'Organisation des Nations Unies utilise pour permettre à un de ses organes de s'acquitter de ses fonctions dans votre pays.

2. La section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies stipule que « l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont : *a*) exonérés de tout impôt direct ». Ladite taxe sur la circulation, dans la mesure où elle frappe directement l'Organisation des Nations Unies, constitue un impôt direct au sens de la disposition susmentionnée de la Convention. Nous avons été heureux d'apprendre que votre Ministère des affaires étrangères partage cet avis.

3. Cependant, le Service des douanes du district a informé l'organe de l'ONU en question que l'Office central des contributions directes et indirectes considérait que la taxe sur la circulation (qui frappe les véhicules circulant sur les routes et dans les zones publiques) constituait un impôt indirect et que par conséquent l'Organisation des Nations Unies ne pouvait pas en être exonérée. Le Service des douanes a donc informé l'organe de l'ONU qu'il devait acquitter cette taxe dans le plus bref délai possible et lui communiquer les détails du paiement; il a ajouté que les permis d'importation ne seraient pas renouvelés et que les véhicules seraient considérés comme circulant illégalement tant que la taxe n'aurait pas été payée.

4. Nous sommes très reconnaissants au Ministère des affaires étrangères d'être intervenu en faveur de l'Organisation des Nations Unies dans cette affaire. Nous saisissons cette occasion pour préciser le point de vue de l'Organisation et pour vous prier de bien vouloir faire en sorte que toutes les autorités compétentes de votre gouvernement réexaminent la question de manière à exonérer les véhicules officiels de l'Organisation des Nations Unies de la taxe sur la circulation.

5. Les divergences d'opinion à ce propos semblent porter sur le sens de l'expression « impôt direct », utilisée à l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. Il est vrai que l'interprétation des expressions « impôts directs », « impôts indirects », etc., varie selon les systèmes juridiques des Etats Membres, la tradition, l'usage, le système fiscal ou l'administration fiscale. Il convient cependant de faire observer aux autorités fiscales que ladite Convention a été conçue pour être appliquée par tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et que ses termes doivent être compris et appliqués uniformément dans tous les pays, dans leur acception généralement admise. Le caractère direct ou indirect d'un impôt doit être déterminé selon la nature et l'incidence de l'impôt, c'est-à-dire en considérant qui en assume directement le paiement. Vous comprendrez certainement que l'interprétation d'une convention conçue pour être appliquée par tous les Etats Membres ne peut pas dépendre du sens technique d'une expression qui peut varier d'un système fiscal à l'autre. La taxe sur la circulation frappe directement l'Organisation des Nations Unies; elle constitue donc un « impôt direct » au sens de la Convention, et l'Organisation des Nations Unies devrait en être exonérée. C'est là la proposition et la pratique que l'Organisation des Nations Unies adopte constamment quand elle affirme son immunité dans tous les Etats auxquels s'appliquent les dispositions de la Convention.

6. En outre, en interprétant la Convention, l'Organisation des Nations Unies et ses Membres doivent s'inspirer du principe général de la Charte des Nations Unies, et en particulier de l'Article 105 qui stipule que l'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses Membres des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Selon le rapport du Comité de la Conférence de San Francisco, chargé d'élaborer le texte de l'Article 105, « il est un principe certain, c'est que nul Etat Membre ne saurait entraver en quoi que ce fût le fonctionnement de l'Organisation ou *prendre des mesures ayant pour effet d'alourdir ses charges, financières ou autres* * (c'est nous qui soulignons). Si l'on tient compte de ce principe, l'économie de la Convention, qui a été adoptée par l'Assemblée générale en application de l'Article 105 de la Charte, est parfaitement claire. L'Organisation devait être exonérée de la charge de tous impôts — la section 7 prévoyant l'exonération des impôts qui doivent être payés directement par l'Organisation des Nations Unies et la section 8 prévoyant la remise ou le remboursement des impôts indirects dont le montant est suffisamment important pour rendre la chose possible du point de vue administratif.

7. Outre l'application de la Convention, nous voudrions rappeler le fait que votre gouvernement exonère de la même taxe sur la circulation les véhicules officiels d'une institution spécialisée. Cette exonération est expressément prévue dans un accord

* *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale* San Francisco, 1945, t. XIII, p. 784.

conclu entre votre gouvernement et cette institution spécialisée. Comme il s'agit d'un accord conclu avec votre gouvernement seulement, il a été évidemment possible de tenir compte de la terminologie particulière du système fiscal en vigueur dans votre pays. De toute évidence, cela n'était pas possible dans la Convention générale, applicable à tous les Etats Membres.

8. Puisqu'une institution spécialisée des Nations Unies a été exonérée de la taxe sur la circulation, nous espérons que votre gouvernement jugera également possible d'accorder une exonération analogue à l'Organisation des Nations Unies elle-même.

9. Nous vous serions donc très reconnaissants de bien vouloir prier le Ministère des affaires étrangères d'intervenir à nouveau auprès des autorités compétentes afin qu'elles exonèrent de la taxe sur la circulation les véhicules officiels des Nations Unies circulant dans votre pays.

10. Si les autorités fiscales ne devaient donner leur accord que dans un certain délai, nous sommes certains qu'aucune autorité de l'Etat ne prendrait entre-temps de mesures unilatérales pouvant gêner de quelque manière que ce soit la circulation des véhicules des Nations Unies et que le Ministère des affaires étrangères, s'il le juge nécessaire, appellera sur cette question l'attention des fonctionnaires compétents. Nous tenons à vous renouveler nos remerciements pour l'assistance que vous avez bien voulu, ainsi que le Ministère des affaires étrangères, nous accorder dans cette affaire.

160. Tandis que la question restait à l'examen, une nouvelle demande de paiement de la taxe sur la circulation a été adressée aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies dans le pays en question. Il est apparu, en outre, que les autorités douanières locales faisaient du paiement de la taxe routière une condition préalable au renouvellement des « licences d'importation » pour les véhicules de l'Organisation. Le Conseiller juridique a déclaré que cette condition préalable n'était pas conforme à l'alinéa *b* de la section 7 de la Convention générale. Dans un mémorandum intérieur, il précisait:

En vertu de cette disposition, il est interdit de supprimer ou de restreindre le droit de l'Organisation des Nations Unies d'importer des véhicules pour son usage officiel pour le motif que l'Organisation n'a pas payé une taxe perçue à la suite de l'importation de ces véhicules. D'autre part, si le paiement de la taxe routière est imposé à titre de condition préalable à l'importation des véhicules officiels de l'Organisation, cette taxe a le caractère de droits de douane et la section 7 *b* de la Convention exonère l'Organisation des Nations Unies de tous droits de cette nature.

iii) *Impôts sur les avoirs financiers de l'Organisation des Nations Unies*

161. L'exonération des impôts directs s'étend aux impôts prélevés sur les avoirs et intérêts financiers de l'Organisation des Nations Unies.

162. L'alinéa *b* de la section 5 de l'Accord conclu avec la Suisse règle expressément cette question en disposant que l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont

b) Exonérés du droit de timbre sur les coupons institué par la loi fédérale suisse du 25 juin 1921 et de l'impôt anticipé institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 1er septembre 1943, complété par l'arrêté du Conseil fédéral du 31 octobre 1944. L'exonération est effectuée par le remboursement à l'Organisation des droits perçus sur ses avoirs.

Le terme « coupons » s'applique notamment aux obligations, actions, titres d'hypothèque, actes de transfert de propriété, à certains chèques, aux lettres de change, primes d'assurance et documents analogues.

163. En 1961, une banque genevoise qui gérait un compte de l'Organisation productif d'intérêts a prélevé un impôt fédéral de 27 p. 100 sur les intérêts produits. En réponse à une demande d'exonération de l'Organisation, l'Observateur permanent de la Suisse a indiqué que l'impôt en question était l'impôt anticipé mentionné à l'alinéa *b* de la section 5 et que la banque avait agi de manière régulière. Si l'Organisation en faisait la demande aux autorités fédérales, elle obtiendrait le remboursement de la somme ainsi prélevée.

164. En 1959, en se fondant sur les dispositions d'ordre plus général de la section 5 de l'Accord conclu avec la Suisse, le Service juridique a émis l'opinion que le Haut Commissariat pour les réfugiés était exonéré de l'impôt cantonal sur une somme qui lui avait été léguée au profit des réfugiés.

165. En ce qui concerne les Etats-Unis, des négociations ont été entreprises, en 1960, avec le représentant permanent des Etats-Unis au sujet de l'exonération de l'Organisation des Nations Unies de certains droits de douane et impôts indirects, notamment des droits de timbre fédéraux sur les ventes et les cessions d'actions et d'obligations effectuées par l'Organisation des Nations Unies. Ces négociations ont été entreprises à la suite d'une décision prise par la Cinquième Commission lors de la treizième session de l'Assemblée générale, en 1958. La position adoptée par l'Organisation des Nations Unies au sujet des droits de timbre est indiquée par le passage suivant d'une lettre adressée au Représentant permanent des Etats-Unis par le Secrétaire général le 9 septembre 1959.

Ces droits constituent à l'égard de l'Organisation des Nations Unies des impôts directs, qui entravent dans une certaine mesure les opérations de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies... Si les Etats-Unis étaient partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Organisation en serait exonérée en vertu de la section 7 *a* de la Convention, comme c'est le cas pour les relations avec d'autres Etats Membres de l'Organisation. L'impôt constitue une charge directe imposée à l'Organisation au profit d'un seul Etat Membre. De plus,... il est illogique que les membres des missions bénéficient d'une exonération en raison du fait qu'ils sont accrédités auprès de l'Organisation des Nations Unies, alors que le bénéfice de l'exonération est refusé à l'Organisation pour ses propres transactions officielles [83].

166. Au Canada et au Royaume-Uni, l'Organisation des Nations Unies a obtenu l'exonération de l'impôt ordinairement retenu sur les dividendes, y compris pour les titres faisant partie de l'actif de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

iv) *Impôts relatifs à l'occupation et à la construction des locaux de l'Organisation des Nations Unies*

167. En 1953, le Service juridique a rédigé un mémorandum exposant les raisons pour lesquelles l'Organisation des Nations Unies était exonérée de l'impôt foncier

[83] Voir également la section 17, par. 206 et 207.

en ce qui concerne son titre de propriété sur le district administratif et son occupation des lieux. Cette étude a été établie après que la société qui avait vendu le terrain ait affirmé qu'aux termes de la loi fiscale de l'Etat de New York, l'Organisation des Nations Unies était imposable en ce qui concerne la portion de l'année au cours de laquelle elle avait acquis la propriété des terrains à compter de la date de cette acquisition.

Mémorandum juridique

Exonération de l'Organisation des Nations Unies de l'impôt foncier

1. *Le problème*

L'Organisation des Nations Unies possède et occupe dans la ville de New York un terrain connu sous le nom de district administratif de l'Organisation des Nations Unies, acquis aux termes des lois du 26 février 1947 (Lois de l'Etat de New York, 1947) qui, entre autres, modifiaient le code administratif de la Ville de New York et sanctionnait sur le plan législatif l'opinion qu'il y avait là une question d'intérêt public et que cette acquisition servait les intérêts de l'Etat et de la Ville de New York.

Le district administratif de l'Organisation des Nations Unies est exonéré de l'impôt foncier. La section 4, paragraphe 20, de la Loi fiscale de l'Etat de New York dispose: « Les biens fonciers de l'Organisation des Nations Unies ... sont exonérés d'impôts ... »

Toutefois, on a posé la question de savoir si les biens fonciers dont l'Organisation des Nations Unies est propriétaire dans le district administratif pourraient néanmoins être imposables, malgré le caractère non équivoque de l'exonération prévue par la loi fiscale, en ce qui concerne la portion de l'année au cours de laquelle l'Organisation des Nations Unies avait acquis la propriété de ces biens à compter de la date d'acquisition. Il en serait ainsi parce que le titre de propriété n'aurait pas été acquis avant la date d'évaluation de l'impôt.

Il n'est pas nécessaire ici d'examiner si les biens fonciers possédés par une institution bénéficiant de l'exonération prévue par la section 4 de la Loi fiscale peuvent néanmoins être imposés pour la période écoulée entre la date d'acquisition du titre et la date d'évaluation de l'impôt. En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, ses biens sont exonérés de l'impôt même en l'absence du bénéfice de la déclaration faite par la législature dans la section 4, paragraphe 20, de la Loi fiscale.

2. *L'exonération de l'impôt résulte de la Charte des Nations Unies*

Le paragraphe premier de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies dispose:

> « 1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.»

Il ne fait pas de doute que l'exonération de l'impôt fait partie des « immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts » que l'Article 105 de la Charte confère à l'Organisation des Nations Unies. Le droit international reconnaît trop largement la nécessité de l'exonération de l'impôt pour qu'il soit nécessaire de citer des textes. A défaut d'exonération, l'autonomie de l'Organisation serait compromise par le pouvoir des Etats Membres ou de leurs organes administratifs de percevoir des impôts sur les principaux avoirs de l'Organisation. Il n'y aurait pas là seulement enrichissement d'un Etat Membre aux dépens de tous les autres mais (même dans le cas d'un pouvoir qui ne serait pas exercé mais seulement tenu en réserve) l'autorité fiscale obtiendrait, dans une certaine mesure, le contrôle indirect des activités de l'Organisation. « Mais s'il est un principe certain », selon la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale tenue à San Francisco en 1945, lorsqu'elle a recommandé l'inclusion de l'Article 105 dans la Charte, « c'est que nul Etat Membre ne saurait entraver en quoi que ce fût le fonctionnement de l'Organisation ou prendre des mesures ayant pour effet d'alourdir ses charges, financières ou autres ». (Rapport de la Commission IV, Organe judiciaire, Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, vol. 13, p. 715).

3. *La Charte prime les lois des Etats et les lois locales qui lui sont contraires*

La Charte des Nations Unies est un traité multilatéral conclu par les Etats-Unis avec d'autres pays en application du pouvoir fédéral de conclure des traités. En tant que traité « conclu par les Etats-Unis » la Charte constitue « la loi suprême du pays ... nonobstant toute disposition contraire figurant dans la Constitution ou dans les lois des Etats ». (Constitution des Etats-Unis, article 6, alinéa 2).

En tant que traité conclu par les Etats-Unis, la Charte prévaut à l'encontre de toute politique ou loi des Etats ou des pouvoirs locaux qui lui serait contraire, sans exception, même lorsqu'il s'agit de questions relevant de la compétence des Etats ou des pouvoirs locaux, par exemple les questions foncières. Voir *Hauenstein c. Lynham*, 100 U.S. 483, et les décisions citées à cette occasion. La disposition de la Charte qui exonère l'Organisation des Nations Unies d'impôts est donc « partie intégrante de la loi de chaque Etat, tout comme ses propres lois et sa constitution ». (*Ibid.*)

4. *L'Article 105 de la Charte a force de loi*

L'entrée en vigueur du traité (c'est-à-dire de la Charte) a suffi à conférer à l'Organisation des Nations Unies l'exonération d'impôts. « Il n'a pas été nécessaire aux Etats-Unis d'adopter des dispositions législatives particulières pour lui donner force de loi. » *Bacardi Corp c. Domenech*, 311 U.S. 150, 161 et décisions citées.

De plus, l'historique législatif de la Charte montre clairement que les Etats Membres et leurs subdivisions politiques sont, sans qu'il soit besoin d'adopter des mesures d'application, tenus de respecter l'Article 105 de la Charte à compter de la date de l'entrée en vigueur de celle-ci, et que l'existence des principales immunités qu'elle prescrit ne dépend nullement de l'accession des Etats Membres à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Le rapport du Comité (dont les Etats-Unis étaient Membre) qui a rédigé l'Article 105 de la Charte, tel qu'il a été adopté par la Commission IV sur l'organisation judiciaire, et ensuite par la réunion plénière de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale tenue à San Francisco en 1945, indiquait que le paragraphe premier de l'Article 105, cité précédemment,

> « énonce une règle, obligatoire pour tous les Etats Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte ...
>
> « Les termes « *privilèges et immunités* » désignent d'une manière générale tout ce qui pourra s'avérer nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au fonctionnement libre de ses organes, à l'exercice indépendant des fonctions et attributions de leurs agents: exemptions fiscales ... » (Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, vol. 13, Document 934, IV/2/42(2), 12 juin 1945).

Les autorités judiciaires et exécutives des Etats-Unis ont constamment appliqué l'Article 105 de la Charte.

Dans l'affaire *Curran c. Ville de New York*, 77 N.Y.S. 2d. 206 (1947), le tribunal, se référant aux clauses de la Charte relatives aux immunités, et en particulier à l'Article 105, a statué:

> « Il est incontestable que ces dispositions, qui figurent dans un traité conclu par les Etats-Unis, font partie de la loi de ce pays ...

De même, il ne fait pas de doute que, sans que le Congrès ou l'Etat ait pris des mesures supplémentaires, les immunités « qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts » conférées à l'Organisation des Nations Unies par l'Article 105, comprennent l'exonération d'impôt. (Même décision, page 212).

Dans l'affaire *Balfour, Guthrie and Co., Ltd. c. Etats-Unis*, 90 F. Supp. 831 (USDC, ND, Cal. 1950), le tribunal fédéral devait résoudre la question connexe de savoir si l'Article 104 de la Charte, qui donne à l'Organisation des Nations Unies la capacité juridique, avait force de loi. Le tribunal a statué:

« En tant que traité ratifié par les Etats-Unis, la Charte fait partie de la loi suprême du pays. Il n'est, semble-t-il, pas nécessaire d'adopter des dispositions législatives d'application pour donner à l'Organisation des Nations Unies la capacité juridique aux Etats-Unis. »

Dans une opinion, en date du 26 octobre 1951, adressée à la State Liquor Authority (organisme de l'Etat chargé du contrôle des boissons alcoolisées), l'Attorney-General de l'Etat de New York concluait que:

« Je crois impossible de nier... que l'Etat ne peut exercer sa juridiction ni appliquer ses lois si, ce faisant, il prive totalement ou partiellement l'Organisation des Nations Unies de la jouissance, à l'intérieur du district administratif de tout privilège ou immunité qui lui est nécessaire pour exercer librement ses fonctions ou pour atteindre ses buts. Cette restriction apportée à l'exercice par l'Etat de New York de son droit de souveraineté, ledit Etat l'a acceptée lorsqu'il a ratifié, le 26 juin 1788, la Constitution des Etats-Unis; en effet, les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et les pouvoirs dont elle jouit dans ses locaux tirent leur origine et découlent du traité multilatéral intitulé « Charte des Nations Unies » traité qui, en vertu d'une disposition expresse de la Constitution fédérale, a force de loi sur le territoire des Etats-Unis, nonobstant toute disposition contraire figurant dans la Constitution ou dans les lois de tout Etat.

« A mon avis, il va de soi que toute tentative visant à affirmer l'applicabilité à l'égard de l'Organisation des Nations Unies, à l'intérieur de son district administratif, de la *State Alcoholic Beverage Control Law* de l'Etat de New York aurait pour effet de gêner l'Organisation dans l'exercice de ses fonctions et porterait atteinte à la jouissance par celle-ci des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, qu'une telle tentative irait à l'encontre de la Charte et des mesures prises par les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies en vue de donner effet, dans la pratique, aux dispositions de la Charte et que, par conséquent, ladite loi de l'Etat n'est pas applicable à l'Organisation des Nations Unies à l'intérieur de son district administratif sis dans le Borough de Manhattan. »

5. *Conclusion*

On doit conclure de ce qui précède que la Charte des Nations Unies, en tant qu'élément de la loi suprême du pays, confère à l'Organisation les immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, sans que l'Etat ait à prendre à cette fin aucune disposition législative, que l'exonération de l'impôt foncier fait partie de ces immunités et que cette exonération a pris effet à compter de la date de l'entrée en vigueur de la Charte, sans qu'il y ait lieu de tenir compte de la date à laquelle selon la pratique locale il est procédé à la détermination du montant de l'impôt.

La présente conclusion ne va nullement à l'encontre des dispositions expresses de la section 4, paragraphe 20 de la loi fiscale. Qui plus est, dans le contexte de la présente conclusion, ladite loi doit en fait être considérée comme une loi déclaratoire adoptée en vue de guider les fonctionnaires des Etats et les fonctionnaires municipaux en leur fournissant certaines assurances sur le plan administratif. En effet, par un avis du 29 janvier 1946, l'Attorney-General a informé le Gouverneur de l'Etat de New York que l'Article 105 de la Charte serait appliqué dans cet Etat avant même que le traité envisagé entre en vigueur et qu'il ne serait pas nécessaire de prendre, à l'échelon de l'Etat, des dispositions législatives en vue d'appliquer le traité fédéral à moins que le Gouverneur ne le juge nécessaire pour des raisons de clarté ou d'un autre ordre.

168. A notre connaissance, l'Organisation des Nations Unies n'a payé d'impôts fonciers, indépendamment de la rémunération des services d'utilité publique, pour aucun des locaux qu'elle a occupés ou occupe.

169. En 1962, le Conseil d'Etat syrien (Section consultative) a rendu l'avis suivant au sujet de l'exonération de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies des taxes municipales perçues sur les permis de construire:

L'Office de secours et de travaux pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient a demandé à la municipalité de Homs l'autorisation de bâtir sur le territoire de la municipalité, et celle-ci a demandé que soit versée la taxe sur les permis de construire réglementée par la loi n° 151 du 8 janvier 1938 relative aux impôts municipaux. L'Office a refusé d'accéder à cette demande, en invoquant la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, que la Syrie applique en vertu du décret législatif n° 12 du 3 août 1953, modifié par la loi n° 196 du 13 juin 1960. Le ministère des affaires municipales et rurales a demandé l'avis du Conseil d'Etat. Par un avis en date du 16 décembre 1962 rendu par l'assemblée plénière de sa section consultative, le Conseil a statué que la taxe faisait partie des « impôts directs » mentionnés à l'article II, section 7 *a* de la Convention et que l'Office en était donc exonéré. Le Conseil a fait observer qu'il ne fallait pas interpréter ces termes selon la seule loi syrienne, mais qu'il fallait également tenir compte du sens que l'Organisation des Nations Unies leur avait attribué lors de la rédaction de la Convention, faute de quoi l'article en question pourrait être interprété de manière différente par chaque Etat Partie. La législation syrienne ne traçait pas elle-même une distinction très nette entre *impôt* et *taxe*, et la taxe municipale sur les permis de construire était un impôt *direct* puisqu'elle constituait, pour les fonds publics, une recette directe et puisque le contribuable n'était pas en mesure d'en obtenir le remboursement auprès d'un tiers. Les rédacteurs de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies avaient voulu réserver, en principe, le même traitement aux taxes qu'aux impôts directs; c'est pourquoi, après avoir stipulé à l'article II, section 7 *a*, que l'Organisation des Nations Unies et ses biens seraient « exonérés de tout impôt direct », ils avaient ajouté: « il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique ». Même si, aux termes de la loi syrienne, la taxe sur les permis de construire ne constituaient pas un impôt direct, il fallait interpréter les termes en question en se fondant sur le droit international [84].

b) *Pratique relative à la « rémunération de services d'utilité publique »*

170. Comme on l'a noté à la sous-section *a* ci-dessus, l'exonération dont bénéficie l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les impôts directs ne s'applique pas à la rémunération des services d'utilité publique. En dehors des dispositions figurant dans les traités mentionnés précédemment, plusieurs accords inter-

[84] *United Nations Juridical Yearbook, 1962*, p. 291.

nationaux précisent que les locaux occupés par l'Organisation des Nations Unies seront pourvus, « à des conditions équitables », des services publics nécessaires. L'alinéa *a* de la section 17 de l'Accord relatif au Siège range parmi ces services « l'électricité, l'eau, le gaz, les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, les transports, l'évacuation des eaux, l'enlèvement des ordures, les services d'incendie, l'enlèvement de la neige, etc. ». La section 24 de l'Accord relatif à la CEAEO dispose que la CEAEO sera dotée, « dans des conditions équitables », de services publics de cette nature, et que le gouvernement prendra à sa charge tous les frais d'aménagement, d'entretien et de réparation de ces services. L'interprétation de ces dispositions n'a, semble-t-il, soulevé aucune grave difficulté.

171. En 1958, un organisme subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies a indiqué que le gouvernement hôte tentait d'obtenir la perception d'impôts municipaux sur les locaux loués à l'organisme en question. Les autorités locales ont précisé que les impôts étaient liés à la fourniture des services municipaux, y compris l'éclairage des rues, la voirie, la protection contre l'incendie, la lutte contre le paludisme, l'enlèvement des ordures et les services généraux. En réponse à l'argument de l'organisme des Nations Unies selon lequel celui-ci était exonéré de ces impôts étant donné donné qu'ils constituaient des impôts perçus directement et non la rémunération de services d'utilité publique comme l'eau et l'électricité, les autorités locales ont déclaré que l'eau et l'électricité n'étaient que des marchandises et non des services d'utilité publique, et que, par conséquent, la non-exonération de la rémunération des services d'utilité publique prévue par la Convention signifiait que l'Organisation était tenue de rémunérer la totalité des services énumérés ci-dessus. Le Conseiller juridique a adressé au conseil juridique de l'organe en question une lettre dans laquelle il examinait la distinction faite entre les impôts fonciers (considérés comme impôts directs) et la rémunération de services publics.

... Considérer que l'eau et l'électricité ne sont pas des services d'utilité publique est tout à fait erroné. L'eau et l'électricité sont le type même des services d'utilité publique, ceux justement que l'Assemblée générale avait à l'esprit en adoptant la Convention. Comme vous le savez, un service d'utilité publique est une société, dont les capitaux sont très souvent en totalité d'origine privée, bien que parfois elle appartienne à une municipalité ou une autre personne morale de droit public ou soit placée sous son contrôle, mais qui, dans tous les cas, sert un intérêt public qui entraîne une surveillance étroite, organisée par la loi, de la production et de la vente du service ou de la marchandise en question. Ce contrôle est habituellement assuré par des commissions de services publics; il est inutile, j'en suis certain, de mentionner le fait que les services d'utilité publique contrôlés par des organes gouvernementaux de cette nature dans de nombreux pays sont essentiellement le gaz, l'électricité, l'eau et les transports. Le Dictionnaire juridique de Quemner, par exemple, comporte la définition suivante:

« *Public utilities, public services corporation* — services publics concédés (transports, gaz, électricité, etc.). »

J'estime qu'il est clair que les auteurs de la Convention pensaient précisément au paiement par l'Organisation des Nations Unies de ces dépenses en eau et en électricité pour la raison que les montants facturés ne sont rien de plus que la stricte rémunération des marchandises ou des services fournis; étant donné qu'il aurait été nécessaire de s'acquitter de ces charges envers une société privée, comme s'il s'était agi de n'importe quel autre achat, il allait de soi qu'il ne fallait pas d'exonération pour le simple motif qu'il arrivait que le même service soit rendu par une municipalité ou une société dont le propriétaire était une municipalité.

La situation est différente lorsqu'on en vient à étudier les autres services municipaux énumérés ci-dessus. Quel que puisse être l'avantage que les propriétaires retirent individuellement de la fourniture de ces services, il ne fait pas de doute, semble-t-il, qu'en les rendant, les autorités municipales s'acquittent de fonctions qui sont généralement considérées comme faisant normalement partie de leurs attributions. Ces services sont généralement assurés par la municipalité elle-même ou, pour le moins, financés par la municipalité sur son propre budget alimenté par l'impôt foncier et non par le paiement du prix coûtant de chaque service rendu. Il importe de noter que les frais d'eau et d'électricité sont facturés sur la base d'unités de mesure comme le kilowatt-heure dans le cas de l'électricité. C'est le contraire qui est vrai dans le cas des divers services étudiés maintenant. En droit international, la doctrine dominante semble généralement faire une distinction suivant que les services rendus par une municipalité ou par une autre personne morale de droit public sont des services spéciaux entraînant le paiement d'une rémunération appropriée, une contribution étant imposée aux particuliers pris en tant que consommateurs et non en tant que contribuables selon des principes bien établis d'imposition des biens fonciers. (C'est ainsi que l'impôt municipal se calcule habituellement en fonction de la superficie de la propriété foncière et de la valeur qui lui est attribuée et non en fonction de la quantité d'éclairage municipal fournie à une longueur de façade donnée. Dans cet esprit, une décision essentielle du droit international en la matière établit que « les agents diplomatiques sont exonérés des impôts et contributions dont le principe est posé par la loi en ce qui concerne l'occupation ou la propriété de biens fonciers ». *(In the Matter of a Reference as to the Powers of the Corporation of the City of Ottawa to Levy Rates on Foreign Legations, Supreme Court of Canada, 1943)*...

172. En ce qui concerne la rémunération des services d'utilité publique, le principal problème s'est posé au sujet de l'utilisation par l'Organisation des Nations Unies des installations de transport, et en particulier des installations d'aéroport. Le passage suivant, extrait d'une note adressée en 1963 par le Secrétaire général au gouvernement d'un Etat Membre qui avait voulu percevoir certaines taxes sur l'utilisation par des appareils appartenant à l'Organisation des Nations Unies de diverses installations d'aéroport, expose la position prise par l'Organisation sur le plan juridique.

... De l'avis du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, les taxes exigées par un gouvernement à l'occasion de l'atterrissage ou du stationnement d'un appareil sur un aéroport de son territoire constituent un impôt direct dont l'Organisation est exonérée en vertu de la section 7 *a* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Cette section dispose que l'Organisation des Nations Unies est exonérée de tout impôt direct. Le fait donnant lieu à la perception de ces redevances est le simple fait d'atterrir ou de stationner sur un aéroport. On ne peut les considérer comme la rémunération de services d'utilité publique dont l'Organisation des Nations Unies ne peut demander l'exonération, toujours aux termes de la section 7 *a* de la Convention.

L'expression « utilité publique » a un sens restreint lorsqu'il s'agit de fournitures déterminées ou de services rendus par un gouvernement ou une société placée sous contrôle gouvernemental à des tarifs déterminés calculés en fonction du volume des marchandises fournies ou des services rendus. Les « frais

de manutention » effectivement perçus à l'aéroport de ... devraient entrer dans cette catégorie et, comme on a pu le noter, le Secrétariat s'est toujours abstenu de demander l'exonération de ces frais de manutention. De même, le Secrétariat ne demande pas l'exonération du versement d'un loyer pour la location de hangars d'entreposage, par exemple, ou des frais d'électricité entraînés par l'éclairage des pistes à l'occasion d'atterrissages ou de décollages nocturnes; ces frais appartiennent au domaine de la rémunération de services d'utilité publique.

La position du Secrétariat dans ce domaine, que l'on vient d'indiquer, a été acceptée par la plupart des gouvernements. A l'occasion des opérations de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, par exemple, l'Organisation des Nations Unies a conclu avec le Gouvernement libanais un accord aux termes duquel le Liban exonère les appareils appartenant à l'Organisation des taxes d'atterrissage sur l'aéroport de Beyrouth tandis que l'Organisation s'engage à payer les frais de location d'entrepôts et d'éclairage nocturne. Ce même principe a été expressément consacré par l'Accord du 8 février 1957 entre l'Organisation des Nations Unies et l'Egypte sur le statut de la Force d'urgence des Nations Unies en Egypte. Le paragraphe 33 de cet accord reconnaissait à la Force le droit d'utiliser, dans sa zone d'opérations, les aérodromes « sans acquitter de droits, de péages ou de taxes ... à l'exception des taxes perçues en rémunération des services rendus » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 260, p. 79 à 81). On trouve une disposition analogue dans l'Accord du 27 novembre 1961 entre l'Organisation des Nations Unies et la République du Congo, dont le paragraphe 31 dispose: « L'Organisation des Nations Unies a le droit d'utiliser les ... aérodromes, sans acquitter de droits, de péages ou de taxes, que ce soit aux fins d'enregistrement ou pour tout autre motif, à l'exception des taxes perçues directement en rémunération de services spécifiés. » (A/4986, p. 11.)

Cependant que le gouvernement estime que les sommes perçues correspondaient à des services rendus, le Secrétaire général tient à souligner que, tant sur le plan des principes que sur le plan de l'évidente nécessité pratique, il faut que le coût de services effectivement rendus se rapporte à des services qu'il soit possible d'identifier, de définir et de détailler avec précision. De plus, il s'ensuit que le prix calculé varierait, pour chaque appareil ou pour chaque atterrissage en fonction d'une unité déterminée à l'avance (comme la journée, la nuit, le simple fait d'atterrir sur la piste ou de stationner sur l'aire de stationnement, ou le type de l'appareil); il est alors clair que l'Organisation est assujettie à un régime forfaitaire d'imposition qui constitue un impôt.

Si, par conséquent, le gouvernement, à la lumière de ces critères, devait adopter l'opinion que les sommes en question ont été perçues pour des services réels, le Secrétaire général demanderait (ce que les commissaires aux comptes ne manqueraient pas de faire ultérieurement exiger) qu'il lui soit fourni un compte détaillé indiquant les services rendus à chaque occasion, le coût de chaque service et la décomposition du montant total. Le Secrétaire général est certain que la présentation d'une pièce justificative de cette nature constitue une pratique normale dans tous les cas où il est demandé à un client d'acquitter le prix de certains services. C'est ainsi que les frais de main-d'œuvre sont habituellement calculés au prorata des heures de travail fournies, les frais d'électricité selon le nombre de kWh, etc. En revanche, si les frais font l'objet de tarifs fixés par la loi ou par les règlements, il semble évident que la section 7 *a* s'applique.

Compte tenu de ces considérations touchant les principes juridiques et la pratique des Etats, le Secrétaire général exprime l'espoir que le gouvernement voudra bien examiner la question avec plus de compréhension et ne verra plus d'inconvénient à accepter l'opinion que l'Organisation des Nations Unies doit être exonérée des taxes d'atterrissage, des taxes de stationnement et des redevances d'utilisation sur les aéroports de son territoire en ce qui concerne les appareils appartenant à l'Organisation.

173. Le paragraphe 33 de l'Accord relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre [85] dispose que la Force aura le droit d'utiliser les aérodromes et autres facilités de transport « sans acquitter de droits, de péages ou de taxes, que ce soit aux fins d'enregistrement ou pour tout autre motif ». L'alinéa *b* de la section 8 de l'Accord relatif à la CEA dispose que:

Les aéronefs utilisés par l'Organisation des Nations Unies ou pour son compte seront exonérés de toutes charges, à l'exception du paiement des services qui leur auront été effectivement rendus, ainsi que des droits ou taxes d'atterrissage, de stationnement et de décollage dans tous les aérodromes éthiopiens. Sous réserve des dispositions de la phrase qui précède, aucune disposition du présent Accord ne pourra être interprétée comme dispensant lesdits aéronefs de se conformer à tous égards aux règles en vigueur régissant le vol des aéronefs qui pénètrent sur le territoire de l'Empire d'Ethiopie, le survolent ou le quittent.

174. Pour ce qui est des appareils loués à des compagnies privées, l'Organisation des Nations Unies ne demande pas l'exonération des taxes d'atterrissage ou de stationnement lorsque, aux termes du contrat d'affrètement, le montant des taxes ne serait pas à la charge de l'Organisation et lorsque l'exonération bénéficierait uniquement à la compagnie privée. Toutefois, dans tous les cas où une charge directe est imposée à l'Organisation des Nations Unies, celle-ci a demandé l'exonération. Si le droit de l'Organisation à cette exonération a parfois été contesté, elle n'a payé de taxes d'atterrissage sur le territoire d'aucun Etat Membre.

Section 15. — Droits de douane

a) *Importations et exportations effectuées par l'Organisation des Nations Unies « pour son usage officiel »*

175. Aux termes de l'alinéa *b* de la section 7 de la Convention générale, l'Organisation des Nations Unies est exonérée

de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel.

L'alinéa *b* de la section 10 de l'Accord relatif à la CEPAL, l'alinéa *b* de la section 8 de l'Accord relatif à la CEAEO et l'alinéa *c* de la section 5 de l'Accord conclu avec la Suisse contiennent des dispositions analogues. Les autorités suisses ont fait imprimer un formulaire que les personnes spécialement autorisées par l'Organisation des Nations Unies utilisent pour attester qu'un objet importé déterminé est destiné à un usage officiel; pour les autorités suisses cette attestation a force de preuve.

176. Au paragraphe 23 de l'Accord relatif à la FUNU, le Gouvernement égyptien a reconnu « le droit qu'a la Force d'importer en franchise son matériel, ainsi que des vivres, fournitures et autres marchandises destinées exclusivement à ses membres » et aux fonctionnaires du Secrétariat affectés à la Force. Des dispositions analogues figuraient dans les accords corres-

[85] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 492, p. 77.

pondants concernant l'ONUC et la Force des Nations Unies à Chypre [86].

177. On peut également prendre note des dispositions figurant dans deux des accords conclus par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies. Aux termes de l'article III de l'Accord conclu entre l'Office et l'Egypte le 12 septembre 1950,

1) Les fournitures, approvisionnements, produits et équipements y compris les produits pétroliers destinés aux réfugiés en Palestine du Sud sous contrôle égyptien seront exemptés de tous droits de douane, taxes ou frais d'importation et d'exportation habituellement perçus par l'Etat ou par des administrations publiques.

2) Sous réserve des mesures concernant la sécurité et l'ordre public, seront exemptés de la visite et de la vérification les fournitures, approvisionnements, produits et équipements ci-dessus mentionnés.

Cette exemption pourra être retirée si la Douane constate qu'il en est fait abus.

De plus l'Office est exempté de la nécessité d'obtenir des permis d'importation en Egypte, des permis d'entrée en Palestine du Sud ou des autorisations de change pour ce qui concerne les matières ci-dessus.

L'article V de l'Accord entre l'Office et la Jordanie, signé les 14 mars et 20 août 1951, prévoit une exonération en termes analogues.

178. Dans la plupart des cas, les autorités nationales n'ont fait aucune difficulté pour admettre qu'un article était destiné à l'usage officiel de l'Organisation et, lorsque des problèmes se sont posés, il s'agissait presque toujours de denrées comestibles, produits alimentaires ou boissons. Ainsi, en 1946, l'Attorney-General de l'Etat de New York a été appelé à se prononcer sur la question de savoir si l'Organisation des Nations Unies pouvait importer en franchise des boissons alcoolisées pour les réceptions officielles. Après avoir cité l'Article 105 de la Charte et la section 2 *d* de l'*United States Public Law 291*, l'Attorney-General a déclaré:

J'apprends qu'à la suite d'une demande adressée par l'Organisation des Nations Unies au Secrétaire d'Etat, une expédition de boissons alcoolisées en provenance du Canada destinée à l'Organisation des Nations Unies à New York vient d'être admise en franchise de droits de douane et d'impôts, mais qu'elle ne peut quitter l'entrepôt tant que la State Liquor Authority (Organisme de l'Etat chargé du contrôle des boissons alcoolisées) n'en a pas donné l'autorisation et que la State Liquor Authority refuse de le faire sans que j'aie pris une décision à ce sujet.

La State Liquor Authority autorise l'admission en franchise de boissons alcoolisées importées par les ambassadeurs pour leur consommation personnelle. Or il ressort de la *Public Law 291* que l'Organisation des Nations Unies jouit des mêmes droits et immunités qu'un gouvernement étranger. Par conséquent, si un ambassadeur, c'est-à-dire le représentant d'un gouvernement étranger, a le droit d'importer des boissons alcoolisées sans que celles-ci soient soumises aux restrictions imposées par un Etat, il semble normal que l'Organisation des Nations Unies ait ce même privilège.

Etant entendu que la présente décision ne concerne que les importations effectuées par l'Organisation des Nations Unies elle-même, aux fins uniquement des réceptions officielles qu'elle-même organise, j'estime que la State Liquor Authority est tenue de reconnaître les droits conférés par la *Public Law 291* du Congrès des Etats-Unis et d'autoriser la livraison de ces boissons alcoolisées à l'Organisation des Nations Unies, sur demande de l'Organisation précisant l'importance et la nature de l'expédition.

179. En 1959, s'est posée la question du droit ou du privilège des directeurs des centres d'information d'importer en franchise des boissons alcoolisées pour les réceptions organisées par les centres. Le Service juridique a adressé au Service de l'information l'avis suivant:

Aux termes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les directeurs des centres d'information n'ont pas, bien entendu, en qualité de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, le droit juridiquement établi à importer en franchise des boissons alcoolisées, ce que, lorsqu'elle a adopté la Convention, l'Assemblée générale n'a pas considéré comme nécessaire à l'exercice indépendant de leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

Il faut cependant faire une distinction en ce qui concerne les importations effectuées par le Centre d'information pour l'usage officiel de l'Organisation. Les importations de boissons alcoolisées pour les réceptions officielles, par exemple, devraient, aux termes de la section 7 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, être exonérées de droits de douane. Cela vaut également pour l'essence, dans tous les cas où elle est destinée à un « usage officiel ». Pour ce qui est de la définition de l'expression « usage officiel », nous estimons que cette question relève du domaine de la réglementation administrative, laquelle devrait se conformer aux restrictions en vigueur au Siège. Lorsque le Centre d'information importe des marchandises de cette nature pour un usage officiel ainsi compris, il peut lui-même adresser au gouvernement une demande d'exonération des droits de douane sur le fondement de la section 7 *b* de la Convention, sans que le Siège lui-même soit tenu d'intervenir.

180. La distinction faite ci-dessus entre le droit des fonctionnaires et le droit de l'Organisation (ou de ses fonctionnaires au nom de l'Organisation) en matière d'importations a été invoquée en plusieurs autres occasions à propos de l'importation de produits de consommation.

181. En 1952, le gouvernement d'un Etat hôte a cherché à restreindre l'application de l'exonération des droits de douane dont bénéficiait l'Office de secours et de travaux des Nations Unies aux objets et fournitures nécessaires à des fins administratives, par opposition aux importations effectuées aux fins du programme pour les réfugiés en général. Le Service juridique a adressé au Conseiller juridique de l'Office l'avis suivant:

Nous ne croyons pas que la position du gouvernement selon laquelle les dispositions de la section 7 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'appliqueraient uniquement aux importations nécessaires à des fins administratives, soit défendable du point de vue juridique. A notre avis, l'expression « pour son usage officiel » qui figure à la section 7 *b*, doit être interprétée comme incluant toutes marchandises, fournitures, denrées alimentaires ou autres biens utilisés aux fins du programme officiel de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies et appartenant à ce programme. Le fait que des biens de cette nature importés par l'Organisation des Nations Unies sont ensuite distribués à des particuliers dans le pays, conformément au but et aux objectifs du programme entrepris par l'Office peut difficilement être considéré comme contraire au but dans lequel l'exemption prévue par la section 7 *b* a été accordée, alors que la

[86] Paragraphe 16 *b* de l'Accord relatif à l'ONUC, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 414, p. 238, et paragraphe 23 de l'Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre, *ibid.*, vol. 492, p. 71.

raison d'être de l'Office est précisément de remplir des fonctions de cet ordre et non pas simplement de consommer des fournitures administratives.

Il pourrait être utile de rappeler les raisons pour lesquelles l'Assemblée générale a reconnu la nécessité de faire bénéficier l'Organisation des Nations Unies de l'exonération des droits de douane. Tout d'abord, toute charge particulière venant grever les ressources de l'Organisation ou d'un organisme subsidiaire la rend moins apte à remplir sa fonction internationale. Deuxièmement, tous les autres Etats Membres qui contribuent au budget du programme seront tout à fait fondés à se plaindre car le paiement de droits de douane par l'Office, constitue simplement un paiement indirect des gouvernements des autres Etats Membres au profit du Trésor d'un seul Etat, qui s'enrichit ainsi non seulement au détriment du programme mais aussi aux dépens des autres Etats contribuables. De toute évidence, les travaux de l'Office représentent en eux-mêmes, une assistance aux Etats sur le territoire desquels, vivent des réfugiés et peuvent difficilement motiver d'autres paiements faits directement à un gouvernement en particulier.

Pour cette raison, toute discussion avec le gouvernement au sujet du sens de la section 7 de la Convention doit se rattacher au critère de nécessité posé à l'Article 105 de la Charte, que la Convention ne fait qu'appliquer. Il y aurait également intérêt à tenir compte de ce que l'Assemblée générale, au paragraphe 17 de sa résolution 302 (IV), a invité les gouvernements intéressés à accorder à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies les privilèges, immunités, exonérations et facilités qu'ils avaient accordés à l'Aide des Nations Unies aux réfugiés de Palestine, ainsi que tous autres privilèges, immunités, exonérations et facilités nécessaires pour que l'Office puisse s'acquitter de ses fonctions.

182. On peut noter que dans une déclaration faite devant la Cinquième Commission à sa 982e séance, le Conseiller juridique s'est référé à un autre problème qui s'était posé au sujet de l'interprétation de l'expression « usage officiel ».

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 Etat Membre, peut-on considérer le film ou l'enregistrement qui est ainsi importé sur le territoire de cet Etat Membre comme ayant été importé pour l'« usage officiel » de l'ONU ? A cette question, le Secrétariat a répondu par l'affirmative et l'Etat Membre intéressé a bien voulu, je suis heureux de le signaler, accepter cette interprétation [87].

183. Enfin, l'Organisation des Nations Unies acquitte des droits sur tous les objets importés pour être vendus au comptoir d'articles pour cadeaux que l'Organisation des Nations Unies gère dans le district administratif [88], étant donné que ces objets ne sont pas destinés à un usage officiel. De même, les magasins coopératifs gérés à New York et à Genève au bénéfice du personnel et des représentants accrédités ne sont pas exonérés de droits de douane ou d'impôts indirects.

b) *Imposition de « droits de douane ... prohibitions et restrictions »*

184. Pour ce qui est du Siège de l'Organisation des Nations Unies, aux termes de la section 2 *d* de l'*International Organizations Immunities Act* des Etats-Unis, l'Organisation jouit, en ce qui concerne les droits de douane et les impôts indirects perçus sur les importations et les formalités s'y rapportant, des privilèges, exemptions et immunités qui sont accordés dans des circonstances semblables aux gouvernements étrangers. Conformément à cette disposition, l'Organisation importe des marchandises destinées à un usage officiel au Siège sans restrictions et sans avoir à s'acquitter de droits de douane ou d'impôts indirects. En ce qui concerne les exportations, dans un petit nombre de cas (principalement pour certaines fournitures médicales, les stupéfiants et certains matériels techniques), l'Organisation doit obtenir une licence spéciale du Department of Commerce des Etats-Unis; ces licences ont été obtenues sans grande difficulté [89]. Toutefois, en 1962, le Gouvernement des Etats-Unis a institué une restriction à l'exportation selon laquelle l'Organisation était tenue d'obtenir de l'Office of Export Control du Bureau of International Programmes du Department of Commerce une licence pour les documents d'information envoyés des Etats-Unis à destination de certains pays. L'Organisation a protesté contre cette exigence en faisant observer que c'était là une restriction qui pourrait paralyser ses activités en matière d'information dans les pays visés. Elle a invoqué les dispositions de l'Article 105 de la Charte et l'alinéa *b* de la section 7 de la Convention générale. Les autorités américaines ont accepté d'exempter l'Organisation de l'obligation d'obtenir une licence pour les articles en question.

185. L'Organisation des Nations Unies n'a guère eu de difficultés en ce qui concerne le bénéfice de l'exonération des « droits de douane ... prohibitions et restrictions » prévu par la Convention, dans le cas des importations et exportations effectuées en dehors du Siège. Dans les cas où des problèmes se sont posés (en raison, par exemple, d'un embargo officiel sur les marchandises provenant de certains pays), la question a été habituellement résolue de manière satisfaisante en faveur de l'Organisation, après que celle-ci ait adressé des représentations aux autorités nationales compétentes.

186. Lorsque des droits de douane sont acquittés par l'importateur auquel l'Organisation achète ensuite les marchandises, celle-ci cherche à obtenir le remboursement de ces droits soit directement, en adressant une demande au gouvernement intéressé, soit indirectement en fournissant à l'importateur des preuves suffisantes pour lui permettre de le faire, dans les cas où l'Organisation a acheté en franchise.

c) *Vente d'articles importés par l'Organisation des Nations Unies ou par des fonctionnaires de l'Organisation*

187. L'alinéa *b* de la section 7 de la Convention générale dispose que les articles bénéficiant de l'exonération de droits de douane parce qu'ils ont été importés par l'Organisation des Nations Unies « ne seront pas vendus

[87] Déclaration du Conseiller juridique devant la Cinquième Commission, document A/C.5/972. Pour le résumé voir A/C.5/SR.982, par. 1 à 8.

[88] Voir également l'alinéa *a* de la section 17, par. 206 et 207.

[89] Pour plus de détails sur la situation en ce qui concerne les droits de douane et impôts indirects des Etats-Unis, voir l'alinéa *a* de la section 17, paragraphes 206 et 207, notamment la liste d'impôts qui était jointe à la lettre du 10 avril 1959 adressée à la Mission des Etats-Unis par le Conseiller juridique.

sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le Gouvernement de ce pays ».

188. On trouve, sur le plan pratique, peu d'exemples d'application de cette disposition. La plupart des ventes d'articles importés par l'Organisation ont concerné du matériel de bureau ou des véhicules usagés. Dans les contrats de vente qu'elle a conclus, l'Organisation a généralement imposé à l'acquéreur de s'acquitter du paiement des droits de douane ou d'obligations analogues. Cette pratique a généralement été suivie par des organismes opérationnels comme l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, qui ont parfois écoulé des quantités importantes de surplus ou d'articles usagés. En Suisse, aux termes du Règlement douanier du 23 avril 1952, les objets admis en franchise ne peuvent être aliénés dans le délai de cinq ans à compter de l'admission en franchise sans que le droit de douane soit acquitté au préalable. Les voitures appartenant à l'Office de Genève peuvent être vendues après l'expiration d'un délai de trois ans sans qu'il soit nécessaire d'acquitter de droits.

189. En 1964, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a adressé au Conseiller juridique d'un organe subsidiaire un avis concernant l'importation en franchise et la vente sur le marché local d'effets personnels appartenant à des fonctionnaires. Après avoir mentionné l'alinéa *b* de la section 7, le mémorandum poursuivait:

> Il n'a jamais pu être dans l'intention de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ni de l'Accord sur le statut conclu avec le pays hôte de rendre ces conditions plus sévères que celles qui sont imposées aux particuliers dans le pays considéré. Certes, un fonctionnaire ne doit pas se mettre dans une situation telle qu'il puisse sembler faire commerce d'articles importés même lorsqu'il acquitte les droits de douane y afférents, mais comme, dans le cas présent, l'importation de l'article s'expliquait par des motifs légitimes, il nous semble que vous avez eu entièrement raison de soutenir la cause du fonctionnaire auprès du gouvernement hôte.
>
> La procédure dont le gouvernement hôte demande l'application, aux termes de laquelle une autorisation serait requise pour chaque vente, sans référence à des normes objectives, n'est pas le type de condition qui était envisagé. Cette condition n'a été imposée dans aucun autre pays. Les conditions dont nous sommes convenus sont celles qui sont nécessaires pour assurer le paiement des impôts et, de façon générale, le respect des lois et règlements pertinents. Elles ne doivent pas placer le fonctionnaire dans une situation moins favorable que celle d'un particulier, et elles ne doivent pas non plus être de nature à réduire à néant le privilège d'importer des effets personnels qui est octroyé par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par l'Accord sur le statut.
>
> S'il est admis que les conditions de vente doivent être arrêtées avec le pays hôte, l'intention n'est pas que ces conditions soient établies d'une manière unilatérale et arbitraire, mais qu'elles soient négociées en vue de protéger les intérêts légitimes des deux parties, c'est-à-dire garantir le pays hôte contre l'abus des privilèges d'importation et garantir à l'Organisation des Nations Unies et à son personnel la jouissance effective de ces privilèges aux fins auxquelles ils répondent.

La question de la vente des publications officielles et des cartes de vœux du FISE sera examinée plus loin, à l'alinéa *a* de la section 16, paragraphes 192 à 198.

190. Dans le cas des accords relatifs à la FUNU, à l'ONUC et à la Force des Nations Unies à Chypre, des dispositions prévoient la création d'économats et de cantines qui sont autorisés à vendre des produits de consommation exonérés de droits de douane aux membres de la Force en question et aux fonctionnaires du Secrétariat affectés à la Force. Le paragraphe 23 de l'Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre [90] dispose que

> Le Commandant prendra toutes mesures nécessaires pour empêcher que l'exonération ne donne lieu à des abus et pour empêcher la vente ou la revente des fournitures en question à des tiers. Le Commandant examinera avec bienveillance les observations ou les demandes du Gouvernement relatives au fonctionnement des économats et cantines.

191. Le paragraphe 23 de l'Accord relatif à la FUNU est très voisin. Aux termes du paragraphe 16 de l'Accord relatif à l'ONUC [91], les biens importés en franchise, y compris les biens destinés à être vendus à des personnes servant dans la Force, ne pouvaient être revendus à des tiers, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le gouvernement hôte.

Section 16. — Publications

a) *Interprétation du terme « publications » et problèmes posés par la distribution de publications*

192. Aux termes de l'alinéa *c* de la section 7 de la Convention générale, l'Organisation des Nations Unies est exonérée

> de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation à l'égard de ses publications.

On trouve des dispositions analogues dans plusieurs autres accords [92].

193. Le terme « publications » a été fréquemment interprété comme s'appliquant aux films et aux enregistrements produits par l'Organisation ou sur sa demande, comme aux documents imprimés [93]. Selon un mémorandum intérieur rédigé en 1952 par le Service juridique,

> ... 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 Etats 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.

194. On peut noter que le paragraphe 1 de l'article premier de l'Accord pour l'importation d'objets de

---

[90] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 492, p. 71.

[91] *Ibid.*, vol. 414, p. 238.

[92] Alinéa *e* de la section 5 de l'Accord conclu avec la Suisse, alinéa *c* de la section 10 de l'Accord relatif à la CEPAL, alinéa *c* de la section 8 de l'Accord relatif à la CEAEO.

[93] Voir par exemple la déclaration faite par le Conseiller juridique devant la Cinquième Commission à sa 982e séance, citée à l'alinéa *a* de la section 15, par. 182.

caractère éducatif, scientifique ou culturel[94], qui est entré en vigueur le 21 mai 1952, dispose:

Les Etats contractants s'engagent à ne pas appliquer de droits de douane et autres impositions à l'importation ou à l'occasion de l'importation:

...

b) Aux objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel visés dans les annexes B, C, D et E au présent Accord, lorsqu'ils répondent aux conditions fixées par ces annexes et sont des produits d'un autre Etat contractant.

L'annexe C, iv, se lit comme suit:

Films, films fixes, microfilms et enregistrements sonores de caractère éducatif, scientifique ou culturel, produits par l'Organisation des Nations Unies ou l'une de ses institutions spécialisées.

En conséquence, tant les films produits par l'Organisation des Nations Unies que les films produits par les institutions spécialisées sont expressément exonérés de droits de douane et d'autres impositions en rapport avec leur importation.

195. En 1953, le Service juridique a adressé au Service de l'information un mémorandum concernant certains aspects de l'importation de films destinés à être distribués et vendus sur le territoire d'un Etat Membre. Après avoir de nouveau indiqué qu'il fallait considérer les films comme des « publications » au sens de l'alinéa *c* de la section 7 de la Convention générale et que leur importation aux fins de distribution constituait un « usage officiel », le mémorandum s'attachait ensuite au fait que certains films devaient être projetés aux termes de contrats de location alors que d'autres devaient être vendus.

... En ce qui concerne les contrats de location, la réserve figurant à l'alinéa *b* de la section 7 ne sera pas applicable, puisqu'il est entendu que l'Organisation des Nations Unies conserve la propriété des films importés aux termes d'accords de cette nature pendant toute la durée de ces accords.

En ce qui concerne les contrats de vente, nous devons présenter les observations suivantes. En premier lieu, bien qu'un transfert de propriété ait lieu en vertu de ces accords, nous ne pensons pas qu'ils appartiennent à la catégorie envisagée par la réserve figurant à l'alinéa *b* de la section 7. La transaction effectuée par ces contrats de vente, qui porte sur des films de l'Organisation des Nations Unies, se distingue donc nettement d'une transaction commerciale ordinaire. L'objectif essentiel du programme de distribution des films de l'Organisation, qui est de faire largement connaître les activités de l'Organisation sur le territoire du pays intéressé, reste le même en dépit du fait que l'agent commercial de l'Organisation dans le pays en question reçoit une redevance pour l'importation des films. Ce sont les objectifs qui motivent la conclusion du contrat qui constituent le facteur essentiel à cet égard. De plus, à notre connaissance, la méthode actuelle d'importation et de distribution des films de l'Organisation est le seul moyen de les introduire dans les divers circuits. Le fait que les films doivent passer par les circuits commerciaux ordinaires pour parvenir sur les écrans ne modifie pas en lui-même le caractère de la transaction, qui reste une transaction officielle de l'Organisation des Nations Unies. En effet, la réserve apportée par la Convention en ce qui concerne les ventes s'applique manifestement lorsque l'Organisation a cessé de faire usage des objets en question, alors que dans le cas présent, la vente constitue seulement une première étape de l'usage officiel...

[94] Nations Unies *Recueil des Traités*, vol. 131, p. 25.

196. En ce qui concerne l'importation « en vue de la revente » de publications de l'Organisation des Nations Unies, le Conseiller juridique a donné l'avis ci-après dans un mémorandum intérieur rédigé en 1959; il s'agissait de la vente des documents de la Conférence internationale des Nations Unies sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques, qui avaient été imprimés en dehors des Etats-Unis.

... Je ne crois pas qu'en règle générale l'Organisation des Nations Unies puisse accepter d'acquitter au profit du gouvernement d'un Etat Membre des droits de douane sur ses publications. Cela étant vrai pour toutes les publications ordinaires de l'Organisation, il serait particulièrement anormal que la distribution mondiale des actes d'une conférence aussi importante que la Conférence sur l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques doive rencontrer des obstacles radicalement contraires aux buts dans lesquels la Conférence a été réunie, pour le simple motif que la demande particulière dont faisaient l'objet ces volumes les a portés à l'attention des gouvernements.

La question de la revente n'a pas de sens sur le plan juridique dans le cas des publications. Dès l'origine, il a été entendu que la revente par des agents commerciaux constituerait le moyen normal de distribution des publications imprimées de l'Organisation des Nations Unies.

197. Après avoir mentionné les alinéas *a* et *b* de la section 7 de la Convention générale, le Conseiller juridique poursuivait:

Je ne considère pas que le simple fait que l'agent commercial soit autorisé à vendre avec une marge bénéficiaire ou que notre prix de vente puisse en quelque manière tenir compte de la commission ou du profit de l'agent commercial ait un effet quelconque sur les motifs de l'exonération. C'est pourquoi je laisse de côté pour l'instant la question de savoir si une marge bénéficiaire déterminée représente raisonnablement l'équivalent des services de distribution assurés par les libraires ou d'autres intermédiaires commerciaux au profit de l'Organisation.

Indépendamment de la protection garantie par notre propre Convention, nos publications sont également exonérées de droits de douane et autres impositions par les nombreux Etats parties à l'Accord de l'UNESCO pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel, qui prévoit en outre l'octroi de facilités particulières pour l'importation des livres et des publications de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées (notamment en matière de licences et de devises) [article II *c*].

En ce qui concerne la situation à l'égard des Etats-Unis, la section 2 *d* de l'*International Organizations Immunities Act* accorde à l'Organisation, en ce qui concerne les droits de douane, les exemptions qui sont accordées dans des circonstances semblables aux gouvernements étrangers. Je serais d'avis que nous considérions que cette section, telle qu'elle a été interprétée pendant plus de dix ans dans la pratique officielle, confère à l'Organisation des Nations Unies, en tant qu'importateur, une exonération aussi large que l'exonération prévue par l'Assemblée générale à la section 7 *c* de la Convention.

198. L'une des ventes les plus régulières de publications de l'Organisation des Nations Unies, et aussi la plus importante, est la vente annuelle des cartes de vœux du FISE. La grande majorité des cent et quelques pays où ces cartes sont actuellement vendues exonèrent de tous droits l'importation et la vente desdites cartes. En 1964, les pays suivants imposaient le paiement de droits de douane sur les cartes du FISE: Argentine,

Australie, Ceylan, Chili, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Gambie, Inde, Japon, Kenya, Nouvelle-Zélande, Suède et Tanzanie. La « purchase tax » était acquittée au Royaume-Uni.

199. Indépendamment de la question des droits de douane et des restrictions analogues imposées à l'importation de publications de l'Organisation des Nations Unies, il peut exister des formes de contrôle plus direct: il s'agit de la censure du gouvernement ou de la nécessité d'obtenir de celui-ci une licence [95]. Un Etat Membre a demandé au Centre d'information de l'Organisation se trouvant sur son territoire de suspendre la projection de films de l'Organisation jusqu'à ce que la Commission de censure ait donné l'autorisation nécessaire. A la suite de discussions avec le gouvernement hôte, le Secrétariat de l'Organisation a adressé en 1966 à la mission permanente de l'Etat en question une lettre où se trouvaient exposés 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.

200. Après avoir cité ces dispositions de la Convention, la lettre poursuivait:

Vous conviendrez qu'une demande visant à censurer des films de l'Organisation des Nations Unies constituerait une contrainte prohibée par la section 3 de la Convention. En ce qui concerne la section 4, les films de l'Organisation font partie de sa documentation et toute censure serait par conséquent contraire à cette section qui prévoit l'inviolabilité des documents de l'Organisation, « où qu'ils se trouvent ». Les films de l'Organisation sont également protégés par l'exonération prévue par la section 7 *c*, étant donné qu'ils font partie des publications de l'Organisation.

En outre, si un gouvernement devait demander en particulier le droit de censurer les documents de l'Organisation et si cette demande était acceptée, ce serait en violation de l'Article 100 de la Charte, qui prévoit que les Etats Membres ne doivent pas chercher à influencer le Secrétariat dans l'exécution de sa tâche et qui interdit au Secrétariat d'accepter des instructions d'une autorité extérieure à l'Organisation.

La question continue à faire l'objet de discussions avec le gouvernement intéressé.

201. On peut noter que la section 6 de l'Accord relatif à la CEPAL prévoit expressément que l'exemption de la censure dont bénéficient sa correspondance et ses autres communications s'applique « sans que cette énumération soit limitative, aux publications, photographies, films fixes et cinématographiques et aux enregistrements sonores ». L'alinéa *a* de la section 6 de l'Accord relatif à la CEA et l'alinéa *a* de la section 13 de l'Accord relatif à la CEAEO contiennent des dispositions similaires.

[95] En 1962, les Etats-Unis ont voulu imposer à l'Organisation des Nations Unies l'obligation d'obtenir une licence pour l'exportation de documents d'information à destination de certains pays. Après un échange de correspondance, les Etats-Unis ont reconnu que l'Organisation était exemptée de cette obligation; voir l'alinéa *b* de la section 15, par. 184.

b) *Droits d'auteur et brevets de l'Organisation des Nations Unies*

202. L'Organisation des Nations Unies a obtenu la protection de ses droits d'auteur dans les cas où elle a jugé une telle protection souhaitable, en procédant à l'enregistrement de ses publications et autres œuvres auprès des autorités nationales compétentes. En 1950-1951, un échange de correspondance a eu lieu entre l'Organisation et l'United States Copyright Office (Bureau américain des droits d'auteur) au sujet de la capacité juridique de l'Organisation de procéder à l'enregistrement d'une œuvre en vue de la protection des droits d'auteur. La lettre envoyée par l'Organisation comprenait le passage suivant:

En ce qui concerne la situation de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées à l'égard de l'*United States Copyright Law* (17 USC) [Loi des Etats-Unis sur les droits d'auteur], il semble certain que ces organisations puissent être auteurs ou propriétaires d'œuvres pouvant bénéficier de la protection des droits d'auteur. Ce sont des personnes juridiques dotées de la capacité d'acquérir des biens et elles peuvent être « auteurs » aux termes de la définition de la section 26, qui englobe les employeurs dans le cas d'œuvres exécutées pour leur compte. Dans le cas où l'Organisation des Nations Unies ou une institution spécialisée est « l'auteur ou le propriétaire d'une œuvre bénéficiant de la protection des droits d'auteur », il semblerait qu'elle ait droit à la protection des droits d'auteur assurée par la première phrase de la section 9 et elle ne pourrait pas se voir appliquer la réserve applicable seulement aux citoyens ou sujets d'Etats étrangers. Du fait qu'elle est une personne internationale *sui generis*, l'Organisation des Nations Unies n'est pas citoyen ou sujet d'un Etat étranger. De même, la raison d'être de l'exigence de réciprocité imposée par la réserve est absente puisque l'Organisation et les institutions spécialisées n'accordent aucune protection en matière de droits d'auteur.

Bien qu'il ne s'ensuive pas qu'on doive considérer l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées comme « apatrides », nous convenons avec vous que le raisonnement employé par la Circuit Court of Appeals dans l'affaire *Houghton Mifflin Co. c. Stackpole Sons, Inc.* (104 F. 21 306) s'applique également à elles. Si, comme l'a affirmé le tribunal dans cette affaire, un apatride peut bénéficier de la protection des droits d'auteur sans que lui soit applicable la disposition touchant la réciprocité, il semblerait, selon moi, que l'exigence de réciprocité ne s'applique pas, *a fortiori*, à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées.

Cette conclusion est en outre étayée, nous en convenons avec vous, par la *Public Law 291*. La capacité d'acquérir des biens, à laquelle on peut en gros assimiler le droit à la protection des droits d'auteur, est un privilège reconnu par la section 2 de cette loi, et, aux termes de la section 9, le bénéfice de ce privilège ne peut être subordonné à l'exigence de réciprocité qui pourrait exister dans le cas de gouvernements étrangers.

203. En 1951, au cours de l'élaboration de la Convention universelle sur le droit d'auteur, il a été proposé d'inclure dans la Convention un article permettant expressément à l'Organisation des Nations Unies de bénéficier de la protection des droits d'auteur sur le territoire de tous les Etats contractants. Bien que le texte de la Convention ne comporte pas de disposition dans ce sens, l'entrée en vigueur de la Convention en 1955 et sa ratification par les Etats-Unis ont diminué l'importance de certains des obstacles administratifs et techniques que l'Orga-

nisation avait précédemment rencontrés à l'occasion de l'enregistrement en vue de la protection des droits d'auteur.

204. En 1956, le Service juridique a adressé au Bureau des services généraux une lettre exposant certaines considérations générales relatives à l'obtention éventuelle de brevets pour les inventions qui pourraient être mises au point par l'Organisation des Nations Unies ou pour son compte.

... Il faut noter tout d'abord que le brevet est un droit de propriété. Il n'y a pas aux Nations Unies de règlements s'appliquant spécifiquement à l'administration des brevets appartenant à l'Organisation, mais le Règlement financier et règles de gestion financière de l'ONU comporte des dispositions relatives à la gestion et à la vente des biens de l'Organisation en général. En l'absence de toute réglementation spécifique relative aux brevets, il faut considérer que ces dispositions générales s'appliqueraient à l'administration des brevets appartenant à l'Organisation.

De plus, il est très possible que l'Organisation des Nations Unies désire, à l'avenir, prendre des brevets sur des inventions qui ne lui appartiendraient pas. Il pourrait en être ainsi non seulement en ce qui concerne des inventions qui pourraient constituer une source importante de revenus pour l'Organisation et qui permettraient ainsi de réduire les contributions des Etats Membres, mais aussi en ce qui concerne des inventions dont l'Organisation désirerait pour une raison quelconque assurer l'exploitation dans un souci de contrôle.

La question se pose donc de savoir s'il est nécessaire ou souhaitable d'adopter une politique générale aux termes de laquelle les inventions appartenant à l'Organisation seraient mises, en général, à la disposition du public. Il est facile de se rendre compte que cela peut être souhaitable dans certains cas mais pas dans d'autres. La conclusion serait donc qu'il faut procéder à un examen de chaque cas particulier.

Section 17. — Droits d'accise et taxes à la vente; achats importants

a) *Droits d'accise et taxes à la vente entrant dans le prix*

205. La section 8 de la Convention générale est conçue comme suit:

Bien que l'Organisation des Nations Unies ne revendique pas, en principe, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers, cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend des droits et taxes de cette nature, les Membres prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes.

La section 6 de l'Accord conclu avec la Suisse établit une règle analogue [96].

206. Pour ce qui est des Etats-Unis d'Amérique, l'Accord relatif au Siège ne mentionne pas que l'Organisation des Nations Unies soit exonérée des droits d'accise et taxes à la vente. Toutes les exonérations sont donc fonction de mesures que les autorités fédérales, les Etats ou les autorités municipales auraient prises, sous réserve des dispositions de la Charte et de la Convention générale, qui, elles, constituent des obligations dont les Etats-Unis sont tenus en droit international. En 1958, la Cinquième Commission a examiné la question de la situation de l'Organisation des Nations Unies en matière fiscale, eu égard notamment aux impôts des Etats-Unis atteignant l'Organisation. A la 704e séance de la Cinquième Commission, au cours de la treizième session de l'Assemblée générale, le représentant des Etats-Unis d'Amérique et le Conseiller juridique, au nom du Secrétaire général, ont fait des déclarations, compte tenu desquelles il a été décidé de différer l'examen de la question jusqu'au moment où le Secrétariat et la Mission des Etats-Unis auraient pu débattre les questions en suspens. En conséquence, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a adressé au conseiller juridique de la Mission des Etats-Unis, le 10 avril 1959, une lettre [97] dans laquelle, notamment, il dressait la liste des divers impôts frappant l'Organisation des Nations Unies.

... Je voudrais me référer aux divers entretiens que nous avons eus au sujet des nombreux problèmes que pose l'application à l'Organisation des Nations Unies des impôts indirects des Etats-Unies et qui ont été évoqués par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale à sa 667e séance. Il y a lieu de rappeler qu'à l'issue des déclarations que nous avons faites à la Commission, à sa 704e séance, il a été décidé que le mieux serait que le Comité consultatif et l'Assemblée générale diffèrent l'examen de ces questions en attendant que se soient déroulés les entretiens prévus entre le Secrétariat et la mission des Etats-Unis auprès de l'Organisation.

J'ai fait dresser la liste des impôts frappant l'Organisation des Nations Unies aux Etats-Unis; cette liste ne prétend pas, du moins du point de vue technique, être exhaustive, mais pourrait néanmoins servir d'ordre du jour à nos entretiens. C'est pourquoi je voudrais maintenant vous proposer d'examiner la liste ci-jointe et, le cas échéant, de la compléter ou de présenter les propositions que vous jugeriez appropriées, et suggérer que nous nous réunissions ensuite pour rechercher comment nous pouvons parvenir à une entente quant aux conclusions qui pourraient être présentées à l'Assemblée générale ou quant aux mesures juridiques qu'il serait possible de suggérer à son intention ...

Pour l'instant, il me paraît utile de présenter les observations suivantes. Les dispositions fiscales énumérées dans la liste y figurent soit en raison de l'intérêt particulier que les membres de la Cinquième Commission ont manifesté quant à leur application, soit parce qu'elles peuvent être appliquées à l'Organisation des Nations Unies d'une manière qui aurait peut-être empêché les Etats-Unis d'adhérer à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Dans plusieurs cas, nous avons relevé des exonérations existantes, non parce qu'elles atteignent directement l'Organisation des Nations Unies, mais parce qu'elles servent à montrer quelle est la politique de mise en œuvre de l'impôt ou dans quelle mesure les autorités américaines peuvent ajuster l'application de l'impôt.

Comme je l'ai fait observer dans ma déclaration à la Cinquième Commission, la technique juridique la mieux appropriée pour

[96] Pour ce qui est des commissions économiques, seul l'Accord relatif à la CEAEO comporte une disposition spécifique. La section 9 de cet accord est conçue comme suit: « L'Organisation des Nations Unies sera exonérée des droits de consommation, des taxes à la vente, des taxes de luxe et tous autres impôts indirects quand elle effectuera, pour l'usage officiel de la CEAEO, des achats importants sur lesquels des droits ou taxes de cette nature sont normalement perçus. Toutefois, la CEAEO ne revendiquera pas, en principe, l'exonération des droits de consommation et des taxes à la vente qui font partie intégrante du prix des biens mobiliers ou immobiliers et ne peuvent en être distingués. »

[97] Cette lettre, comme celle que le Secrétaire général a adressée le 9 septembre 1959 et qui est citée plus loin, reprend l'essentiel de la déclaration faite par le Conseiller juridique à la 704e séance de la Cinquième Commission.

modifier l'incidence d'un impôt donné sur l'Organisation des Nations Unies est fonction de la nature de cet impôt. Sous réserve que toutes questions tenant à des considérations antérieures de principe soient réglées, on pourrait convenir d'une ligne de conduite en ayant recours à l'un quelconque des procédés suivants : par la simple adhésion des Etats-Unis à la Convention, par la modification de l'Accord relatif au Siège, par le truchement de la réglementation relative au Siège ou de la législation de l'Etat ou du gouvernement fédéral ou (cela serait peut-être plus approprié dans certains cas) par entente, interprétation officielle ou décision écrite. Je tiens pour acquis que nous nous efforcerons naturellement de trouver les mesures répondant de la façon la plus efficace aux besoins de l'Organisation en utilisant les procédés juridiques les plus simples qui seront à notre disposition. Il y a lieu de rappeler à cet égard que, juste avant que ces questions eussent été soulevées à la Cinquième Commission, le Secrétaire général m'avait demandé d'aborder avec votre Mission la question particulière des boissons alcooliques importées par l'Organisation des Nations Unies en vue de leur vente aux bars des délégués, dans le cadre des fonctions officielles de l'Organisation. Il serait bien entendu nécessaire que cette vente soit effectuée à des prix appropriés et dans le cadre des garanties voulues, comme viennent de le suggérer certains représentants à la Cinquième Commission. Toutefois, pour aucun des impôts figurant dans la liste ci-jointe, on ne s'est efforcé d'envisager le genre de mesures que l'on pourrait ou devrait prendre; la raison en est que la liste doit servir d'ordre du jour à nos entretiens et qu'elle ne tend nullement à présenter par avance des arguments en vue de ces entretiens . . . »

Incidence des impôts des Etats-Unis sur l'Organisation des Nations Unies

I. — *Impôts indirects*

A. — *Impôts fédéraux*

1. *Taxes à la production:* frappant les articles vendus par les fabricants, producteurs ou importateurs (chapitre 32 de l'*Internal Revenue Code* de 1954; deuxième partie de l'*Excise Tax Technical Changes Act* de 1958, 72 Stat. 1275).

a) Exemples pertinents:

Véhicules à moteur, pièces et accessoires, pneus et chambres à air; essence et huiles lubrifiantes; appareils ménagers, ampoules électriques; matériel photographique, pièces et accessoires; machines comptables;

b) Exonération en vigueur:

i) Loi (*Excise Tax Technical Changes Act*, section 4221): vente en vue de l'exportation à un Etat, à une collectivité locale ou à un établissement d'enseignement à but non lucratif pour leur usage exclusif;

ii) Décision des autorités fiscales: personnel diplomatique accrédité, indépendamment de toute convention, qui achète au fabricant (Rev. Rul. 296, 1953-2 CB 325).

2. *Taxes sur les ventes au détail*

a) Champ d'application: une taxe, représentant 10 p. 100 du prix de vente, frappe de nombreux types d'articles vendus par le comptoir d'articles pour cadeaux ou le magasin de souvenirs de l'ONU (chapitre 31 de l'*Internal Revenue Code* de 1954; première partie de l'*Excise Tax Technical Changes Act*);

b) Exonérations en vigueur:

i) Exonération des acquéreurs visés sous 1 *b*, i;

ii) Exonération du personnel diplomatique accrédité visé sous 1 *b*, ii, en ce qui concerne les achats effectués chez un détaillant qui, autrement, seraient assujettis à la taxe;

iii) Pas d'exonération en ce qui concerne les ventes effectuées par les autorités fédérales (ou par un organisme fédéral, sauf disposition législative prescrivant expressément l'exonération).

3. *Alcools*

a) La taxe frappe tous les alcools distillés et composés (y compris les parfums), tous les vins et boissons à base de vin entreposés produits ou importés, et la bière fabriquée et transportée ou importée aux Etats-Unis (chapitre 51 de l'*Internal Revenue Code* de 1954 modifié par l'*Excise Tax Technical Changes Act*);

b) Exonérations:

i) En cas d'usage des autorités fédérales (section 7510 de l'*Internal Revenue Code*, 26 CFR 225.890);

ii) En cas d'exportation (sections 5053, 5062 et 5247 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*; définition du terme « exportation »: 26 CFR 252.18);

iii) Diverses exonérations concernant les utilisations techniques et industrielles ainsi que l'utilisation d'alcools à des fins autres que la fabrication de boissons alcooliques (voir, par exemple, les sections 5003 et 5214 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*).

4. *Patente:* acquittée par les détaillants en alcools et en bière (section 5121 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*: 54 dollars par an — frappe les organisations qui vendent des boissons alcooliques à leurs membres: 26 CFR 194.37).

5. *Tabac*

a) La taxe frappe le tabac (10 cents par livre), les cigares (de 75 cents à 20 dollars par mille), les cigarettes (de 3,50 à 8,40 dollars par mille), etc., fabriqués ou importés aux Etats-Unis (section 5701 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*, 26 CFR 270.60-62); le fabricant ou l'importateur est tenu d'acquitter ces taxes (section 5703 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*) et chacun des fabricants ou importateurs appose les timbres sur les articles assujettis à la taxe avant que ceux-ci ne quittent ses entrepôts (26 CFR 270.149 et 193, 275.138 et 182);

b) Exonérations:

i) Expéditions de tabac destiné à être consommé hors du territoire auquel s'étend l'application de la législation fiscale des Etats-Unis (section 5704 de l'*Excise Tax Technical Changes Act*);

ii) Cigares et cigarettes importés par les fonctionnaires et agents consulaires qualifiés en vue de leur usage personnel ou de l'usage officiel du consulat (26 CFR 270.196, 275.185);

iii) Tabac acheté par des institutions ou organismes fédéraux en vue d'une distribution gratuite sur le territoire des Etats-Unis (26 CFR 295.50).

6. *Droits de timbre:* chapitre 34 de l'*Internal Revenue Code*, modifié par l'*Excise Tax Technical Changes Act*.

a) Imposition (atteignant essentiellement la Caisse commune des pensions du personnel):

i) Ventes et cessions d'actions (l'impôt représente de 4 à 8 cents pour chaque tranche de 100 dollars de la valeur actuelle de l'action: section 4321) et titres de créance (l'impôt est de 11 cents pour les cessions: sections 4311 et 4331);

ii) Exonérations particulières: dépositaires et curateurs (section 4342); cessions ordonnées par la loi (section 4343);

iii) Polices et lettres de garantie délivrées par les assureurs étrangers (de 1 à 4 cents par dollar de prime: section 4371);

iv) Exonérations particulières: polices signées ou contresignées par un représentant de l'assureur dans l'Etat où l'assureur est autorisé à exercer son activité (section 4373).

b) Exonérations générales:

i) Instruments délivrés par le gouvernement fédéral, les gouvernements étrangers, les gouvernements des Etats, les collectivités locales et certaines associations américaines (section 4382);

ii) Le gouvernement fédéral et ses services ne sont pas tenus d'acquitter de droits de timbre pour les instruments auxquels ils sont parties, mais le paiement de ces droits peut être imposé à toute autre partie qui y est assujettie (section 4384);

iii) Le personnel diplomatique est exonéré des droits de timbre auxquels, n'étaient ses fonctions, il serait assujetti (Rev. Rul. 296, 1953-2 CE 325).

B. — *Etat de New York*

1. Exonération: l'Organisation des Nations Unies n'est pas tenue d'acquitter les impôts indirects et taxes à la vente auxquels l'Etat assujettit normalement la vente de biens mobiliers corporels, si l'Organisation acquiert lesdits biens pour son usage officiel (section 5 *e* de la *New York Tax Law*).

2. Application différée: l'exonération n'est pas applicable tant que les Etats-Unis n'auront pas adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Lois de 1948, e.745, section 2).

3. Impôt de l'Etat de New York frappant les ventes de biens mobiliers corporels.

a) *Taxe sur l'essence:*

i) Imposition: taxe de 6 cents par gallon frappant les ventes effectuées sur le territoire de l'Etat par tout distributeur (*New York Tax Law*, section 284); la taxe est due par le distributeur, mais elle est répercutée sur l'acheteur (section 289 *c*);

ii) Exonération: ventes dans des conditions qui, en vertu de la Constitution des Etats-Unis et de lois fédérales adoptées en exécution de la Constitution, interdisent la perception de la taxe (section 284); fonctionnaires consulaires (1938, Op. Atty. Gen. 336); Etats, municipalités, organismes publics, organes fédéraux (plusieurs avis de l'Attorney General).

b) *Taxe sur les cigarettes:*

i) Imposition:

1) Une taxe frappe toutes les cigarettes que toute personne détient, sur le territoire de l'Etat, en vue de les revendre; par suite, toutes les ventes de cigarettes sont assujetties à la taxe et les personnes chargées de l'apposition des timbres sont responsables du paiement de la taxe (*New York Tax Law*, section 471); le montant de la taxe est de 5 cents par paquet, pour les cigarettes; pour les autres produits à base de tabac, elle représente 15 p. 100 du prix de gros;

2) Dans les cas autres que ceux qui sont visés ci-dessus, la taxe est due en ce qui concerne les cigarettes que toute personne consomme sur le territoire de l'Etat (section 471 *b*);

ii) Exonération: ventes aux autorités fédérales et ventes effectuées dans des conditions qui font que l'Etat de New York n'a pas le pouvoir d'imposer le paiement de la taxe (section 471).

4. Impôts de l'Etat de New York faisant par ailleurs l'objet d'une exonération.

a) *Taxes sur les boissons alcooliques (New York Tax Law*, section 424): cette taxe est remboursée à l'Organisation des Nations Unies (en vertu de la section 434) comme suite à l'avis, en date du 19 août 1952, du conseiller du Département fiscal et financier de l'Etat, en ce qui concerne les boissons alcooliques vendues dans les bars et restaurants du Siège, dont l'accès est réservé, ces ventes étant effectuées à des fins officielles et l'Organisation étant exonérée d'impôts dans l'exercice de ses fonctions officielles;

b) *Licences de vente au détail de boissons alcooliques (New York Alcoholic Beverage Control Law*, sections 56, 66, 83): exonération établie par l'avis de l'Attorney General en date du 26 octobre 1951 concernant le fondement de l'Article 105 de la Charte.

5. Autres impôts de l'Etat de New York ne faisant pas l'objet d'exonérations expresses: *Taxes sur les cessions de titres négociables.*

a) Imposition: la taxe frappe toutes les ventes et cessions de titres négociables, à raison de 4 cents par action (*New York Tax Law*, section 270);

b) Exonérations: exonérations « techniques » analogues aux exonérations en vigueur sur le plan fédéral (sections 270, 270 *b*, 270 *c*).

C. — *Ville de New York*

1. *Cigarettes*

a) Les ventes et la consommation de cigarettes sur le territoire de la Ville sont frappées d'une taxe analogue à celle de l'Etat de New York (*New York City Administrative Code*, section D 46-2.0).

2. *Cigares et tabac:* imposition nouvelle: vraisemblablement en cours d'élaboration.

3. *Taxe sur les licences de vente au détail de boissons alcooliques*

a) Imposition: cette taxe frappe les licences délivrées par la State Liquor Authority qui concernent la vente au détail d'alcools, de vin ou de bière sur le territoire de la Ville; cette taxe annuelle représente 25 p. 100 des droits dont l'Etat frappe lesdites licences (*Administrative Code*, section 46-2.0);

b) Exonération: Organisation des Nations Unies (*Administrative Code*, section F 46-3.0, par.3).

II. — *Droits de douane*

A. — *Application*

« Sauf disposition contraire, . . . [les droits de douane] frappent tous les articles importés aux Etats-Unis d'un pays étranger » (*Tariff Act* de 1930, 19 USC 1001). Etant donné que la liste des produits assujettis à ces droits est trop longue pour que l'on puisse se livrer à un examen détaillé, on peut noter ce qui suit:

1. Tabacs (titre 6);

2. Alcools, vins et autres boissons (titre 8);

3. Produits vendus par les comptoirs d'articles pour cadeaux ou les magasins de souvenirs en général.

B. — *Exonérations*

1. Organisation des Nations Unies

a) Loi: en ce qui concerne les droits de douane et les impôts indirects frappant les importations et les formalités s'y rapportant, les exonérations sont celles qui sont accordées dans des circonstances semblables aux gouvernements étrangers [*International Organizations Immunities Act*, section 2 *d*, 22 USC 288 *a d*)];

b) Règlements: les « privilèges d'importation en franchise » prévus par la loi s'appliquent, selon les définitions réglementaires, aux « biens » de l'Organisation « sur réception, dans chaque cas, des instructions ministérielles données uniquement sur demande du Département d'Etat » [19 CFR 10.30 *a b*)];

c) Pratique: l'attestation de l'ONU aux fins des instructions ministérielles exigées par le règlement susmentionné a toujours été étendue aux boissons alcooliques dans le cadre de l'expression « pour l'usage officiel de l'Organisation des Nations Unies », mais l'Organisation a restreint l'application de cette expression à la consommation de boissons alcooliques à l'occasion des réceptions officielles qu'elle organise;

d) Décision administrative: l'exonération dont bénéficie l'Organisation n'est pas applicable aux articles fabriqués à l'étranger,

importés par une société américaine et vendus à l'ONU, l'importateur étant tenu d'acquitter la taxe sur les ventes (Décision spéciale du 17 février 1955, *CCH Standard Federal Tax Reporter*, Supplément, par. 48, 274).

2. Les représentants permanents des Etats Membres et certains membres permanents de leur personnel (voir la section 15 de l'Accord relatif au Siège) bénéficient du privilège d'importer en franchise des droits de douane et impôts indirects les articles destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille [19 CFR 10.30*b b*)].

3. Cas particulier de la commercialisation (par exemple, comptoir d'articles pour cadeaux et magasin de souvenirs de l'ONU):

a) L'exonération des droits de douane et impôts indirects frappant les articles importés ne s'applique pas aux importations effectuées par un organisme qui ne fait pas partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies (Coopérative de l'ONU ou Fédération mondiale des associations pour les Nations Unies, par exemple);

b) L'Organisation n'a pas eu l'occasion de revendiquer le bénéfice de l'exonération pour les biens lui appartenant qu'elle importe en vue de les revendre.

207. Cette lettre a été suivie d'une autre, que le Secrétaire général a adressée, le 9 septembre 1959 au représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique.

... J'ai l'honneur de me référer à la 667e séance de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale, au cours de laquelle diverses questions ont été soulevées quant à l'application à l'Organisation des Nations Unies ou au Siège de l'ONU des impôts indirects des Etats-Unis ou, dans certains cas, des droits de douane. Il y a lieu de rappeler que, conformément aux déclarations faites à la 704e séance de la Commission par le représentant du Secrétaire général et par le représentant des Etats-Unis d'Amérique, il a été décidé que les questions juridiques et financières et les questions de principe en jeu devraient être débattues entre le Secrétariat de l'Organisation et la Mission des Etats-Unis auprès de l'ONU avant que des recommandations soient présentées au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et à l'Assemblée générale.

Après que les deux parties eurent procédé à une étude préliminaire, toutes les questions particulières évoquées, ainsi que les répercussions que les impôts indirects des Etats-Unis ont de façon générale sur l'Organisation, ont fait l'objet d'un examen approfondi lors de réunions tenues au Siège de l'ONU, les 11 et 12 juin 1959. Le bref exposé qui va suivre récapitule les problèmes examinés et les conclusions auxquelles je suis parvenu à l'issue de cet examen. Il m'a semblé préférable de vous faire connaître en priorité quel est mon avis sur les divers points, afin que tout rapport qui sera adressé au Comité consultatif puisse tenir compte des conclusions, problèmes juridiques ou considérations pratiques dont l'intérêt pourrait apparaître à votre gouvernement.

A. — *Taxes à la production*

1. Les taxes fédérales à la production frappent un grand nombre d'articles faisant l'objet d'achats réguliers de la part de l'Organisation des Nations Unies (chapitre 32 de l'*Internal Revenue Code* de 1954; deuxième partie de l'*Excise Technical Changes Act* de 1958, 72 Stat. 1275). Il s'agit, par exemple, des véhicules à moteur, des pièces et accessoires, des pneus et des chambres à air, de l'essence et des huiles lubrifiantes, de certains appareils ménagers et des ampoules électriques, du matériel photographique et des machines comptables (y compris les machines louées). Sur le plan technique, il n'y a pas de dispositions législatives spécifiques exonérant les organisations internationales (en dehors du dégrèvement général dont bénéficient toutes les ventes à l'exportation) et, étant donné que c'est le fabricant qui est tenu d'acquitter l'impôt, lequel est ensuite incorporé dans le prix à payer, l'impôt ne peut pas faire l'objet d'une exonération automatique, que ce soit en vertu d'un règlement exécutoire au Siège en application de la section 8 de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation, ou du fait que les Etats-Unis adhéreraient à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, dont la section 7 exonère l'Organisation de tout impôt direct.

2. Je conclus, d'autre part, des entretiens qui se sont déroulés qu'il y a lieu de demander instamment que des mesures soient prises pour permettre à l'Organisation d'être exonérée de ces impôts. Les arguments suivants me semblent concluants:

a) En fixant les modalités d'application de l'Article 105 de la Charte, comme l'y autorise cet article, l'Assemblée générale a posé comme principe que, bien que l'Organisation des Nations Unies ne revendique pas, en règle générale, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens qu'elle achète, cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend des taxes de cette nature, les Membres doivent prendre, chaque fois qu'il leur est possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces taxes. Ce principe est énoncé dans le section 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et il est devenu un élément constant de la pratique des Etats parties. Au moment où l'Assemblée générale a adopté cette Convention, il y avait déjà aux Etats-Unis une législation qui, selon les renseignements communiqués à l'Assemblée générale, renfermait « 95 p. 100 » des éléments de la Convention. Malheureusement, l'*International Organizations Immunities Act* (59 Stat. 669) ne comporte pas de dispositions analogues à celles de la section 8 de la Convention. Etant donné le nombre et le montant des achats importants que l'Organisation doit effectuer dans le pays où se trouve son Siège, cette omission est lourde de conséquences. En attendant que les Etats-Unis adhèrent à la Convention, il semble donc souhaitable de trouver les moyens de placer le gouvernement hôte sur un pied d'égalité avec les autres Membres en ce qui concerne la remise des impôts indirects. L'Organisation des Nations Unies attache une grande importance au principe de la remise car il s'agit d'un principe d'équité qui a pour but d'uniformiser le coût des achats effectués par l'Organisation dans le monde entier et, par suite, la charge qui en résulte pour les Etats Membres.

b) Les membres du personnel diplomatique des missions permanentes des Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies qui achètent aux fabricants sont exonérés du paiement de ces impôts indirects fédéraux (Rev. Rul. 296, 1953-2 CB 325). Il semblerait illogique que l'Organisation paie les impôts prélevés par les autorités fédérales et dont la charge retombe sur tous les Etats Membres, alors que les mêmes achats ne seraient pas imposés s'ils étaient effectués par le représentant permanent d'un Etat Membre du fait qu'il est accrédité auprès de l'Organisation des Nations Unies. (Il est aussi loisible de faire observer que l'existence de la décision des autorités fiscales témoigne du pouvoir d'exonérer de telles transactions.)

B. — *Taxes sur les ventes au détail*

3. Le détaillant est assujetti à ces taxes en ce qui concerne la vente d'articles très divers dont certains sont vendus par le comptoir d'articles pour cadeaux ou le magasin de souvenirs de l'ONU (chapitre 31 de l'IRC de 1954; première partie de l'*Excise Tax Technical Changes Act*). Les membres du personnel diplomatique des missions auprès de l'Organisation des Nations Unies sont exonérés de ces taxes aux termes de la décision citée plus haut, mais l'exonération ne joue pas pour les ventes effectuées par l'Organisation des Nations Unies. Le Conseiller juridique de l'Organisation estime que, dans certaines conditions, un règlement pris en vertu de la section 8 de l'Accord relatif au Siège

et qui serait exécutoire à l'intérieur du Siège, où s'effectuent ces transactions, pourrait permettre l'exonération de ces taxes. En revanche, les représentants des Etats-Unis ont fait observer que la grande majorité des acheteurs sont des ressortissants américains qui ne sont aucunement fondés à être exonérés de la taxe qu'ils devraient acquitter s'ils effectuaient le même achat en dehors de l'enceinte du Siège, alors que les membres du personnel diplomatique des missions bénéficient de toute manière de l'exonération lorsqu'ils font des achats dans l'enceinte du Siège; ils ont en outre fait observer qu'il pourrait se présenter des difficultés pour ce qui est des relations publiques et de la concurrence avec les entreprises locales de distribution. Contre ces considérations, certains représentants à la Cinquième Commission ont fait valoir que des arguments de principe militaient contre le fait qu'un Etat Membre prélève des impôts à l'intérieur de l'enceinte du Siège.

4. Je suis parvenu à la conclusion que, pour l'instant, il n'y a pas lieu de faire de recommandations tendant à l'exonération des taxes sur les ventes au détail. Cette conclusion se fonde non seulement sur le fait qu'il est difficile d'apprécier les considérations tenant à la concurrence qui sont mentionnées ci-dessus au paragraphe 3, mais aussi et avant tout sur le fait que l'Organisation des Nations Unies continue de se demander si les services organisés dans les parties du bâtiment de l'Assemblée générale ouvertes au public doivent être exploités par l'Organisation elle-même ou par un autre organisme, et quelle est exactement la place à donner aux diverses fonctions remplies par ces services (qu'il s'agisse de s'assurer des recettes, de présenter des produits et des œuvres artisanales provenant des régions peu développées du monde ou de tenir compte d'autres considérations officielles). La même conclusion et la même argumentation s'appliquent aux droits de douane frappant les articles que le comptoir d'articles pour cadeaux ou le magasin de souvenirs importent en vue de les vendre.

C. — *Vente de boissons alcooliques dans l'enceinte du Siège*

5. Lorsque l'Organisation des Nations Unies achète des boissons alcooliques sur le marché américain, ces boissons sont déjà frappées par un impôt indirect, à l'égard duquel la loi ne prévoit pas d'exonération (chapitre 51 de l'*Internal Revenue Code* de 1954, modifié par l'*Excise Tax Technical Changes Act* de 1958). En revanche, lorsqu'elle importe des produits de cette nature pour son « usage officiel », l'Organisation est exonérée des droits de douane et des impôts indirects perçus sur les importations et les formalités s'y rapportant (section 2 *d* de l'*International Organizations Immunities Act;* 19 C.F.R. 10.30). Il n'a jamais été mis en doute que la consommation de boissons alcooliques à l'occasion des réceptions officielles de l'Organisation des Nations Unies, comme, par exemple, lors d'une réception donnée par le Secrétaire général, constitue un usage officiel et, à cette fin, l'Organisation importe des boissons alcooliques en franchise de droits de douane, en attestant, conformément à un arrangement avec les Etats-Unis depuis longtemps en vigueur, que ces boissons sont destinées à un usage officiel. Toutefois, à la Cinquième Commission, il a été demandé pourquoi l'Organisation n'avait pas droit aux mêmes avantages en ce qui concerne les boissons alcooliques vendues dans les bars des salons des délégués et au restaurant des délégués. L'Organisation effectue, bien entendu, dans ce cas, une revente, mais celle-ci est effectuée dans des locaux dont l'accès est réservé et qui sont exploités dans l'intérêt des délégations, dont le personnel résident a lui-même droit à des privilèges douaniers.

6. Sur la base des entretiens qui se sont déroulés, je suis parvenu à la conclusion que l'arrangement existant pouvait et devait être étendu de manière à couvrir l'importation de boissons alcooliques que l'Organisation utilise pour l'exploitation de ses locaux officiels et qu'il y aurait donc lieu de demander aux Etats-Unis d'entériner à l'avenir les affirmations de l'Organisation lorsqu'elle certifie que lesdites importations sont destinées à son usage officiel. Les arguments et les avantages suivants étayent solidement cette façon de procéder.

a) Les installations en question ont été aménagées dans l'enceinte du Siège de l'ONU de manière à fournir aux délégations un service essentiel auquel elles estiment à juste titre avoir droit et qui les aide beaucoup à s'acquitter utilement de leurs fonctions à l'intérieur du Siège. L'exploitation desdits locaux constitue donc, en théorie comme en pratique, un usage officiel de l'ONU. Non seulement les installations sont situées exclusivement à l'intérieur de l'enceinte du Siège, mais elles se trouvent en outre à l'intérieur de la zone réservée aux délégués. On ne prétend pas que le public n'ait aucune possibilité, compte tenu de restrictions relativement sévères et d'une surveillance relativement étroite, d'utiliser ces installations, mais il ne fait pas de doute que la grande majorité de ceux qui achètent des boissons alcooliques sont des délégués ou d'autres personnes ayant des liens officiels avec l'ONU. Les agents du service de sécurité maintiennent une surveillance sévère à toutes les portes qui donnent accès aux zones réservées aux délégués afin d'empêcher le public d'y pénétrer; les visiteurs admis au bar doivent être les invités de délégués; les visiteurs admis au restaurant doivent soit avoir été invités, soit bénéficier d'une autorisation spéciale à l'occasion de visites autorisées officiellement par l'ONU. Les agents du Service de sécurité surveillent aussi les zones réservées ainsi que les entrées.

b) La procédure proposée aurait l'avantage d'étendre simplement à cet autre secteur des activités de l'ONU l'application d'un arrangement existant — aux termes duquel l'Organisation atteste déjà auprès du Département d'Etat l'usage officiel qu'elle se propose de faire des articles qu'elle importe. Etant donné qu'elle n'intéresserait que les articles importés en vertu de la section 2 *d* de l'*International Organizations Immunities Act*, il n'y aurait pas pour le moment à demander d'exonération des impôts indirects frappant les boissons alcooliques fabriquées aux Etats-Unis, exonération qui exigerait sans doute des mesures législatives.

c) Le résultat atteint serait conforme à un principe fondamental posé par l'Assemblée générale en matière fiscale, celui de l'égalité entre les Etats Membres. La vente de boissons alcooliques dans les locaux réservés à l'usage des délégués continuerait d'être effectuée aux prix actuels, d'autant que l'Organisation ne souhaite ni s'attribuer, sur le plan de la concurrence, une position avantageuse qui risque de porter préjudice aux entreprises commerciales analogues du voisinage, ni devoir renforcer ses services de sécurité du fait que le public serait incité à essayer de pénétrer dans les locaux en question. Le montant des impôts perçus à l'heure actuelle par les Etats-Unis serait donc, à titre de recette accessoire, réservé à l'ensemble des Etats Membres au prorata de leur contribution aux dépenses de l'Organisation, au lieu de profiter, comme certains représentants l'ont fait observer, au seul gouvernement hôte pour la seule raison qu'il se fait que le Siège de l'Organisation se trouve sur son territoire.

d) Cette façon de procéder ferait disparaître dans une large mesure une anomalie juridique, la position des autorités de l'Etat de New York et celle des autorités fédérales étant jusqu'ici contradictoires. Sur la base de l'avis de l'Attorney General en date du 26 octobre 1951, qui reconnaît sans équivoque le caractère officiel des installations en question, l'Etat de New York rembourse depuis de nombreuses années à l'Organisation le montant des impôts qu'il perçoit sur les boissons alcooliques vendues dans l'enceinte du Siège. Pour la même raison, l'Etat de New York n'applique pas auxdites installations ses dispositions législatives concernant les licences d'exploitation, pas plus que la Ville de New York ne perçoit de taxes sur les ventes en ce qui concerne les transactions effectuées dans lesdites installations.

e) Ce résultat répondrait aussi dans l'ensemble à la pratique suivie au siège de l'UNESCO, à Paris, où le Gouvernement français autorise la revente en franchise d'impôts des boissons alcooliques fabriquées en France dans le restaurant, la cafétéria et les bars exploités par l'UNESCO à l'intérieur du siège, et limite

le bénéfice de ce privilège aux fonctionnaires de l'UNESCO et des autres organisations internationales, aux délégués et aux autres représentants d'organisations ayant des liens officiels avec l'UNESCO.

f) L'arrangement proposé aurait pour résultat de simplifier et d'améliorer les procédures de contrôle et de vérification que l'Organisation des Nations Unies suit actuellement pour s'assurer qu'aucune partie de ses stocks de boissons alcooliques n'est détournée de leur destination autorisée. Les factures sont conservées au Siège de telle manière qu'on puisse, à tout moment, vérifier les quantités achetées, les quantités consommées et les quantités disponibles. A titre exceptionnel, conformément à la section 9 de l'Accord relatif au Siège, les inspecteurs de l'Etat de New York qui sont chargés du contrôle des boissons alcooliques sont invités à pénétrer dans l'enceinte du Siège afin de pouvoir eux aussi vérifier qu'il n'y a pas détournement des marchandises pour lesquelles l'Etat de New York rembourse les impôts qu'il perçoit. Toutefois, jusqu'à présent, l'Organisation a dû conserver deux stocks distincts dont l'un est destiné à ses fonctions officielles et est par suite exonéré des droits fédéraux, et dont l'autre est destiné à être revendu dans les bars et dans le restaurant des délégués. Cette dualité non seulement est la source de complications administratives, mais elle oblige aussi les délégations, lorsqu'elles donnent des réceptions au Siège en utilisant les installations de l'ONU prévues à cet effet, à livrer à l'Organisation leurs propres boissons alcooliques admises en franchise et à reprendre ensuite ce qui n'a pas été consommé. La nouvelle procédure permettrait de centraliser les stocks de l'Organisation et, par suite, de renforcer les contrôles, ce qui serait de l'intérêt tant de l'Organisation que, sans doute, du gouvernement hôte. En remplaçant les nombreux acheteurs actuels par un acquéreur unique, ce qui permettrait une seule facturation, et en supprimant les allées et venues des marchandises admises en franchise (pour ne pas mentionner les risques actuels de perte ou de détournement en cours de transport), la nouvelle procédure assurerait au gouvernement hôte un contrôle plus étroit de la situation sans que ses recettes en diminuent pour autant, puisque les nombreux acheteurs qui sont membres des délégations jouissent en tout état de cause de l'exonération des droits de douane.

D. — *Tabac*

7. La situation fiscale en ce qui concerne les cigares, les cigarettes et le tabac est analogue à la situation exposée plus haut, au paragraphe 5, en ce qui concerne les boissons alcooliques (chapitre 52 de l'*Internal Revenue Code* de 1954, modifié par l'*Excise Tax Technical Changes Act* de 1958) bien qu'elle en diffère sur plusieurs points essentiels. Les ventes effectuées dans l'enceinte du Siège n'ont pas lieu uniquement dans les installations réservées aux délégués: une grande partie de ces ventes est également effectuée au comptoir situé à l'entrée de la cafétéria réservée au personnel. Par suite, l'exonération aurait à être étendue à toutes les ventes effectuées dans l'enceinte du Siège, ou, si elle était limitée aux ventes effectuées dans les locaux réservés aux délégués, l'Organisation aurait à maintenir et à contrôler deux stocks distincts de tabacs. On constate aussi une différence en ce qui concerne l'argument, tout à fait pertinent dans le cas des boissons alcooliques, selon lequel les membres des missions auprès de l'ONU ont droit à l'exonération des droits de douane en toute hypothèse et doivent également pouvoir jouir de ce privilège à l'intérieur du Siège de l'Organisation; les cigares et les cigarettes sont, par nature, faciles à transporter et les délégués peuvent se munir de ceux qu'ils ont achetés en franchise lorsqu'ils se rendent au Siège. De plus, s'il n'était pas demandé de modifier la législation en vigueur, l'exonération serait uniquement applicable aux tabacs importés et, par suite, ne jouerait aucunement pour les nombreuses marques de cigarettes fabriquées aux Etats-Unis qui sont très demandées. J'ai donc décidé de ne pas demander pour le moment que l'on envisage l'exonération des tabacs dans l'enceinte du Siège.

E. — *Droits de timbre*

8. Ces droits frappent les ventes et les cessions d'actions et de titres de créance (chapitre 34 de l'*Internal Revenue Code* de 1954, modifié par l'*Excise Tax Technical Changes Act*). Ils constituent pour l'Organisation des impôts directs, qui atteignent, dans une certaine mesure, la trésorerie de l'Organisation et, dans une mesure considérable, les opérations de la Caisse commune des pensions du personnel. Les entretiens qui se sont déroulés m'ont amené à conclure que les transactions de l'Organisation devraient être exonérées des droits de timbre. Si les Etats-Unis étaient partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Organisation serait exonérée en vertu de la section 7 *a* de cette convention, de la même façon qu'elle bénéficie de cette exonération sur le territoire des autres Etats Membres de l'Organisation. Les droits de timbre représentent une charge directe pour l'Organisation, au profit d'un seul Etat Membre. De plus, l'objection formulée plus haut, au paragraphe 2 *b*, vaut autant pour ces droits: il est illogique que les membres des missions jouissent d'une exonération en raison de leur accréditation auprès de l'Organisation des Nations Unies alors que le bénéfice de cette exonération est refusé à l'Organisation elle-même en ce qui concerne ses propres transactions officielles.

F. — *Conclusion*

9. Je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître les mesures que votre gouvernement pourrait envisager de prendre au sujet de chacune des propositions présentées ci-dessus, de sorte que je puisse rendre compte au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, qui, de son côté, souhaitera présenter un rapport à l'Assemblée générale lors de sa quatorzième session, conformément à la procédure indiquée au cours de la 704e séance de la Cinquième Commission...

208. A la quatorzième session de l'Assemblée générale, le Conseiller juridique a informé la Cinquième Commission des mesures qui avaient été prises; en 1960 et en 1962, il a de nouveau pris la parole pour signaler que, bien qu'elles se fussent déroulées dans un esprit de compréhension réciproque, les négociations n'avaient pas eu de résultats quant au fond [98]. Indépendamment du fait que l'Etat de New York et la Ville de New York ont exonéré l'Organisation des Nations Unies de la taxe sur les tabacs, la situation au regard des impôts indirects et des impôts analogues des Etats-Unis demeure donc inchangée par rapport à la situation exposée dans les deux lettres précitées.

209. Dans les autres pays, la situation s'est en général révélée moins compliquée qu'aux Etats-Unis: ce qui le plus souvent a été mis en question, c'est l'application d'un impôt donné à une transaction donnée. En Suisse, tous les articles importés en vue de leur usage officiel sont exonérés des impôts sur le chiffre d'affaires et droits de statistique; de plus, l'Organisation des Nations Unies est exonérée des droits de timbre pour les pièces officielles ainsi que de tous impôts en ce qui concerne ses avoirs financiers et les revenus qu'elle en tire.

b) *Achats importants*

210. Pour déterminer si un achat est « important » au sens de la section 8 de la Convention générale, on s'est en général fondé soit sur la quantité de marchandises

[98] Le Conseiller juridique a pris la parole au cours des 748e, 778e et 982e séances de la Cinquième Commission, lors des quatorzième, quinzième et dix-septième sessions de l'Assemblée générale, respectivement.

achetée (ou, parfois, sur le fait que les marchandises étaient achetées à intervalles réguliers, le total de ces achats constituant un achat important), soit sur le montant de la somme versée pour cet achat. En 1953, dans un mémorandum adressé à un organe subsidiaire de l'ONU, le Service juridique a récapitulé comme suit son interprétation:

... On peut considérer des achats comme importants lorsqu'ils se répètent ou portent sur des quantités considérables de marchandises, de produits ou de matériaux. De plus, tout achat peut fort bien constituer un achat « important » si la dépense correspondante est considérable. En outre, dans tous ces cas, il faut tenir compte des intentions de l'Assemblée générale au moment où elle a adopté à l'unanimité cette section, de même que l'ensemble de la Convention. Ainsi, il a été estimé, d'une part, que l'Organisation ne devait pas revendiquer l'exonération en ce qui concerne les achats qui sont effectués à intervalles irréguliers et qui sont en même temps d'importance secondaire. D'autre part, la section 8 avait pour objet de protéger les avoirs de l'Organisation contre des impôts dont les répercussions seraient particulièrement onéreuses et représenteraient pour l'ONU une charge injustifiée.

211. Il est arrivé que le versement de droits de douane et de taxes soit exigé en ce qui concerne l'essence alimentant les véhicules et le matériel affectés à l'exécution d'un projet du Fonds spécial. Le Service juridique a émis à ce sujet l'avis ci-après:

... Etant donné qu'il ressort de la lettre du directeur du projet que les véhicules, générateurs et pompes sont utilisés aux fins du projet, l'essence qui est importée en vue de les alimenter est de toute évidence destinée à l'usage officiel du Fonds spécial et, par suite, de l'Organisation des Nations Unies. Elle doit donc être exonérée des droits de douane et taxes frappant ce produit. Si le montant de la taxe et le prix de l'essence figurent séparément sur la facture, cette taxe constitue un « impôt direct » frappant le Fonds spécial, au sens de la section 7 *a* de la Convention. En revanche, si la taxe est incorporée dans le prix à acquitter, le Fonds spécial est fondé à en demander la remise ou le remboursement (ou à demander à en être exonéré) en vertu de la section 8 de la Convention. Etant donné que l'exécution du projet demande de grandes quantités d'essence eu égard à l'objet du projet et que le prix de base total est estimé à 14 000 dollars, le montant des taxes se chiffrant à 15 000 dollars, il ne fait guère de doute que les achats en question sont bien des achats « importants » au sens de la Convention.

En Suisse, un achat est considéré comme « important » si le prix d'achat total est supérieur à 100 francs suisses.

c) *Remise ou remboursement des droits et taxes acquittés*

212. Il a été conclu un certain nombre d'arrangements, ayant parfois amené les autorités nationales à prendre des mesures législatives ou administratives, en vue de permettre à l'Organisation des Nations Unies d'obtenir, en vertu de la section 8 de la Convention générale, la remise ou le remboursement d'impôts acquittés. C'est ainsi qu'au Canada, l'ordonnance en Conseil P.C. 3766 du 25 août 1948, par exemple, autorise

le remboursement ou la remise des taxes sur les ventes et impôts indirects qui, aux termes de l'*Excise Tax Act*, ont été prélevés sur le prix des marchandises et des services fournis, au Canada, à l'Organisation des Nations Unies, lorsque le prix de ces marchandises et de ces services est directement à la charge de l'Organisation des Nations Unies et n'est pas à la charge de particuliers.

213. En ce qui concerne le Royaume-Uni, l'Organisation a été avisée en 1953 que certains services ministériels avaient été spécialement autorisés à fournir à l'ONU et aux institutions spécialisées les marchandises qu'elles demandaient en vue de leur usage officiel, sans ajouter au prix la taxe sur les ventes.

214. En ce qui concerne l'Office des Nations Unies à Genève, le Directeur adjoint de l'Office a exposé comme suit la procédure adoptée:

... Notre arrangement avec les autorités suisses est simple. En premier lieu, nous acquittons l'impôt (impôt sur le chiffre d'affaires), qu'il soit incorporé au prix figurant sur la facture ou qu'il soit mentionné à part sur celle-ci. A intervalles réguliers, une fois par mois environ, nous demandons aux autorités suisses le remboursement de l'impôt en leur faisant parvenir le double de toutes les attestations de paiement, dans le cas où l'impôt a été acquitté. Si l'impôt ne figure pas à part sur la facture mais que l'on sait néanmoins qu'il est incorporé au prix payé, les autorités suisses calculent elles-mêmes le montant de l'impôt. En pratique, nous ne demandons pas le remboursement du montant peu élevé de l'impôt qui est incorporé aux prix d'achat inférieurs à 100 francs suisses.

Bien entendu, lorsque l'Organisation importe directement des articles destinés à son usage officiel, nous n'acquittons ni droits de douane ni impôt sur le chiffre d'affaires.

215. Par un échange de notes en date du 26 novembre 1954, le Liban s'est engagé à rembourser à l'Office de secours et de travaux des Nations Unies tous les droits et impôts acquittés par l'Office à l'occasion de ses achats de carburants, d'alcool et de ciment. La disposition en question est conçue comme suit:

1. Les mesures appropriées seront adoptées par le ministère compétent pour que soient remboursés à l'Office, selon une procédure simplifiée, tous les droits et taxes afférents à la consommation de carburants liquides, d'alcool et de ciment (article II, section 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies). Au besoin et dans le même esprit, cette réglementation pourra être appliquée à d'autres produits dans le cadre de la Convention.

2. Les sommes afférentes à la consommation passée desdits produits seront remboursées à l'Office sur la base des pièces comptables nécessaires, dont la plupart ont déjà été déposées auprès des autorités compétentes.

216. Par le décret présidentiel n° 698 du 15 mai 1954, le Gouvernement syrien a, lui aussi, accepté d'exonérer l'Organisation des Nations Unies en vertu de la section 8 de la Convention générale, de tous impôts frappant les produits inflammables.

CHAPITRE III. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE LES FACILITÉS DE COMMUNICATIONS

Section 18. — Traitement égal à celui accordé aux gouvernements en ce qui concerne le courrier, les télégrammes et autres communications

217. La section 9 de la Convention générale dispose que:

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.

Des articles analogues figurent dans d'autres accords internationaux [99].

218. Les dispositions de la section 9 ont en général été respectées. Il y a lieu de noter que dans trois pays d'Amérique latine, la Bolivie, l'El Salvador et le Mexique, l'ONU bénéficie de la franchise postale ou de tarifs spéciaux en ce qui concerne 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 au Journal officiel nº 19 du 24 septembre 1963, aux termes duquel le Gouvernement mexicain accorde 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.

219. Le Gouvernement d'El Salvador a accordé en 1961 une franchise analogue; dans la notification officielle envoyée par le Directeur général des postes, mention expresse était faite de la Convention de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne aux termes de laquelle les membres du corps diplomatique au El Salvador appartenant aux pays de l'Union avaient droit à ce privilège.

220. La Convention internationale des télécommunications qui a été adoptée à Atlantic City en 1947 stipule que les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant de l'ONU doivent être traités comme s'ils émanaient de gouvernements. L'assimilation aux télégrammes et aux appels et conversations téléphoniques d'Etat était faite dans les termes ci-après:

Article 36

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

L'article 45 accorde la « priorité absolue » aux « appels et messages de détresse ». On trouve à l'annexe 2 une définition des termes utilisés dans la Convention, et notamment la disposition suivante:

Télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat: 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.

[99] Article III de l'Accord relatif à la CEPAL, sections 11 à 13 de l'Accord relatif à la CEAEO, sections 5 et 6 de l'Accord relatif à la CEA. Il y a lieu de noter qu'à la section 7 de l'Accord conclu avec la Suisse, les mots « en conformité avec la Convention internationale des télécommunications » sont ajoutés à la fin de la première phrase.

221. En 1949, le Conseil d'administration de l'UIT a adopté la résolution nº 142 dans laquelle il invitait le Secrétaire général de l'UIT, notamment

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.

Toutefois, la question de savoir quels organes ou bureaux étaient des organes subsidiaires des Nations Unies a suscité des difficultés. A la suite du refus d'accorder le traitement réservé aux gouvernements à un centre d'information des Nations Unies, l'ONU a 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 de Buenos Aires, adoptée par l'UIT en 1952, la définition précitée a été modifiée de façon à inclure sous la rubrique « Télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat » les télégrammes, appels et conversations téléphoniques émanant des autorités ci-après:

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

222. Toutefois, dans la Convention de Genève de 1959, cette définition a été 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. Néanmoins, hormis ce problème de définition, les télégrammes et les appels et conversations téléphoniques émanant de l'Organisation des Nations Unies (contrairement à ceux émanant des institutions spécialisées) bénéficient actuellement, semble-t-il, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé aux télégrammes et aux appels et conversations téléphoniques d'Etat. En ce qui concerne la priorité (seul point expressément mentionné dans la Convention des télécommunications), il y a lieu de noter qu'en vertu des dispositions du paragraphe 7 de l'article 62 du chapitre XVII du Règlement télégraphique, telles qu'elles ont été revisées à Genève en 1959, une priorité spéciale, plus élevée que celle qui est accordée aux télégrammes d'Etat, est accordée aux télégrammes des Nations Unies qui sont expédiés par le Secrétaire général, le Président du Conseil de sécurité, le Président de l'Assemblée générale 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. Dans le cas particulier où aucun tarif gouvernemental ne s'appliquait à des télégrammes envoyés entre deux pays donnés, l'ONU a acquitté le tarif normal; en aucun cas, semble-t-il, l'ONU n'a dû payer de taxes du fait de ses télécommunications.

223. L'ONU n'a connaissance d'aucune censure qui soit appliquée par des autorités nationales à sa correspondance officielle et à ses autres communications. Les questions relatives aux restrictions apportées aux publications de l'ONU sont traitées à l'alinéa *a* de la section 16 (par. 192 à 201).

Section 19. — Utilisation de codes et expédition de correspondance par courriers ou valises

224. Comme il est indiqué à la section 10 de la Convention générale, l'Organisation des Nations Unies a 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.

L'ONU a employé des codes lorsqu'elle l'a jugé nécessaire. Aucun problème d'ordre juridique ne semble s'être posé.

225. L'ONU s'est parfois servie de courriers, mais elle a plus fréquemment expédié sa correspondance par valises; dans les deux cas, l'ONU a bénéficié sans restriction des privilèges et immunités diplomatiques. Toutefois, quelques incidents se sont produits lorsque des fonctionnaires d'Etat (généralement des fonctionnaires subalternes mal informés) ont ouvert la valise de l'ONU. 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 comme suit la situation juridique:

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'Etat 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'Etat 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'Etat 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 Etats.

226. En 1962, le gouvernement d'un Etat Membre a 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. Le gouvernement a allégué, à l'appui de sa position, qu'il n'avait pas signé la Convention générale. L'ONU a déclaré qu'elle estimait la condition inacceptable. Elle a également souligné qu'en vertu de l'accord type d'assistance technique que l'Etat Membre avait conclu antérieurement, celui-ci avait accepté d'appliquer la Convention générale en ce qui concerne les opérations d'assistance technique pour lesquelles le service de valises diplomatiques était nécessaire. Le gouvernement a, par la suite, 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.

227. Il y a lieu de noter que dans le cas des commissions économiques (autres que la CEE) les accords pertinents stipulent expressément que la correspondance qui peut être expédiée par courriers ou par valises scellées comprend « des publications, des documents, des photographies, des films fixes et cinématographiques et des enregistrements sonores » [100].

Section 20. — Services postaux de l'Organisation des Nations Unies

228. L'Organisation des Nations Unies a conclu avec les Etats-Unis d'Amérique [101] et avec la Suisse [102] des accords spéciaux concernant l'exploitation de services postaux installés dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies qui se trouvent dans ces pays. Dans l'ensemble, l'exécution de ces accords n'a pas présenté de difficultés. Après la signature, le 28 mars 1951, de l'accord conclu avec les Etats-Unis, il s'est révélé nécessaire d'examiner la répartition exacte des attributions entre le Département des postes des Etats-Unis d'Amérique et l'Administration postale de l'Organisation des Nations Unies, pour ce qui est en particulier de la vente et de l'oblitération des timbres destinés aux philatélistes. En septembre 1951, le Service juridique a adressé à l'Administration postale de l'ONU le mémorandum suivant.

. . . Dans votre mémorandum du 20 août 1951, vous avez soulevé la question des rapports juridiques entre l'Administration postale de l'Organisation des Nations Unies et le Département des postes des Etats-Unis d'Amérique, qui assure l'exploiration du bureau de poste de l'ONU.

L'Accord relatif au Siège, qui autorise l'Organisation des Nations Unies à organiser « son *propre* service postal » et l'Accord postal lui-même, qui, dans son préambule, reprend le texte de l'Accord relatif au Siège, établissent sans conteste que l'Administration postale de l'Organisation des Nations Unies, comme le bureau de poste de l'ONU, qui n'en est que l'instrument d'exploitation, est une opération de l'Organisation des Nations Unies. Chacun sait que c'est dans l'intérêt des deux parties que le Département des postes des Etats-Unis d'Amérique est devenu l'agent de l'ONU chargé d'exploiter le bureau de poste de l'ONU; mais le bureau de poste ne fait pas directement partie du Département des postes; il fournit simplement aux mêmes tarifs des services identiques à ceux que fourniraient les bureaux de poste des Etats-Unis « qui font des opérations *de même nature* ». Il pourrait difficilement en être autrement puisqu'aux termes de l'Accord, l'Organisation des Nations Unies conserve certaines attributions essentielles qui sont en règle générale de la compétence des gouvernements, qu'il s'agisse en particulier des timbres-poste utilisés, du timbrage des envois et, bien entendu, des locaux où est installé le bureau de poste.

D'autre part, il ne s'ensuit pas, certes, que le Département des postes des Etats-Unis, dans l'accomplissement des fonctions précises que l'Accord lui assigne, est soumis au contrôle ou aux directives détaillées de l'Organisation des Nations Unies. La section 1, i, spécifie que l'exploitation du bureau de poste de l'ONU est *assurée*

[100] Alinéa *b* de la section 13 de l'Accord relatif à la CEAEO; voir également la section 6 de l'Accord relatif à la CEPAL et la section 6 de l'Accord relatif à la CEA.

[101] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 108, p. 231; on trouvera le texte modifié dans *ibid.*, vol. 149, p. 415.

[102] *Ibid.*, vol. 43, p. 327.

par le Département des postes des Etats-Unis, tandis que les sections 5 et 6 répartissent entre les parties la responsabilité de fournir les différents services et le matériel dont le Département des postes des Etats-Unis a besoin pour assurer l'exploitation du bureau de poste de l'ONU.

En revanche, il est tout aussi évident que le Département des postes des Etats-Unis est tenu de veiller à ce que son exploitation du bureau de poste n'empêche pas l'Organisation des Nations Unies d'exercer une attribution qu'elle s'est réservée à elle exclusivement, à savoir la gestion d'une agence philatélique distincte. Le problème d'interprétation que soulèvent les enveloppes « Premier jour d'émission » paraît en conséquence tenir moins à la question de savoir dans quelle mesure le Département des postes agit en tant qu'agent de l'ONU qu'à la formule que l'Accord a fixée à titre d'essai pour la répartition des recettes. Lorsque, en l'espèce, deux autorités distinctes s'acquittent de fonctions qui, dans une administration nationale, seraient exercées par un seul service, il est naturel et raisonnable que les deux parties mettent tout en œuvre pour arriver à une coopération qui réponde au but fondamental de l'Accord postal. Pour ce qui est des enveloppes « Premier jour », c'est en règle générale le même service qui se chargerait de la préparation des enveloppes et de l'oblitération des timbres. Mais puisque les enveloppes « Premier jour » sont exclusivement destinées aux philatélistes, il découle du texte même de l'Accord et de l'intention de tous les gouvernements représentés à l'Assemblée générale, y compris le Gouvernement des Etats-Unis, que les recettes provenant de toutes les enveloppes « Premier jour » qui ne sont pas postées comme du courrier ordinaire sont acquises à l'Organisation des Nations Unies. De plus, il ressort clairement tant des termes généraux de la section 3 * de l'Accord que de toute la documentation dont l'Accord est issu que les services postaux qui, pour le Département des postes des Etats-Unis, ouvrent droit au remboursement de la valeur des timbres-poste servant à affranchir le courrier posté au bureau de poste de l'ONU n'englobent pas les services postaux accessoires, mais seulement les services complets que représentent la réception, l'acheminement et la distribution du courrier ainsi posté.

Si l'on applique ces considérations à la question de l'oblitération des timbres-poste apposés sur les enveloppes « Premier jour » qui sont ensuite remises à leurs destinataires sans être acheminées par les soins du bureau de poste de l'ONU, il paraît évident que l'une ou l'autre partie peut remplir cette fonction sans qu'il y ait incompatibilité avec l'Accord. En pareil cas, l'oblitération étant simplement accessoire par rapport à la préparation et à la vente aux philatélistes des enveloppes « Premier jour », il serait normal de penser que le Département des postes préférerait laisser à l'agence philatélique de l'ONU le soin de l'effectuer — d'autant que les recettes en provenant sont acquises à l'Organisation des Nations Unies. Si, cependant, du point de vue de l'exploitation, le Département des postes préférait se charger de l'oblitération, ce ne serait, semble-t-il, nullement incompatible avec les dispositions de l'Accord. En revanche, il serait de toute évidence incompatible avec l'Accord que le Département des postes revendique l'avantage que représente du point de vue de l'exploitation le contrôle exclusif de l'oblitération et réclame en même temps les recettes purement philatéliques provenant des timbres-poste apposés sur des enveloppes « Premier jour » qui, ensuite, ne sont pas postées.

Il ne paraît guère raisonnable de supposer que le Gouvernement des Etats-Unis insistera sur cette dernière attitude alors que la formule arrêtée pour la répartition des recettes a été présentée de façon si officielle comme un élément des conditions grâce auxquelles l'Accord a pu être conclu sous sa forme présente. L'historique de l'élaboration de l'Accord montre que les Etats-Unis souscrivaient de toute évidence à l'entente qui s'était faite à l'Assemblée générale quant aux recettes philatéliques, et les représentants des Etats-Unis ont eu soin de souligner que la formule de répartition des recettes était mise au point sous réserve d'ajustements qui pourraient être opérés compte tenu de l'expérience pratique...

229. A l'issue d'entretiens avec le Département des postes des Etats-Unis d'Amérique, l'alinéa ii de la section 3 de l'Accord a été modifié [103] par la suppression des mots « en exécution de commandes reçues par correspondance ».

230. Aux termes de l'Accord conclu avec la Suisse, l'Organisation des Nations Unies convient d'employer exclusivement pour l'affranchissement réglementaire des envois postaux expédiés par l'Office de Genève, des timbres-poste suisses. L'Administration postale suisse émet, à l'intention des fonctionnaires et des visiteurs, des timbres-poste spéciaux (timbres de service) devant être utilisés à l'Office de Genève. L'Administration postale suisse abandonne à l'ONU 50 p. 100 du produit net des timbres-poste vendus aux particuliers (philatélistes). Les timbres-poste de l'ONU en tant que tels ne sont pas vendus par l'Administration postale de l'ONU aux fins d'affranchissement.

231. 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 elles. Le paragraphe 31 de l'Accord relatif à la FUNU est conçu comme suit:

31. Le Gouvernement égyptien reconnaît à la Force le droit de prendre toutes dispositions pour faire assurer par ses propres moyens le tri et l'acheminement de la correspondance privée destinée aux membres de la Force ou envoyée par eux. Le Gouvernement égyptien sera informé de la nature de ces dispositions. Le Gouvernement égyptien n'entravera ni ne censurera en aucune façon la correspondance de la Force. Au cas où les dispositions postales prises pour la correspondance privée des membres de la Force s'étendraient à des opérations impliquant des transferts de fonds ou l'expédition hors d'Egypte de paquets et colis, les conditions dans lesquelles ces opérations seraient faites en Egypte feront l'objet d'un accord entre le Gouvernement égyptien et le Commandant.

Un accord a également été conclu avec le Liban en ce qui concerne la création d'un bureau de poste à la base de la FUNU à Beyrouth.

232. Les accords relatifs à l'ONUC et à la Force des Nations Unies à Chypre [104] renferment des dispositions analogues à celles du paragraphe 31 de l'Accord relatif à la FUNU.

* « Section 3, vente des timbres-poste de l'Organisation: i) Le bureau de poste de l'Organisation ne pourra vendre que les timbres-poste de l'Organisation; ces timbres-poste lui seront fournis par celle-ci gratuitement et en quantité suffisante pour satisfaire les besoins normaux dudit bureau de poste. Toutes les recettes provenant de ces ventes de timbres-poste de l'Organisation et de la prestation d'autres services par le bureau de poste de celle-ci seront acquises au Département des postes des Etats-Unis à titre de contrepartie pleine et entière des obligations remplies par ce dernier en vertu des dispositions du présent Accord, étant entendu, toutefois, que ledit Département recevra, du chef des services postaux afférents à l'utilisation, pour l'affranchissement de courrier expédié du bureau de poste de l'Organisation, de timbres-poste de celle-ci vendus à des philatélistes en conformité de l'alinéa ii de la présente section, une somme égale à la valeur d'affranchissement des timbres-poste ainsi utilisés.

« ii) L'Organisation des Nations Unies pourra ouvrir un service spécialement réservé à la vente de ses timbres-poste aux philatélistes en exécution de commandes reçues par correspondance. Sous réserve des dispositions de l'alinéa i de la présente section, toutes les recettes provenant de ces ventes aux philatélistes de timbres-poste de l'Organisation seront acquises à celle-ci. »

[103] *Ibid.*, vol. 149, p. 415.

[104] Paragraphe 35 de l'Accord relatif à l'ONUC, *ibid.*, vol. 414, p. 244 et paragraphe 31 de l'Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre, *ibid.*, vol. 492, p. 75.

Section 21. — Services de radiodiffusion de l'Organisation des Nations Unies

233. Un certain nombre d'accords conclus par l'ONU prévoient l'exploitation d'un système de radiodiffusion propre à l'Organisation. L'Accord relatif au Siège contient des dispositions précises à cet effet.

Section 4. — *a*) L'Organisation des Nations Unies pourra établir et exploiter dans le district administratif:

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 des tolérances prévues par les règlements applicables aux Etats-Unis en matière de radiodiffusion) pour des services de radiotélégraphie, radiotélétypie, radiotéléphonie, radiotéléphotographie, et autres services de même nature;

2) Un circuit de poste à poste entre le district administratif et le bureau de Genève de l'Organisation des Nations Unies (en utilisant un équipement à une seule bande de modulation) qui sera exclusivement employé pour l'échange de programmes de radiodiffusion et de communications entre bureaux;

3) Des installations à ondes ultra-courtes, moyennes ou longues et à faible puissance, destinées à assurer les communications uniquement à l'intérieur des bâtiments situés dans le district administratif ou des autres bâtiments que l'Organisation pourrait utiliser temporairement;

4) Des installations pour les communications — de poste à poste — dans la même mesure et aux mêmes conditions que celles qui sont prévues par les lois et règlements en vigueur relativement à l'exploitation des postes d'amateur aux Etats-Unis, sous réserve cependant que ces lois et règlements ne seront pas appliqués d'une manière incompatible avec l'inviolabilité du district administratif, prévue à la section 9 *a*;

5) Toutes autres installations de radio qui pourraient être désignées par un accord additionnel entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités américaines compétentes.

b) L'Organisation des Nations Unies prendra, avec l'Union internationale des télécommunications, les administrations compétentes du Gouvernement des Etats-Unis et de tous autres gouvernements intéressés, les arrangements nécessaires, en ce qui concerne toutes fréquences et autres questions analogues, pour l'exploitation des services mentionnés à la présente section.

c) Dans la mesure nécessaire à l'efficacité de l'exploitation, les installations prévues par la présente section pourront être établies et exploitées en dehors du district administratif. A la demande de l'Organisation des Nations Unies, les autorités américaines compétentes prendront des dispositions pour l'acquisition ou l'utilisation par l'Organisation des Nations Unies, aux termes et modalités à convenir dans un accord additionnel, de locaux appropriés à cet effet, et pour l'incorporation de ces locaux au district administratif.

L'ONU a conclu des arrangements analogues avec le Gouvernement suisse [105]. La section 14 de l'Accord relatif à la CEAEO prévoit également l'exploitation de circuits de télécommunications et d'installations de radiodiffusion.

234. Outre lesdites 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. En 1955, le Service juridique a 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.

AIDE-MÉMOIRE EXPOSANT LES PRINCIPES DIRECTEURS À SUIVRE POUR PRÉPARER OU CHARGER DES REPRÉSENTANTS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DE NÉGOCIER DES ACCORDS AVEC DES AUTORITÉS NATIONALES EN VUE DE L'INSTALLATION DE STATIONS RADIO DE L'ONU

I. — *Droits de l'ONU en vertu de la Convention internationale des télécommunications* (Buenos Aires, 1952)

Aux termes de l'article 26 de ladite Convention et conformément aux dispositions de l'article XVI de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications qui y est annexé, les services d'exploitation des télécommunications des Nations Unies jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévus par la Convention et les Règlements y annexés. L'Union reconnaît qu'il est important pour l'Organisation des Nations Unies de bénéficier des mêmes droits que les membres de l'Union dans l'exploitation des services de télécommunication (article XVI). Les dispositions précises relatives à l'application de l'article XVI doivent être fixées séparément.

La seule « disposition précise », si l'on peut l'appeler ainsi, qui ait été adoptée figure dans la résolution 26 de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Buenos Aires (1952) dans laquelle l'Union a déclaré que, dans les circonstances normales, le réseau de télécommunications des Nations Unies ne doit pas être ouvert au trafic des institutions spécialisées et mis en concurrence avec les réseaux commerciaux existants de télécommunications. Toutefois, en cas de situation critique, le réseau peut être ouvert à ce trafic à titre gratuit ou au tarif commercial normal.

Ainsi, du point de vue de l'Union, l'ONU jouit des mêmes droits qu'une administration membre et jouit notamment, en ce qui concerne la radiodiffusion, du droit d'enregistrer les fréquences auprès du Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB) de l'Union afin de se protéger contre les interférences. Toutefois, étant donné les circonstances, l'ONU ne peut agir comme une administration que sur le territoire d'un gouvernement hôte (sauf dans de rares circonstances, comme par exemple dans le cas de la station qui se trouve actuellement au Government House, à Jérusalem), en vertu d'un arrangement conclu avec le gouvernement en question. Dans les démarches qu'elle entreprend pour conclure de tels arrangements avec les gouvernements, l'Organisation est à même d'invoquer des textes importants à l'appui de toute demande relative à ses besoins en matière de communications. En ce qui concerne notamment mais non exclusivement ses fonctions politiques (telles que la surveillance de la trêve), il importe que l'ONU ait des contacts directs de poste à poste qui ne peuvent être efficacement établis par les canaux ordinaires, en particulier pour ce qui est de la rapidité, de l'emplacement et de la sécurité. Les textes que l'ONU peut citer à l'appui de sa demande sont:

i) Le paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte qui stipule que « L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ».

ii) Les résolutions 240 (III) et 460 (V) par lesquelles l'Assemblée générale a approuvé la création et l'exploitation du réseau de télécommunications de l'ONU. Dans la première résolution, elle a affirmé à nouveau la position d'agent d'exploitation occupée par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des télécommunications internationales et a invité les gouvernements des Etats Membres à soutenir, dans toutes les conférences sur

[105] Voir l'échange de lettres datées des 22 octobre et 4 novembre 1946.

les télécommunications internationales, les demandes présentées par l'Organisation en vue de l'obtention de fréquences et de services.

iii) Les dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies telles qu'elles sont mentionnées ci-après sous les rubriques appropriées.

iv) Les précédents relatifs au réseau de l'ONU établi à la suite d'accords bilatéraux conclus entre l'Organisation et d'autres gouvernements hôtes. A l'heure actuelle, les seuls accords formels se trouvent dans l'Accord relatif au Siège de l'Organisation conclu entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique, dans l'Accord relatif au siège de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient à Bangkok (qui n'a pas encore été ratifié par le Gouvernement thaïlandais) et dans l'échange de lettres avec le gouvernement de la République de Corée concernant les privilèges et les immunités.

v) L'article 41 de la Convention internationale des télécommunications qui dispose que les administrations se réservent la faculté de « conclure des arrangements particuliers sur des questions de télécommunication qui n'intéressent pas la généralité des membres et membres associés ». Ces arrangements ne doivent pas aller à l'encontre des dispositions de la Convention ou des Règlements y annexés, en ce qui concerne les brouillages nuisibles que leur mise à exécution serait susceptible de causer aux services de radiocommunication des autres pays.

II. — *Locaux et privilèges nécessaires*

Lorsque les considérations techniques le permettent, il est souhaitable que la station de radio de l'ONU soit entièrement ou en partie installée dans les locaux proprement dits de l'Organisation. Outre les avantages qui en résultent du point de vue de la centralisation administrative, cela garantit l'inviolabilité de la station et du matériel en vertu de la section 3 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Lorsqu'une partie ou l'ensemble du matériel de radio doit être installé en dehors des locaux proprement dits de l'Organisation, il est souhaitable que l'installation constitue une entité distincte et identifiable, ne serait-ce qu'un simple studio, afin de pouvoir être assimilée à un local de l'ONU qui est exempt, en vertu de la section 3 de la Convention, de toute perquisition et autre forme de contrainte de la part du gouvernement. Si le gouvernement du pays hôte n'a pas encore adhéré à la Convention, les termes de la section 3 doivent figurer expressément dans l'Accord en ce qui concerne les installations de radio.

Dans tous les cas, la section 4 *c* de l'Accord relatif au Siège doit être reprise dans l'accord local, même s'il n'est pas prévu que les installations se trouveront en dehors des locaux proprement dits de l'ONU. Pour le cas où il serait nécessaire d'agrandir les installations, où des interférences se produiraient et où des incidents techniques analogues surviendraient, il faut que le gouvernement s'engage en principe à permettre l'exploitation d'installations distinctes en dehors du district administratif, à négocier un accord supplémentaire à cette fin et à aider l'Organisation à trouver des locaux appropriés. Il y a lieu également de prévoir une disposition aux termes de laquelle le gouvernement accepte toute liaison qu'il peut être nécessaire d'établir entre les installations de radio appartenant à l'Organisation et les locaux principaux de l'ONU.

Le droit d'employer des codes ou des chiffres est garanti aux termes de la section 10 de la Convention mais devrait être expressément mentionné dans tout accord conclu avec un gouvernement qui n'est pas partie à ladite convention. De même, la section 9 dispose que les communications officielles de l'ONU ne pourront être censurées, mais il est nécessaire de le mentionner expressément dans les accords conclus avec un gouvernement qui n'est pas partie à la Convention.

III. — *Communications radiophoniques*

En vertu de l'article premier de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies est une, et une seule, personne juridique internationale et elle a donc la capacité d'exploiter son réseau de télécommunications comme une seule et même institution. En conséquence, l'ONU est habilitée à utiliser son réseau pour transmettre les communications émanant de *tous* les organes de l'ONU ou destinées à ces organes. Chacune de ses stations est donc une « station de l'ONU » et les autorités locales ne doivent pas la considérer comme appartenant à tel ou tel organe subsidiaire de l'ONU. L'agent de l'ONU chargé des négociations doit avoir ordre de préciser qu'il agit au nom de l'Organisation en général et en tant qu'agent du Secrétaire général.

Par « communications radiophoniques des Nations Unies », il faut entendre notamment les messages relatifs aux programmes des Nations Unies auxquels participent les institutions spécialisées et échangés entre les institutions (ou leurs représentants sur le terrain) et les organes appropriés de l'ONU ou le Bureau de l'assistance technique, à condition que l'Organisation ou le Bureau en assument les frais.

IV. — *Liaisons*

Il convient d'examiner s'il est souhaitable ou nécessaire de s'assurer le droit d'établir une liaison et d'échanger des communications radiophoniques avec d'autres stations du réseau de l'ONU, notamment le droit de servir de station relais. Les gouvernements risquent évidemment de ne pas vouloir accorder dans tous les cas des pouvoirs aussi étendus.

Compte tenu des conditions locales, il peut être souhaitable d'obtenir l'autorisation d'utiliser les communications « transmises » à partir du territoire d'une autre administration. Il y aura lieu d'obtenir l'accord de toutes les administrations intéressées.

V. — *Fréquences*

Les administrations protègent leurs fréquences en les enregistrant auprès du Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB). La Conférence administrative extraordinaire des radiocommunications, qui a eu lieu à Genève en 1951, a été d'avis (résolution n° 10) que, sauf stipulation contraire expresse formulée dans des accords spéciaux communiqués à l'Union par les parties intéressées, toute assignation ou notification de fréquences devait être communiquée par l'administration du gouvernement sur le territoire duquel est située la station. Les administrations étaient invitées à adopter cette procédure. Le gouvernement du pays hôte devrait être invité à donner son accord pour que l'ONU notifie au Comité international d'enregistrement des fréquences les fréquences que doit utiliser la station de l'ONU.

Lorsque le spectre local des fréquences est très chargé, il est conseillé de solliciter l'aide du gouvernement du pays hôte pour chercher des bandes de fréquences qui conviennent à la station de l'ONU. Il est peut-être également nécessaire de prendre des dispositions pour pouvoir détecter et éliminer les interférences.

VI. — *Sécurité*

Les représentants de l'Organisation des Nations Unies qui négocient avec le gouvernement d'un pays hôte des accords relatifs aux télécommunications devraient avoir ordre de demander immédiatement au Secrétaire général de nouvelles instructions dans le cas où le gouvernement exigerait que la station de l'ONU se conforme à des mesures spéciales de sécurité.

235. Les paragraphes 29 et 30 de l'Accord relatif à la FUNU prévoient ce qui suit:

29. En ce qui concerne les communications, la Force bénéficie des facilités prévues à l'article III de la Convention sur les privilèges et immunité des Nations Unies. Le Commandant est autorisé à installer et à exploiter un ou plusieurs postes émetteurs et récepteurs de radiocommunication qui seront raccordés aux points voulus

avec le réseau de radiocommunications de l'Organisation des Nations Unies et qui échangeront des communications avec ledit réseau, sous réserve des dispositions de l'article 45 de la Convention internationale des télécommunications concernant les brouillages nuisibles. Les fréquences utilisées pour l'exploitation de ces postes seront dûment portées à la connaissance des autorités égyptiennes compétentes et du Comité international d'enregistrement des fréquences. Est également reconnu le droit du Commandant à bénéficier de la priorité des télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat, accordée à l'Organisation des Nations Unies par l'article 37 et l'annexe 3 de la Convention précitée, ainsi que par l'article 83 du Règlement télégraphique y annexé.

30. La Force dispose en outre, dans sa zone d'opérations, du droit illimité de communiquer par radio, téléphone, télégraphe ou par tout autre moyen, et d'établir les facilités nécessaires pour maintenir lesdites communications à l'intérieur des installations de la Force et entre ces installations, y compris la pose de câbles et de lignes terrestres et l'utilisation de postes de radio émetteurs et récepteurs, mobiles et fixes. Il est entendu que les câbles et lignes télégraphiques et téléphoniques précités seront posés à l'intérieur des installations de la Force ou de sa zone d'opérations, ou les relieront par la voie directe; en outre, l'interconnexion avec le réseau télégraphique et téléphonique égyptien sera faite en accord avec les autorités égyptiennes compétentes [106].

236. Le texte type qui a été mis au point pour être utilisé dans les accords ayant trait aux centres administratifs des Nations Unies est le suivant:

L'Organisation des Nations Unies est autorisée à installer et exploiter une ou plusieurs stations de radio émettrices et réceptrices qui seront reliées au réseau de radiocommunications de l'Organisation des Nations Unies aux points voulus et échangeront des communications avec ce réseau. L'ONU, en tant qu'administration de télécommunications, exploitera ses services de télécommunications conformément à la Convention internationale des télécommunications et au règlement y annexé. L'ONU communiquera les fréquences utilisées par ces stations au gouvernement et au Comité international d'enregistrement des fréquences.

237. Le texte précité est repris à la section 4 de l'article II de l'Accord conclu entre l'Organisation des Nations Unies et la République d'Autriche et relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel.

a) L'Organisation des Nations Unies est autorisée, pour ses besoins officiels, à installer et exploiter une ou plusieurs stations de radio émettrices et réceptrices qui seront reliées au réseau de radiocommunications des Nations Unies aux points voulus et échangeront des communications avec ce réseau. En tant qu'administration de télécommunications, l'Organisation des Nations Unies exploitera ses services de télécommunications conformément à la Convention internationale des télécommunications et au Règlement y annexé. L'Organisation des Nations Unies communiquera les fréquences utilisées par ces stations au gouvernement et au Comité international d'enregistrement des fréquences.

b) Le gouvernement accordera à l'ONUDI, sur sa demande, pour l'exercice de ses fonctions officielles, toutes facilités appropriées en matière de radiodiffusion et autres moyens de télécommunication, conformément aux accords techniques qui seront conclus avec l'Union internationale des télécommunications [107].

238. Un libellé différent a été utilisé dans l'Accord relatif à la CEA dont l'alinéa *a* de la section 7 dispose ce qui suit:

Section 7. — *a*) La CEA est autorisée à installer et à exploiter au siège, à son usage officiel exclusivement, une ou plusieurs stations de radio émettrices et réceptrices pour échanger des communications avec le réseau radiophonique des Nations Unies, sans préjudice des dispositions de l'article 45 de la Convention internationale des télécommunications relatives aux brouillages nuisibles. Les fréquences qu'utilisera toute station ainsi établie feront l'objet d'un accord entre la CEA et le Bureau impérial des télécommunications d'Ethiopie, et seront dûment communiquées par la CEA au Comité international d'enregistrement des fréquences.

CHAPITRE IV. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES

Section 22. — Catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions de l'article V et de l'article VII

239. La section 17 de l'article V de la Convention générale est conçue comme suit:

Le Secrétaire général déterminera les catégories des fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions du présent article ainsi que de l'article VII. Il en soumettra la liste à l'Assemblée générale et en donnera ensuite communication aux gouvernements de tous les Membres. Les noms des fonctionnaires compris dans ces catégories seront communiqués périodiquement aux gouvernements des Membres [108].

240. Comme suite à une proposition du Secrétaire général, l'Assemblée générale a, le 7 décembre 1946, adopté une résolution [résolution 76 (I)], intitulée « Privilèges et immunités du personnel du Secrétariat des Nations Unies », par laquelle l'Assemblée:

Approuve l'octroi de privilèges et immunités mentionnés aux articles V et VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale le 13 février 1946, à tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure.

241. Les catégories visées par la résolution 76 (I) sont demeurées inchangées. Le Secrétaire général a, en conséquence, maintenu que la décision prise par l'Assemblée générale aux termes de cette résolution empêche de faire toute distinction (par exemple en fonction de la nationalité ou du rang) qui ait pour effet d'exclure une catégorie donnée de fonctionnaires du bénéfice des privilèges et immunités spécifiés aux articles V et VII, sauf en ce qui concerne les fonctionnaires recrutés sur place et payés à l'heure. A cet égard, l'Organisation des Nations Unies a bénéficié de la compréhension et de la coopération de pratiquement tous les Etats Membres [109].

[106] Des dispositions analogues figurent aux paragraphes 36 et 37 de l'Accord relatif à l'ONUC, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 414, p. 244 et 246, et aux paragraphes 29 et 30 de l'Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre, *ibid.*, vol 492, p. 75.

[107] Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, document ID/B/6/Add.1 du 3 avril 1967. L'Accord a été signé le 13 avril 1967.

[108] La section 14 de l'Accord conclu avec la Suisse dispose que le Secrétaire général communique au Conseil fédéral suisse de la même manière qu'aux gouvernements des Etats Membres le nom des fonctionnaires.

[109] En ce qui concerne les questions posées par les impôts auxquels certains gouvernements ont essayé d'assujettir des fonctionnaires recrutés sur place qui n'étaient pas payés à l'heure, voir l'alinéa *d* de la section 24, par. 289 à 292.

242. Après la création des programmes d'assistance technique, il s'est révélé nécessaire d'appeler l'attention des gouvernements sur le statut des experts de l'assistance technique et, en particulier, sur le fait que bien qu'appelés « experts » dans les descriptions de poste les concernant, les intéressés ne sont pas des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies », au sens de l'article VI de la Convention générale (qui vise expressément les experts qui ne sont pas des fonctionnaires), à moins, peut-être, que les intéressés ne soient employés en vertu de contrats de courte durée. Le Secrétaire général a adressé la note ci-après à tous les gouvernements intéressés, le 9 mai 1951:

... J'ai l'honneur, à la demande du Bureau de l'assistance technique, de me référer au statut des experts de l'assistance technique que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées participantes engagent en vue de l'accomplissement de certaines fonctions dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique, conformément à la résolution 304 (IV) de l'Assemblée générale.

Pour ce qui est en particulier de la section 17 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, je tiens à signaler à votre attention que les experts de l'assistance technique recrutés par l'Organisation des Nations Unies font partie des catégories de fonctionnaires que le Secrétaire général a jusqu'ici déterminées et que l'Assemblée générale a approuvées par sa résolution 76 (I), ces catégories englobant tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, exception faite de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure. C'est ainsi que les experts de l'assistance technique sont recrutés dans des conditions à peu près identiques à celles dans lesquelles sont recrutés les autres fonctionnaires et que leurs conditions d'emploi sont les mêmes. Lorsqu'ils acceptent leur engagement, ils souscrivent le même serment, prévu par le Statut du personnel, que les autres fonctionnaires. Ils relèvent de l'Organisation et sont responsables devant elle dans l'exercice de leurs fonctions, et ils ne reçoivent d'instructions d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Aux fins de la péréquation des impôts, le traitement brut que leur verse l'Organisation des Nations Unies est assujetti, en vertu du barème des contributions du personnel, à une imposition directe analogue à un impôt national sur le revenu, comme le sont les traitements bruts de tous les autres fonctionnaires, conformément aux résolutions 239 (III) et 359 (IV) de l'Assemblée générale. Il y a donc lieu de reconnaître que les intéressés jouissent des privilèges et immunités que les articles V et VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies reconnaissent aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

Les institutions spécialisées participant au programme d'assistance technique me demandent aussi de spécifier en leur nom, conformément à la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, que les experts de l'assistance technique nommés par elles font partie de leur personnel et, par suite, des catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII de ladite convention.

Le nom des experts de l'assistance technique compris dans l'effectif du personnel des diverses organisations participantes sera périodiquement communiqué à votre gouvernement conformément à l'usage établi et comme le prévoient la section 17 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Enfin, il est entendu que les experts qui sont engagés pour des périodes de courte durée dans des conditions qui les différencieraient des fonctionnaires peuvent être considérés non comme des fonctionnaires de l'une des organisations, mais soit comme des experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies, au sens de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, soit comme des experts en mission pour le compte des institutions spécialisées. En pareil cas, la qualité de ces experts en mission sera attestée sur le certificat approprié qui leur sera délivré en vertu, selon le cas, soit de la section 26 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, soit de la section 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

243. Malgré cette lettre, des gouvernements ont parfois essayé d'assujettir à l'impôt sur le revenu les traitements des experts de l'assistance technique, motif pris de ce que ces experts n'étaient pas des « fonctionnaires » au sens de l'article V. L'Accord type revisé d'assistance technique mentionne les « fonctionnaires, y compris les experts de l'assistance technique » et les « experts et autres fonctionnaires » afin de souligner que les experts de l'assistance technique sont des « fonctionnaires » au sens de la Convention générale comme de la Convention sur les institutions spécialisées.

244. Comme le stipule la dernière phrase de la section 17, aux termes de laquelle « les noms des fonctionnaires » compris dans les catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les articles V et VII « seront communiqués périodiquement aux gouvernements des Membres », le Secrétaire général dresse chaque année la liste des fonctionnaires considérés de l'ONU. Jusqu'en 1956, la liste adressée à chaque Etat Membre ne renfermait que le nom des fonctionnaires qui étaient ressortissants de l'Etat considéré. Depuis 1956, la liste comprend le nom des fonctionnaires de toutes nationalités. Cette liste n'est pas identique à celle que le Secrétaire général communique chaque année à la Cinquième Commission aux fins de son examen du budget. Le Secrétariat n'a pas pu, du fait des difficultés administratives en jeu, faire figurer sur les listes établies en application de la section 17 le nom de tous les agents des bureaux extérieurs qui ont été recrutés sur place; le gouvernement hôte ou les gouvernements intéressés ont été informés, par une communication distincte, du nom desdits agents. Dans le cas de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, qui emploie un grand nombre d'agents recrutés sur place, il est adressé des listes spéciales à chacun des gouvernements sur le territoire desquels l'Office opère.

245. Les indications figurant dans les listes adressées aux Etats Membres ne constituent pas la base juridique de l'application de la Convention ni une condition à laquelle cette application est soumise. Si tel était le cas, il serait par exemple impossible qu'un fonctionnaire jouisse du bénéfice des dispositions des articles V et VI lorsque son contrat commencerait à courir après qu'une liste aurait été dressée et se terminerait avant que la liste suivante ait été établie, ou même lorsque son lieu d'affectation changerait dans l'intervalle. Les parties à la Convention générale sont tenues d'appliquer les dispositions de cet instrument dans tous les cas, sans condition préalable: les listes annuelles ne constituent qu'un moyen administratif de faciliter l'application de la Convention.

Section 23. — Immunité des fonctionnaires en ce qui concerne leurs actes officiels

246. La section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies:

a) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits).

La même disposition figure à l'alinéa *a* de la section 15 de l'Accord conclu avec la Suisse, ainsi que dans la quasi-totalité des autres accords, relatifs aux privilèges et immunités, qui ont été conclus par l'Organisation des Nations Unies. Cette disposition, de l'avis du Secrétariat, découle directement de l'Article 105 de la Charte et constitue une condition essentielle de l'exécution de toutes les activités de l'Organisation.

247. Bien que les questions dont elle traite se chevauchent dans une large mesure, la présente section a été divisée comme suit pour les besoins de l'exposé:

a) Considérations générales

b) Décisions judiciaires

c) Détention ou interrogatoire de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies; dépositions devant des organismes publics

d) Affaires résultant d'accidents de la circulation

e) Affaires mettant en jeu l'application de la législation sur les secrets officiels

f) Durée de l'immunité

a) *Considérations générales* [110]

248. Dans un mémorandum du 11 juillet 1963 adressé au Chef de Cabinet adjoint [111], le Conseiller juridique a exposé brièvement comme suit la position du Secrétaire général à l'égard de prétendus actes illicites commis en dehors de l'exercice des fonctions officielles:

... nous tenons à confirmer que le Secrétaire général a, en diverses occasions, fait savoir aux délégations que les fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne jouissent pas de l'immunité d'arrestation ni de poursuite pour des actes, à eux imputés, qui sont sans rapport avec l'exercice de leurs fonctions officielles. ... Point n'est besoin de dire que cette position est celle qui a été prise en plusieurs occasions et dans un certain nombre de pays où sont affectés des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. A titre d'exemple, nous vous faisons tenir ci-joint copie d'un communiqué de presse du 24 juin 1949 où est consignée une déclaration du Secrétaire général concernant la question et qui avait trait à un cas d'espèce dans lequel le Secrétaire général estimait ... qu'il ne pouvait invoquer l'immunité d'arrestation ou d'interrogatoire lorsque les actes imputés au fonctionnaire étaient sans rapport avec ses fonctions officielles ...

249. Le communiqué de presse susmentionné était conçu comme suit:

DÉCLARATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, M. TRYGVE LIE, AU SUJET DES IMMUNITÉS

A propos de l'affaire du Centre d'information de Prague, je tiens à donner quelques explications complémentaires sur la situation en ce qui concerne les immunités. Les fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies jouissent de l'immunité d'arrestation ou d'interrogatoire pour tout acte accompli par eux en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits.

Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ne jouissent pas de l'immunité d'arrestation ou d'interrogatoire pour des actes à eux imputés qui sont sans rapport avec leurs fonctions officielles et qui sont illicites dans l'Etat Membre où ils ont été commis ou sont censés avoir été commis.

Une certaine confusion règne en ce qui concerne les immunités des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

Aux termes de la section 15 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies que l'Organisation a conclu avec les Etats-Unis d'Amérique, des personnes en nombre limité bénéficient de privilèges et immunités diplomatiques identiques à ceux qui sont accordés aux diplomates accrédités auprès du Gouvernement des Etats-Unis. Ces personnes, pour la plupart, ont officiellement le rang d'ambassadeur ou de ministre dans leur propre pays ou sont inscrites sur la liste diplomatique du fait qu'il a été reconnu, par voie d'entente entre le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, l'Organisation des Nations Unies et l'Etat Membre intéressé, qu'elles doivent jouir de ce statut en tant que membres permanents du personnel et parce qu'elles ont besoin de ces immunités afin d'exercer pour le compte de leur pays les activités nécessaires qui intéressent l'Organisation des Nations Unies. Ces fonctionnaires des services diplomatiques ne figurent sur cette liste diplomatique que si leur rang est au moins celui de secrétaire diplomatique de délégation.

Les privilèges et immunités accordés à ce petit nombre de personnes sont absolument identiques à ceux dont jouissent les représentants diplomatiques de gouvernements étrangers qui sont accrédités à Washington. Les mêmes privilèges et immunités sont accordés aux diplomates américains en poste dans les pays étrangers. Ils n'ont pas été créés spécialement pour l'Organisation des Nations Unies, car dans chaque pays civilisé, depuis au moins trois siècles, les ambassadeurs et les ministres en poste à l'étranger jouissent, en vertu du droit international, de privilèges et immunités diplomatiques qui sont indispensables à l'exécution de leurs tâches.

Ce qui précède concerne les délégations. Le Secrétaire général et les huit Secrétaires généraux adjoints jouissent de l'immunité diplomatique dans les pays qui ont adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités. Les autres fonctionnaires du Secrétariat ne jouissent pas de l'immunité diplomatique en dehors de l'exercice de leurs fonctions officielles. S'il y a une infraction quelconque à la loi, comme dans le cas d'une contravention à la réglementation de la circulation, le fonctionnaire en cause, à moins qu'il ne se trouve dans l'exercice de ses fonctions, est dans la même situation que toute autre personne qui franchit un feu rouge ou abuse de l'accélérateur. Il lui reste à régler l'amende, comme beaucoup l'ont déjà fait.

250. L'expression « juridiction » a été interprétée par l'Organisation des Nations Unies dans l'acception courante du terme, qui englobe l'ensemble de la procédure judiciaire, y compris les citations, mandats, assignations ou actes de procédure par lesquels le tribunal affirme sa compétence et provoque la comparution du défendeur

[110] Voir aussi la section 45, paragraphe 393, en ce qui concerne une réserve dont il a été proposé d'assortir la Convention générale et qui tendrait notamment à refuser l'immunité aux ressortissants de l'Etat intéressé en ce qui concerne leurs actes officiels.

[111] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 196.

et des témoins, ainsi que les mesures d'exécution et autres actes des pouvoirs publics, tels que l'arrestation et la détention, liés à une procédure judiciaire.

251. Un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ayant été arrêté en 1963, pour espionnage, l'Organisation a revendiqué et s'est vu reconnaître le droit de se rendre auprès de lui tandis qu'il se trouvait en détention. Dans un mémorandum intérieur établi par le Service juridique, les fondements de ce droit de l'Organisation des Nations Unies ont été exposés comme suit:

1. A propos de la récente arrestation d'un fonctionnaire de l'Organisation, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure l'Organisation des Nations Unies a le droit de se rendre auprès de fonctionnaires que les autorités d'un Etat ont incarcérés ou placés en détention préventive, et de communiquer avec eux.

2. L'avis consultatif que la Cour internationale de Justice a donné le 11 avril 1949 au sujet de la réparation de dommages subis au service de l'Organisation des Nations Unies (C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 174) établit que dans le cas où un agent de l'Organisation des Nations Unies subit, dans l'exercice de ses fonctions, un dommage dans des conditions de nature à engager la responsabilité d'un Etat, l'Organisation a qualité pour présenter contre l'Etat responsable (qu'il soit ou non Membre de l'Organisation) une réclamation internationale en vue d'obtenir la réparation du dommage causé tant à l'Organisation des Nations Unies qu'à la victime ou à ses ayants droit. L'Organisation des Nations Unies est donc, sans aucun doute, en droit d'assurer la protection diplomatique de ses fonctionnaires, du moins dans la limite des questions posées à la Cour dans la requête pour avis consultatif.

3. Le droit de se rendre auprès d'une personne à l'égard de laquelle un Etat a peut-être violé ses obligations internationales, et de communiquer avec elle, découle nécessairement du droit de protection diplomatique. L'Etat ou l'organisation qui possèdent ce droit de protection ne peuvent l'exercer que s'ils ont eu la due possibilité d'établir les faits de la cause, et lorsque l'intéressé est incarcéré ou placé en détention préventive, cette seule possibilité consiste à se rendre auprès de l'intéressé. Tel est bien ce qu'établit, par exemple, la Convention sur les relations consulaires, conclue à Vienne le 24 avril 1963 (A/CONF.25/12). C'est d'ordinaire par l'entremise de leurs consuls que les Etats s'assurent des faits concernant les personnes auxquelles ils peuvent accorder la protection diplomatique. A cet effet, l'article 36 de la Convention dispose ce qui suit:

« 1. Afin que l'exercice des fonctions consulaires relatives aux ressortissants de l'Etat d'envoi soit facilité:

...

c) Les fonctionnaires consulaires ont le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui est incarcéré, en état de détention préventive ou toute autre forme de détention, de s'entretenir et de correspondre avec lui et de pourvoir à sa représentation en justice. Ils ont également le droit de se rendre auprès d'un ressortissant de l'Etat d'envoi qui, dans leur circonscription, est incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement... »

4. Il est donc évident que l'Organisation des Nations Unies a le droit de se rendre auprès d'un de ses fonctionnaires incarcéré ou détenu en exécution d'un jugement et de s'entretenir avec lui, chaque fois qu'il se peut que l'Organisation, ou le fonctionnaire, dans l'exercice de ses fonctions, aient subi un dommage du fait qu'un Etat a violé ses obligations soit envers l'Organisation, soit envers le fonctionnaire. Pendant ces visites et ces entretiens, les représentants de l'Organisation des Nations Unies doivent avoir le droit de discuter tout sujet propre à éclaircir la question de savoir s'il y a eu dommage et si le dommage a été subi à l'occasion de l'exercice des fonctions officielles du fonctionnaire. Le simple fait qu'il n'y a pas de lien évident entre les motifs que l'Etat a invoqués pour incarcérer le fonctionnaire et les fonctions de celui-ci ne suffit pas à priver l'Organisation des Nations Unies de son droit de se rendre auprès de l'intéressé. S'il en était ainsi, le droit de protection qu'a l'Organisation serait entièrement fonction des motifs invoqués par l'Etat qui a incarcéré le fonctionnaire, ce qui enlèverait pratiquement toute efficacité à ce droit.

5. Même s'il n'y a pas en fait de lien entre les fonctions de la personne détenue et les motifs de sa détention, l'Organisation des Nations Unies n'en devrait pas moins être autorisée à se rendre auprès de tout fonctionnaire incarcéré et à s'assurer, par le moyen de tous entretiens appropriés, non seulement que l'intéressé n'a pas été juridiquement lésé, mais aussi que l'intéressé est traité humainement et d'une façon pleinement conforme aux normes internationales concernant les droits de l'homme. Il en est particulièrement ainsi quand la présence du fonctionnaire dans un pays autre que son pays d'origine est due au fait qu'il était au service de l'Organisation. En pareil cas, il est inopportun d'interpréter de manière étroite le critère du lien entre les motifs de détention et les fonctions officielles, puisque la présence même de l'intéressé dans le pays résulte de l'accomplissement de ces fonctions, en même temps qu'elle en est la condition nécessaire, et est, partant, liée en un certain sens à ces fonctions. Cette large portée de la protection offerte par l'Organisation des Nations Unies tient à ce qu'il faut éviter autant que possible — comme la Cour internationale de Justice l'a souligné dans son avis consultatif sur la réparation des dommages — que les fonctionnaires aient à compter sur la protection des Etats dont ils sont ressortissants. La Cour a déclaré (*C.I.J.*, *Recueil*, *1949*, p. 183 et 184):

« Pour que l'agent (de l'Organisation des Nations Unies) puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette protection lui est assurée par l'Organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation (sauf, bien entendu, la protection plus directe et plus immédiate due par l'Etat sur le territoire duquel il peut se trouver). En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre Etat. Si tel était le cas, son indépendance pourrait, contrairement aux principes qu'applique l'Article 100 de la Charte, se trouver compromise. Enfin, il est essentiel que l'agent — qu'il appartienne à un Etat puissant ou faible, à un Etat plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un Etat en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions, il est placé sous la protection de l'Organisation. (Cette assurance est encore plus nécessaire si l'agent est apatride.) »

6. Il s'ensuit que, lorsqu'un fonctionnaire de l'Organisation est incarcéré ou maintenu en détention préventive par les autorités d'un Etat, l'Organisation a toujours le droit d'envoyer des représentants auprès de lui pour le voir et s'entretenir avec lui en vue d'établir si l'Organisation ou le fonctionnaire ont été lésés du fait que l'Etat intéressé a violé ses obligations internationales, et si ce dommage est ou non lié à l'exercice des fonctions de l'intéressé. En outre, du moins lorsque le fonctionnaire n'est pas ressortissant de l'Etat où il est incarcéré, il y a lieu de reconnaître à l'Organisation des Nations Unies un intérêt plus vaste en la matière, de sorte que le fonctionnaire n'ait pas à compter exclusivement sur la protection de l'Etat dont il relève [112].

252. Il y a lieu de noter que la disposition 104.4 du Règlement du personnel, édictée le 8 mars 1954, renferme la clause suivante:

Tout fonctionnaire qui est arrêté, inculpé d'un délit autre qu'une infraction mineure en matière de circulation, ou poursuivi au

[112] *Ibid.*, p. 199 à 201.

criminel, ou reconnu coupable, ou condamné à une peine d'amende ou de prison pour un délit autre qu'une infraction mineure en matière de circulation, doit immédiatement en informer le Secrétaire général.

253. Eu égard aux diverses affaires auxquelles des accidents d'automobile ont donné lieu, on peut rappeler que, conformément à la partie E de la résolution 22 (I) de l'Assemblée générale, la disposition 112.4 du Règlement du personnel oblige les fonctionnaires à souscrire une assurance-responsabilité d'un montant suffisant pour couvrir les réclamations de tiers en réparation des accidents causés par leur automobile: mort, blessures ou dommages matériels.

b) *Décisions judiciaires*

i) *Westchester County sur plainte de Donnelly c. Ranollo* [113]

254. Le défendeur était accusé d'avoir commis un excès de vitesse. Il a fait valoir qu'il bénéficiait de l'immunité de juridiction, étant donné qu'il conduisait le véhicule en qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et dans l'exercice de ses fonctions de chauffeur du Secrétaire général. L'exception d'immunité était fondée sur l'Article 105 de la Charte et sur l'alinéa *b* de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act* des Etats-Unis, qui comporte la disposition suivante:

Les représentants des gouvernements étrangers dans les organisations internationales ou auprès de celles-ci et les fonctionnaires et employés de ces organisations ne pourront être l'objet de poursuites et de procédure judiciaires à l'occasion des actes accomplis par eux à titre officiel et dans les limites de leurs fonctions de représentants, de fonctionnaires ou d'employés d'un pays étranger, à moins que le gouvernement étranger ou l'organisation internationale intéressée n'ait renoncé à cette immunité.

255. Le tribunal a statué que le défendeur n'était pas fondé à revendiquer l'application automatique de l'immunité sans examen des faits de la cause. Il a fait une distinction entre, d'une part, les fonctionnaires dont l'activité est telle qu'elle est nécessaire à l'accomplissement effectif des fins de l'Organisation des Nations Unies ou à l'exécution effective de ses décisions, et, d'autre part, les autres fonctionnaires. Etant donné que, du fait de ses fonctions, le défendeur n'appartenait pas à la première catégorie de fonctionnaires, il ne jouissait pas de l'immunité revendiquée. Le Secrétariat ne pense pas que l'affaire ait été tranchée comme il convient, et le jugement rendu en l'espèce ne correspond pas non plus à la pratique actuelle des Etats-Unis.

ii) *Etats-Unis c. Coplon* [114]

256. Judith Coplon et Valentin Goubitchev avaient été inculpés de violation de la législation sur l'espionnage. M. Goubitchev était un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies de nationalité soviétique. Il s'était prévalu de l'immunité diplomatique en soutenant qu'il était entré aux Etats-Unis en qualité de troisième secrétaire de la délégation de l'Union soviétique auprès de l'Organisation des Nations Unies et qu'il était toujours titulaire d'un poste au Ministère des affaires étrangères de l'URSS.

Le tribunal a rejeté les conclusions de M. Goubitchev. A propos de la qualité de fonctionnaire du Secrétariat du défendeur, il a déclaré ce qui suit:

Ce statut ne confère pas en soi l'immunité diplomatique découlant des principes généralement reconnus du droit international... Le défendeur ne jouit pas non plus, du fait de cet emploi, d'une immunité de poursuites pour les faits reprochés qui découlerait de quelque loi ou traité des Etats-Unis...

Il paraît évident que l'espionnage illicite ne s'inscrit pas dans le cadre des fonctions du défendeur en sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. L'exemption d'arrestation pour de tels actes n'est pas, semble-t-il, un privilège ou une immunité qui soit nécessaire à l'exercice indépendant des fonctions du défendeur à l'Organisation des Nations Unies.

En ce qui concerne l'Accord relatif au Siège, le tribunal a déclaré ce qui suit:

Il suffit de dire à ce stade que ledit Accord ne confère au défendeur aucune immunité du seul fait de l'emploi qui le lie à l'Organisation des Nations Unies. Il s'ensuit que le statut du défendeur en tant que fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies ne lui confère aucun privilège ou immunité qui puisse faire obstacle à son arrestation, à sa comparution en justice ou à sa condamnation pour l'infraction qui lui est reprochée dans l'acte d'accusation.

257. Le tribunal, eu égard à l'avis exprimé par le Département d'Etat, a rejeté l'exception d'immunité diplomatique que le défendeur faisait valoir en s'appuyant sur sa qualité de troisième secrétaire au Ministère des affaires étrangères de l'URSS.

Même si l'on admet qu'au moment de son arrestation le défendeur était encore troisième secrétaire au Ministère des affaires étrangères de l'Union soviétique, il n'est évidemment pas investi pour autant de l'immunité diplomatique. Le fait déterminant est que le Département d'Etat a déclaré à l'Ambassade de l'Union soviétique, dans ses aide-mémoire des 24 mars et 29 avril 1949, que le défendeur ne jouissait pas du statut diplomatique. C'est là une décision politique qui échappe à l'examen du tribunal.

... même si l'on suppose qu'il s'agit d'un envoyé étranger entré aux Etats-Unis en cette qualité, il est évident qu'il n'a pas été reçu en cette qualité.

258. A propos de l'exception d'immunité que le défendeur faisait valoir en soutenant qu'il était membre de la délégation de l'URSS auprès de l'Organisation des Nations Unies, le juge a déclaré qu'à supposer même que le défendeur fût ou ait été membre de cette délégation, il ne pouvait en retirer aucun avantage.

Le Département d'Etat m'a fait savoir qu'il a pour principe constant de faire une distinction entre les représentants d'un gouvernement étranger et les représentants ou les membres d'une organisation internationale. Il n'a jamais reconnu que ces derniers jouissent *ipso facto* du statut diplomatique, même si les Etats-

[113] City Court of New Rochelle, 8 novembre 1946, 67 N.Y.S. 2d.31. C'est par erreur que le compte rendu d'audience porte « Ranollo »; le nom du défendeur était en fait: « Ranallo ».

[114] District Court, Southern District, New York, 10 mai 1949, 84 F. Suppl. 472.

Unis font partie de l'organisation internationale considérée (voir: 4 Hackworth, *Digest of International Law*, 419-423). Le gouvernement fait valoir qu'aux termes de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies, nul ne peut être en même temps fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et membre de l'une des délégations nationales et que, du fait qu'il a accepté un emploi au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, le défendeur a automatiquement cessé d'avoir la qualité de membre de la délégation de l'Union soviétique qu'il avait peut-être auparavant.

Le juge a statué qu'il n'avait pas à se prononcer sur la question. Le défendeur n'avait pas droit aux immunités diplomatiques prévues par l'Accord relatif au Siège, du fait qu'il ne remplissait pas les conditions énoncées à la section 15 dudit Accord, n'étant ni représentant permanent principal, ni une personne désignée suivant accord entre les Etats-Unis, l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement de l'Union soviétique.

259. Enfin, le tribunal a statué que l'affaire n'était pas de celles qui sont du ressort en première instance de la Cour suprême, puisque le défendeur n'était pas dans l'acception du terme, un « ministre public ». Ultérieurement, le défendeur Goubitchev a été autorisé à regagner l'URSS.

iii) *Essayan c. Jouve* [115]

260. Dans une affaire concernant l'occupation d'une habitation privée, le défendeur, ressortissant français et représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, avait contesté la compétence du tribunal en faisant valoir qu'en sa qualité d'agent diplomatique en France d'un organisme international, il jouissait d'une immunité diplomatique à laquelle il ne pouvait pas renoncer et qui, selon la jurisprudence, s'étendait même aux actes accomplis par un agent en qualité de particulier. Il avait cité notamment un accord du 18 février 1953 entre le Gouvernement français et le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés par lequel le Gouvernement français avait accordé aux représentants en France du Haut Commissaire les avantages et immunités conférés par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

261. Dans son jugement, le tribunal a rejeté cette prétention en faisant observer que l'immunité de juridiction accordée aux représentants du Haut Commissaire par l'alinéa *a* de la section 18 de l'article V de la Convention, qui avait été ratifiée par la France, était expressément limitée aux actes accomplis par eux en leur qualité officielle et qu'elle différait ainsi nettement de l'immunité totale que le décret du 13 ventôse an II accorde aux envoyés des gouvernements étrangers. Le tribunal a déclaré en outre que l'octroi d'une immunité spéciale aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies impliquait de toute évidence que ceux-ci ne pouvaient pas, à ce seul titre, être assimilés aux envoyés de gouvernements étrangers et que l'égalité de traitement était également exclue du fait que l'Organisation des Nations Unies était bien différente, en ses éléments constitutifs, d'un gouvernement étranger.

[115] Tribunal de grande instance de la Seine, 1er octobre 1962, *Gazette du Palais*, 16-19 février 1963.

iv) *Ministère public de l'Etat de New York c. Coumatos* [116]

262. Le défendeur, ressortissant américain qui exerçait au Siège de l'Organisation des Nations Unies les fonctions de préposé aux stocks et figurait sur les états de paye de l'ONU, avait été arrêté en dehors du Siège par la police de la Ville de New York et inculpé de vol commis dans l'enceinte du Siège de l'ONU. Il a excipé de l'incompétence du tribunal en faisant valoir qu'il était un agent de l'Organisation des Nations Unies et que l'infraction en cause avait été commise dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies.

263. Par son jugement du 19 janvier 1962, la Court of General Sessions a maintenu l'accusation et reconnu la culpabilité du défendeur. Le tribunal a fait observer que, bien que l'immunité diplomatique fût accordée à certaines catégories de représentants permanents d'Etats Membres auprès de l'Organisation des Nations Unies en vertu de l'article V de l'Accord relatif au Siège que les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies avaient conclu le 26 juin 1947, les fonctionnaires et agents de l'Organisation pouvaient se prévaloir de la loi américaine de 1945, sur les immunités des organisations internationales, dont les dispositions relatives à l'immunité de poursuites et de juridiction [section 7, alinéa *b*] étaient limitées aux actes accomplis par les intéressés en leur qualité officielle.

c) *Détention ou interrogatoire de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies; dépositions devant des organismes publics*

264. En 1949, les autorités d'un Etat Membre ont voulu interroger une personne qui était au service d'un centre d'information des Nations Unies. Des fonctionnaires avaient pénétré dans les locaux du centre et avaient demandé à l'intéressé de les accompagner, ce qu'il avait refusé de faire [117]. Le chef du protocole diplomatique avait fait savoir au Directeur du centre que le fonctionnaire en cause « était soupçonné d'être en rapport avec un groupe qui se livrait à des activités dirigées contre l'Etat » et il avait demandé que le fonctionnaire lui soit remis aux fins d'interrogatoire. Au sujet de cette demande, le Secrétaire général a donné pour instructions au Directeur

de demander, conformément à la pratique générale de l'Organisation des Nations Unies, confirmation écrite du sujet de l'interrogatoire, avec l'assurance expresse que les questions sur lesquelles le fonctionnaire serait interrogé n'aient pas trait aux activités de l'Organisation des Nations Unies, ni aux actes, y compris les paroles et écrits, accomplis par ledit fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles.

265. Cette assurance a été donnée par le Ministère des affaires étrangères. Ultérieurement, le représentant permanent de l'Etat Membre intéressé a fait savoir au Conseiller juridique que le fonctionnaire avait été

[116] Court of General Sessions, New York County, 19 janvier 1962. 224 N.Y.S. 2d.507 (*United Nations Juridical Yearbook, 1962*, p. 294). Voir aussi la section 9, par. 113 et 114.

[117] En ce qui concerne la violation de locaux de l'Organisation des Nations Unies, voir l'alinéa *a* de la section 9, par. 92 à 95.

condamné pour des actes qui étaient sans rapport avec ses fonctions au centre d'information des Nations Unies et lui a communiqué copie du jugement.

266. En 1952, une citation à comparaître avait été signifiée à trois fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, dont le Directeur du personnel, au sujet de l'affaire *Etats-Unis c. Keeney* [118]. Le Secrétaire général a écrit au représentant permanent des Etats-Unis pour demander que le Secrétaire d'Etat fasse savoir au tribunal que chacune des citations était adressée au fonctionnaire intéressé en sa qualité officielle et que l'affaire paraissait bien avoir trait à des questions s'inscrivant dans le cadre des fonctions officielles que lesdits fonctionnaires exerçaient à l'Organisation des Nations Unies. Lesdits fonctionnaires jouissaient donc de l'immunité en vertu de l'*International Organizations Immunities Act* et en vertu de l'Article 105 de la Charte, pour ce qui était des actes visés. Les fonctionnaires intéressés n'ont pas eu à comparaître devant le tribunal.

267. En 1956, la police militaire avait violé les locaux d'un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies [119] et arrêté deux fonctionnaires de l'Organisation, qui, après une période de détention, avaient été expulsés du pays. Le Secrétaire général a adressé au gouvernement de l'Etat Membre intéressé une vigoureuse protestation à ce sujet. L'un des deux fonctionnaires était accusé d'avoir enflammé une allumette dans l'escalier intérieur du local de l'ONU lors d'une alerte aérienne qui s'était produite durant les heures de travail. En fait, une allumette avait bien été enflammée, mais non par l'un des deux fonctionnaires en cause, et nul n'avait pu la voir en dehors des personnes qui se trouvaient dans la cour de l'immeuble. Le deuxième fonctionnaire avait été inculpé d'avoir monté des travailleurs contre le gouvernement, mais aucun élément de preuve n'avait été produit à l'appui. Etant donné que le gouvernement avait rompu les relations diplomatiques avec les pays dont les deux fonctionnaires en cause étaient ressortissants, l'Organisation des Nations Unies avait auparavant obtenu du Ministère des affaires étrangères de l'Etat en question la garantie inconditionnelle de la sécurité de tous les fonctionnaires qui étaient dans le même cas. En conséquence, le Secrétaire général a demandé que les excuses voulues soient présentées pour l'arrestation et l'expulsion des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et pour les outrages qu'ils avaient subis, ainsi que pour la violation des locaux de l'Organisation.

268. En janvier 1957, un nouvel incident s'est produit dans le même Etat Membre: un agent des services de sécurité avait pénétré dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies pour s'assurer de la personne d'un fonctionnaire de l'ONU aux fins d'interrogatoire. Le fonctionnaire en question n'avait pas accompagné l'agent des services de sécurité, lequel avait déclaré qu'étant donné ce refus, ledit fonctionnaire devait quitter immédiatement le pays. Le Secrétaire général a protesté au sujet de cet incident auprès du Ministère des affaires étrangères de l'Etat intéressé et il a demandé que l'assurance lui soit donnée que le fonctionnaire en cause aurait à l'avenir le droit d'entrer sans difficulté dans le pays en vue de s'acquitter de ses fonctions officielles pour le compte de l'Organisation des Nations Unies.

269. En décembre 1963, un aéronef de l'Organisation des Nations Unies à bord duquel se trouvaient notamment des fonctionnaires d'un organe subsidiaire de l'ONU avait effectué un atterrissage forcé sur le territoire d'un Etat Membre. Les autorités de cet Etat avaient séparé des autres fonctionnaires, par la force, ceux qui avaient été recrutés dans un territoire adjacent, et elles les avaient interrogés et fouillés et temporairement emprisonnés. A la suite de la protestation formulée par l'Organisation des Nations Unies, le Ministère des affaires étrangères de l'Etat en cause avait motivé ces actes par les exigences de la sécurité de l'Etat. L'Organisation des Nations Unies a déclaré, en réponse, que ce motif était sans effet aucun à l'égard de l'obligation internationale dont l'Etat Membre était tenu d'assurer l'immunité de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonctionnaires dans l'exercice de fonctions officielles; celui des fonctionnaires présents de l'Organisation des Nations Unies qui avait le rang le plus élevé avait pleinement expliqué les raisons de l'atterrissage avant l'arrestation et l'interrogatoire. Etant donné que l'atterrissage, intervenant au cours d'un voyage officiel, était dû à un cas de force majeure, l'entrée des fonctionnaires sur le territoire de l'Etat était un acte accompli dans l'exercice de fonctions officielles pour le compte de l'Organisation des Nations Unies et non un acte accompli à titre privé. En conséquence, il incombait au gouvernement de considérer leur entrée comme ayant un caractère officiel et de se conformer scrupuleusement aux termes de la Convention.

d) *Affaires résultant d'accidents de la circulation*

270. Dans un certain nombre de cas, des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ont été arrêtés, détenus ou inculpés à la suite d'accidents de la circulation auxquels ils avaient été mêlés. Lorsqu'il s'agissait d'un déplacement effectué exclusivement à des fins personnelles, l'Organisation des Nations Unies n'est pas intervenue à moins qu'il n'apparût que les mesures prises étaient de nature à influer sur la liberté d'action de l'Organisation elle-même. Cette considération a également été prépondérante lorsqu'il a fallu décider s'il y avait lieu ou non de lever l'immunité dans les cas d'inculpation de fonctionnaires qui conduisaient une automobile dans l'exercice de leurs fonctions officielles [120]. Pour se prononcer, le Secrétaire général a dû rechercher si, compte tenu de tous les éléments en jeu, l'application de mesures répressives prises par le gouvernement intéressé pouvait nuire à l'exercice indépendant des fonctions officielles. Il faut toutefois souligner que, dans chaque cas, le Secrétaire général a attentivement

[118] Voir aussi la section 12, par. 134, et la section 31, par. 334 à 336.

[119] En ce qui concerne la violation de locaux de l'Organisation des Nations Unies, voir l'alinéa *a* de la section 9, par. 92 à 95.

[120] En ce qui concerne la levée de l'immunité, voir aussi la section 31, par. 334 à 336.

étudié les faits de la cause et qu'il a pesé les arguments militant en faveur de la juridiction que les tribunaux internes prétendaient exercer compte tenu des intérêts de l'Organisation avant de prendre une décision définitive. La question de l'intérêt personnel du fonctionnaire en cause n'est pas entrée en ligne de compte.

e) *Affaires mettant en jeu l'application de la législation sur les secrets officiels*

271. A plusieurs reprises, des gouvernements ont demandé que les experts de l'assistance technique des Nations Unies en poste dans leur pays signent une déclaration par laquelle ils s'engageraient, conformément à la législation interne sur les secrets officiels, à ne divulguer aucun renseignement dont ils auraient eu connaissance du fait de leurs fonctions. En réponse, l'Organisation des Nations Unies a fait observer que la déclaration en question était incompatible avec l'alinéa *a* de la section 18 de la Convention générale et risquait d'être interprétée comme une soumission à l'autorité locale. L'attention des gouvernements intéressés a également été appelée sur l'article 1.5 du Statut du personnel, aux termes duquel les fonctionnaires sont tenus de ne jamais communiquer à qui que ce soit un renseignement dont ils ont eu connaissance du fait de leur situation officielle et qui n'a pas été rendu public, sauf s'ils le font dans l'exercice de leurs fonctions ou avec l'autorisation du Secrétaire général. La cessation de leurs services ne les dégage pas de cette obligation.

f) *Durée de l'immunité*

272. La question de savoir si l'immunité de juridiction d'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions officielles subsiste alors que l'intéressé a cessé d'être au service de l'ONU a été examinée en 1952, dans un mémorandum intérieur du Service juridique. A la différence de la section 12, relative aux représentants, la section 18 de la Convention générale ne renferme pas de précisions sur ce point. Le Service juridique a estimé que, compte tenu de la justification fonctionnelle de l'immunité tant des diplomates que des fonctionnaires, les fonctionnaires internationaux doivent continuer de bénéficier de l'immunité en ce qui concerne les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles lorsqu'ils ont cessé d'être des fonctionnaires. Au moment de l'élaboration de la Convention sur les institutions spécialisées, le rapport final sur les travaux de la Sous-Commission 7 que le Rapporteur a soumis à la Sixième Commission renfermait un paragraphe (par. 22) qui était conçu comme suit:

> En ce qui concerne l'alinéa *a* de la section 19, qui prévoit (à l'exemple de la Convention générale de l'Organisation des Nations Unies) que les fonctionnaires jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits, la Sous-Commission a été d'avis que, pour que cette clause puisse atteindre son but (c'est-à-dire pour que les fonctionnaires puissent remplir leurs obligations officielles avec l'assurance qu'ils n'auront pas à répondre à ce sujet devant les tribunaux d'Etat, à moins que leur immunité ne soit levée), il était nécessaire que les intéressés puissent continuer à bénéficier de cette immunité lorsqu'ils auront cessé d'être fonctionnaires de l'institution. La Sous-Commission a jugé, en outre, qu'une telle interprétation correspond en fait à la façon dont l'ensemble de la section est rédigé, et on a fait remarquer qu'il fallait interpréter de la même façon l'alinéa *b*, qui prévoit l'exonération de tout impôt sur les traitements perçus dans l'exercice des fonctions officielles, si l'on veut qu'il soit pleinement efficace.

273. La conclusion formulée dans le mémorandum était que l'immunité subsistait en vertu de l'Article 105 de la Charte comme en raison de l'analogie fonctionnelle entre les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les représentants diplomatiques et des rapports entre la Convention générale et la Convention sur les institutions spécialisées.

Section 24. — Exonération fiscale des traitements et émoluments

274. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, il s'est présenté un certain nombre de cas mettant en jeu l'interprétation de la législation fiscale de divers Etats Membres eu égard à la situation de certains fonctionnaires de l'ONU. Comme il serait inutile d'exposer en détail toutes ces affaires, qui avaient souvent trait à des dispositions particulières ou à des faits d'espèce, la présente section est divisée en plusieurs rubriques qui regroupent celles des questions qui se sont présentées le plus souvent en ce qui concerne l'exemption fiscale des fonctionnaires de l'ONU. Ces rubriques sont les suivantes:

a) Considérations générales; Fonds de péréquation des impôts;

b) Situation aux Etats-Unis;

c) Situation en Suisse;

d) Agents recrutés sur le plan local;

e) Imposition nationale et prestations de retraite servies par l'ONU; droits de succession.

a) *Considérations générales; Fonds de péréquation des impôts*

275. La section 18 de la Convention générale dispose que:

> Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies:
>
> ...
>
> *b*) Seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies.

L'Organisation des Nations Unies a interprété cette disposition comme signifiant que les fonctionnaires de l'ONU doivent être exonérés de toute forme d'imposition nationale (cotisations de sécurité sociale, par exemple, aussi bien qu'impôt sur le revenu) en ce qui concerne les traitements et émoluments qu'ils reçoivent de l'Organisation.

276. Par sa résolution 239 C (III) du 18 novembre 1948, l'Assemblée générale a invité:

> ... les Membres qui n'ont pas encore adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations

Unies, ou qui y ont adhéré en formulant certaines réserves en ce qui concerne la section 18 *b*, à prendre les mesures nécessaires, législatives ou autres, pour exonérer de l'impôt national sur le revenu leurs nationaux qui sont au service de l'Organisation des Nations Unies, en ce qui concerne les traitements et émoluments perçus de l'Organisation des Nations Unies, ou à leur assurer de quelque autre manière l'exonération de la double imposition.

277. A quelques exceptions près, le cas le plus notable étant celui des Etats-Unis, tous les Etats Membres ont soit adhéré à la Convention générale, soit pris les mesures nécessaires pour exonérer d'impôt leurs ressortissants qui sont au service de l'ONU en ce qui concerne les revenus qu'ils reçoivent de l'Organisation. Cependant, l'inégalité résultant du fait qu'un ou plusieurs Etats n'accordaient pas l'exonération de l'impôt national a amené l'Assemblée générale à adopter, le 13 février 1946, une résolution 13 (I) par laquelle elle a décidé:

que, jusqu'au moment où les Membres de l'Organisation auront pris les mesures nécessaires pour exonérer des impôts nationaux les traitements et allocations provenant du budget de l'Organisation, le Secrétaire général est autorisé à rembourser aux membres du personnel les sommes qu'ils ont versées au titre des impôts sur les traitements et salaires payés par l'Organisation.

Par sa résolution 239 D (III), l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à rembourser aux fonctionnaires le montant de l'impôt national sur le revenu acquitté par eux en ce qui concerne les sommes reçues de l'ONU pendant l'année 1949; les années suivantes, l'Assemblée a reconduit cette autorisation, encore qu'elle l'ait fait dans le cadre de mesures budgétaires et non sous forme de résolutions. Par le paragraphe 2 de sa résolution 239 B (III), l'Assemblée a aussi donné pour instructions au Secrétaire général de ne faire figurer à l'avenir dans les contrats des fonctionnaires aucune clause relative au remboursement de l'impôt national sur le revenu. En conséquence, les remboursements des impôts que les fonctionnaires avaient à acquitter en ce qui concerne les traitements versés par l'ONU n'ont été effectués que sur une base annuelle.

278. En vue d'encourager les Etats à prendre des mesures législatives pour éviter la double imposition des traitements versés par l'Organisation, l'Assemblée générale a assujetti les fonctionnaires de l'ONU à une imposition directe analogue aux impôts nationaux sur le revenu; le texte pertinent figure dans la résolution 239 (III), telle qu'elle a été modifiée par la résolution 359 (IV). Le produit de ces contributions du personnel était comptabilisé budgétairement comme recettes.

279. Ce système ne permettait toujours pas d'assurer le respect du principe de l'égalité entre les Etats Membres. Comme le Secrétaire général l'a signalé dans le rapport qu'il avait présenté sur les instructions de l'Assemblée générale:

Un Etat Membre qui n'a pas accordé à ceux de ses nationaux qui sont fonctionnaires de l'Organisation l'exonération d'impôts ou l'exonération de la double imposition en tire un double avantage: premièrement, au titre des impôts nationaux auxquels il assujettit ses ressortissants et, deuxièmement, au titre des recettes résultant de l'application du barème des contributions du personnel. En revanche, un Etat Membre qui a accordé à ceux de ses ressortissants qui sont fonctionnaires les exonétations précitées supporte une charge supplémentaire puisqu'une part de sa contribution à l'Organisation sert au remboursement des impôts nationaux perçus par d'autres Etats Membres [121].

280. En conséquence, l'Assemblée générale, par ses résolutions 973 (X) et 1099 (XI), a créé un Fonds de péréquation des impôts où sont désormais versées les recettes provenant de l'application du barème des contributions du personnel, les sommes en question étant portées au crédit du compte de chaque Etat Membre au Fonds, à valoir sur la contribution annuelle de cet Etat au budget, et étant calculées au prorata de cette contribution. Le Secrétaire général est autorisé à rembourser aux fonctionnaires qui sont assujettis à la fois au barème des contributions du personnel et à un impôt national (y compris l'impôt d'Etat, dans les Etats fédéraux, par exemple, et l'impôt local) en ce qui concerne les traitements reçus de l'Organisation, le montant des impôts sur le revenu qu'ils ont dû acquitter au titre de ces traitements, le remboursement étant opéré par prélèvement sur les contributions versées par lesdits fonctionnaires en application du barème des contributions du personnel. Les sommes ainsi remboursées à ces fonctionnaires sont déduites du crédit de l'Etat Membre qui les impose, ce qui revient à éviter la double imposition au titre des impôts nationaux sur le revenu. En effet, l'Etat Membre qui impose les revenus que les fonctionnaires reçoivent de l'Organisation voit sa contribution annuelle du budget de l'Organisation augmenter du montant des impôts ainsi perçus (ou, du moins, sa contribution n'est pas diminuée dudit montant). Mais l'ONU n'a pas encore pu mettre au point une méthode qui permette d'assurer la péréquation des impôts dans le cas des programmes financés par des contributions volontaires.

281. Sauf lorsque des accords spéciaux ont été négociés, les avantages prévus à l'alinéa *b* de la section 18 sont réservés aux « catégories de fonctionnaires » visées par la section 17 de la Convention générale. Ne peuvent donc bénéficier de l'exonération prévue à l'alinéa *b* de la section 18 les travailleurs indépendants, les titulaires de bourses de l'assistance technique, les étudiants et professeurs recevant des honoraires ou des allocations au titre de projets de formation du FISE, pas plus que les agents recrutés sur le plan local et rémunérés à l'heure.

b) *Situation aux Etats-Unis*

282. Les Etats-Unis n'ont pas adhéré à la Convention générale et ils n'ont pas non plus adopté de dispositions législatives accordant l'exonération fiscale à leurs ressortissants en ce qui concerne les traitements et émoluments qu'ils reçoivent de l'ONU. De fait, c'est là l'une des principales raisons pour lesquelles les Etats-Unis ont refusé d'adhérer à la Convention générale. La Commission des affaires étrangères du Sénat américain a déclaré ce qui suit dans son rapport:

La principale question soulevée au cours des débats que la Commission a consacrés à la Convention générale sur les pri-

[121] Rapport du Secrétaire général sur l'affectation des sommes retenues au titre du barème des contributions du personnel (*Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Annexes*, point 35 de l'ordre du jour, document A/C.5/584, par. 9).

vilèges et immunités avait trait à l'alinéa *b* de la section 18, qui dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'ONU. La Commission reconnaît que les traitements versés par l'ONU feraient nécessairement apparaître des inégalités si les ressortissants des différents Etats employés par le Secrétariat étaient soumis par leurs propres gouvernements à des taux d'imposition très différents. Cet état de choses pourrait faire naître des problèmes psychologiques délicats au Secrétariat. En revanche, la Commission a estimé qu'il n'est pas souhaitable de créer aux Etats-Unis un groupe de citoyens qui ne seraient pas soumis aux obligations normales qui découlent de leur qualité même du citoyen. Bien que les fonctionnaires américains du Secrétariat aient des obligations envers l'ONU, ils conservent leur nationalité et reçoivent des Etats-Unis de nombreux avantages. Dans ces conditions, la Commission estime que ces fonctionnaires doivent, comme les autres citoyens américains, être appelés à participer par leur impôts aux charges de l'Etat.

Tout en reconnaissant qu'il ne pourrait y avoir d'objection à ce que le Secrétariat de l'ONU prenne toute mesure utile pour assurer la péréquation de la charge fiscale imposée aux fonctionnaires, la Commission a estimé que les Etats-Unis devaient réserver leur position à l'égard de l'alinéa *b* de la section 18, relatif à l'exonération fiscale. La Commission recommande que les termes de la résolution soient modifiés en conséquence [122].

283. C'est essentiellement en raison de la politique des Etats-Unis à l'égard de l'exonération fiscale que l'Assemblée générale a été amenée à adopter le mécanisme des contributions du personnel exposé plus haut, dans la sous-section *a*, et à autoriser le Secrétaire général à rembourser aux ressortissants américains le montant des impôts sur le revenu qu'ils acquittent au titre des traitements et émoluments qu'ils reçoivent de l'ONU. Les fonctionnaires assujettis aux impôts fédéraux, aux impôts d'Etat et aux impôts locaux sont avisés par le Secrétariat que ce remboursement n'équivaut pas à une exonération d'impôts concernant les émoluments que leur verse l'ONU. Pour calculer le montant effectif du remboursement, l'Organisation applique le système du quotient familial, les exonérations personnelles et l'abattement forfaitaire facultatif au traitement versé par l'ONU, comme si le fonctionnaire n'avait aucun autre revenu. Dans certains cas déterminés, les déductions supplémentaires auxquelles le fonctionnaire peut prétendre ne sont appliquées qu'au revenu extérieur effectif; il en va ainsi, par exemple, des charges déductibles justifiées qui dépassent le montant des déductions forfaitaires facultatives. Cependant, lorsqu'un ressortissant américain peut prouver à l'administration fiscale qu'il a été un résident de bonne foi à l'étranger pendant une période ininterrompue couvrant une année imposable complète, il est autorisé à exclure de l'assiette de l'impôt ses gains à l'étranger (dans des limites spécifiées) au cours de la période pendant laquelle il a été un résident de bonne foi à l'étranger; les revenus autres que ceux de son travail sont ainsi imposables à un taux moindre. Il en est de même si l'intéressé a résidé à l'étranger pendant 510 jours au moins au cours d'une période de dix-huit mois consécutifs. En vertu des procédures que l'ONU applique au remboursement, le fonctionnaire est tenu de coopérer en demandant que lui soient accordées toutes les déductions auxquelles il peut légalement prétendre, et notamment, le cas échéant, l'exonération accordée aux résidents de bonne foi à l'étranger.

284. Il convient de noter que les fonctionnaires qui sont ressortissants américains et sont en poste aux Etats-Unis sont tenus de verser des cotisations de sécurité sociale conformément à la *Public Law 86-778*, adoptée le 13 septembre 1960. Aux termes des dispositions de cette loi, les ressortissants américains sont imposés en ce qui concerne les émoluments que leur verse l'ONU comme s'ils étaient des travailleurs indépendants. Jusqu'à une date récente, l'ONU ne remboursait pas aux fonctionnaires, par prélèvement sur le Fonds de péréquation des impôts, les cotisations de sécurité sociale qu'ils avaient versées [123]. Mais l'Assemblée générale a approuvé en 1966 [124] le remboursement aux fonctionnaires intéressés de la différence entre le montant de la cotisation de sécurité sociale que ces fonctionnaires sont tenus d'acquitter du fait qu'ils sont au service de l'ONU et le montant qu'ils auraient à acquitter s'ils étaient au service d'un employeur assujetti à l'impôt. Cette autorisation, qui a été entérinée par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, est entrée en vigueur le 1er janvier 1967 et s'applique aux remboursements effectués pour 1966 et les années suivantes.

c) *Situation en Suisse*

285. Aux termes de la législation suisse, les pouvoirs en matière fiscale sont répartis entre la Confédération, les cantons et les différentes communes; l'assujettissement à l'impôt est donc en partie fonction du lieu où vit le fonctionnaire.

286. Tous les fonctionnaires, y compris les fonctionnaires de nationalité suisse, sont exonérés des impôts fédéraux, cantonaux et communaux en ce qui concerne les traitements et indemnités qu'ils reçoivent de l'ONU, comme en ce qui concerne les sommes en capital versées par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Pour ce qui est des revenus de sources autres que l'ONU, les fonctionnaires (autres que les fonctionnaires de nationalité suisse) peuvent demander à être exonérés des impôts frappant les biens mobiliers et de l'impôt sur la fortune, mais non des impôts frappant les valeurs mobilières suisses. L'impôt fédéral anticipé frappe les dividendes et intérêts provenant des comptes d'épargne et obligations, mais il est possible de demander à l'administration fiscale le remboursement de l'impôt retenu à la source. Les fonctionnaires ne sont pas exonérés des impôts frappant les biens immobiliers ou les revenus tirés de ces biens, pas plus que des impôts indirects en général (comme les impôts frappant les primes d'assurance ou les redevances

[122] Committee on Foreign Relations, United States Senate, Report nº 559, 80 th Congress, First session, p. 6 et 7.

[123] Voir la décision rendue par le Tribunal administratif dans l'affaire *Davidson c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, jugement nº 88 du 3 octobre 1963.

[124] A sa 1501e séance plénière, le 20 décembre 1966, l'Assemblée générale a pris acte de la décision que la Cinquième Commission avait prise à ce sujet et qui était consignée au paragraphe 35 du rapport de la Commission (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Annexes*, point 81 de l'ordre du jour, document A/6605.

radiophoniques ou de télévision), qu'ils soient prélevés par la Confédération, les cantons ou les communes. Outre les exonérations susmentionnées, les fonctionnaires de la classe P-2 et des classes supérieures ne sont pas assujettis aux droits frappant les permis de conduire ni aux taxes sur les automobiles.

287. Dans le Canton de Genève, les fonctionnaires autres que les fonctionnaires de nationalité suisse qui ont des revenus imposables peuvent choisir entre un taux spécial d'imposition (article 32 *ter* de la loi genevoise sur les contributions publiques), sans abattements pour personnes à charge, et l'application du régime normal d'imposition, qui fait entrer en ligne de compte le traitement versé par l'ONU mais permet des abattements.

288. Les fonctionnaires de nationalité suisse sont exonérés des cotisations à l'assurance vieillesse et à l'assurance-survivants s'ils sont participants à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, ainsi que des cotisations à la Caisse d'assurance contre le chômage.

d) *Agents recrutés sur le plan local* [125]

289. Plusieurs Etats ont cherché à imposer les traitements de leurs ressortissants qui sont au service de l'ONU et sont en poste dans leur pays d'origine. Lorsque ces fonctionnaires, bien qu'ayant été recrutés sur le plan local, n'étaient pas rémunérés à l'heure, l'ONU s'est élevée contre ces prétentions en faisant valoir que les fonctionnaires intéressés étaient exonérés, en vertu des dispositions de la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale et de la Convention générale, de toute imposition concernant les traitements et émoluments qu'ils reçoivent de l'ONU. Dans une lettre adressée au représentant d'un de ces Etats en 1964, la question a été succinctement exposée comme suit:

... La position de votre gouvernement ne répond pas à la pratique constante de tous les Etats Membres qui ont adhéré à la Convention générale sans formuler de réserves quant aux dispositions de la Convention concernant l'exonération des impôts sur le revenu, ni à la pratique constante de tous les autres Etats qui, soit qu'ils ne soient pas membres de l'ONU soit que, étant Membres de l'ONU, ils ne soient pas parties à la Convention, se sont engagés à appliquer la Convention. Tous ces gouvernements ont invariablement reconnu que les fonctionnaires de l'ONU, y compris leurs propres ressortissants, sont en droit de prétendre aux mêmes exonérations fiscales que celles qui sont accordées aux non-ressortissants. Parmi les 86 Etats Membres de l'ONU qui ont adhéré à la Convention, 4 Etats seulement, le Canada, le Laos, le Mexique et la Turquie, ont assorti leur adhésion d'une réserve par laquelle ils refusent d'exonérer de l'impôt sur le revenu leurs ressortissants qui sont au service de l'ONU, que ceux-ci aient été recrutés sur le plan international ou sur le plan local. Mais même parmi ces 4 Etats ayant formulé des réserves, il n'y a que la Turquie qui ait effectivement demandé à ses ressortissants employés par le bureau de l'ONU en Turquie de payer des impôts sur le revenu. Le Laos a renoncé à l'imposition; le Mexique, jusqu'à présent, n'a pas procédé au recouvrement de l'impôt et envisage à l'heure actuelle de prendre des mesures administratives tendant à « ajourner indéfiniment » le recouvrement de l'impôt; enfin, aucune difficulté pratique ne s'est présentée au Canada, l'ONU n'ayant aucun bureau dans ce pays.

Parmi les Etats Membres qui n'ont pas adhéré à la Convention, tous ceux qui participent aux programmes de l'assistance technique ou du Fonds spécial ont, comme votre pays, conclu avec l'ONU des accords types uniformes aux termes desquels ils se sont engagés à appliquer la Convention dans la mesure où elle concerne ces programmes. Parmi les pays très peu nombreux qui n'ont pas adhéré à la Convention et qui, ne participant pas aux programmes de l'assistance technique ou du Fonds spécial, ne se sont pas engagés à d'autre titre à appliquer la Convention, les Etats-Unis d'Amérique sont les seuls sur le territoire desquels il y ait des services de l'ONU. D'autre part, les Etats-Unis ont coopéré avec l'ONU pour créer le Fonds de péréquation des impôts, par l'intermédiaire duquel ils restituent à l'ONU la quasi-totalité des impôts sur le revenu acquittés par leurs ressortissants qui sont au service de l'Organisation. S'il devait persister dans son attitude, votre pays serait le seul à s'être engagé, aux termes d'accords conclus avec l'ONU, à exonérer de l'impôt sur le revenu les fonctionnaires de l'ONU, quelle que soit leur nationalité, et à avoir refusé de le faire.

Nous nous sommes efforcés d'exposer ces arrangements en détail pour montrer que l'exonération fiscale des traitements et émoluments versés par l'Organisation dont jouissent les fonctionnaires de l'ONU, quels que soient leur nationalité ou leur grade, est un principe bien établi auquel l'Organisation s'est constamment tenue et qui, en fait, a été universellement reconnu ou indirectement appliqué. Cette immunité est accordé aux fonctionnaires de l'ONU, comme les autres privilèges et immunités prévus par la Convention, « dans l'intérêt [de l'Organisation] des Nations Unies et non à leur avantage personnel », comme le spécifie la section 20 de la Convention. Par suite, si votre gouvernement, de concert avec tous les autres Etats, reconnaît à ses ressortissants employés par l'ONU l'exonération de l'impôt sur le revenu, il le fera dans l'intérêt de l'Organisation et non à l'avantage personnel de ses ressortissants.

290. Un autre cas s'est présenté en 1964, un Etat Membre ayant cherché à imposer ses ressortissants ou résidents ainsi que le personnel de bureau, quelle que fût la nationalité des agents en question. Dans une lettre adressée au représentant permanent de cet Etat, le Conseiller juridique a exposé la situation comme suit:

... D'après les renseignements que nous a communiqués le représentant du Bureau de l'assistance technique des Nations Unies, les autorités fiscales de votre pays ont adopté cette position que les membres du personnel des services du représentant qui sont ressortissants ou résidents de votre pays n'ont pas le droit d'y être exonérés d'impôts sur les traitements qui leur sont versés par l'Organisation des Nations Unies. Elles ont également adopté la position que l'immunité ne s'étend pas au personnel de bureau, quelle que soit la nationalité de l'intéressé. Les autorités fiscales reconnaissent qu'aux termes de la section 18 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies « seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ». Elles ont toutefois mis en doute que les ressortissants et les résidents du pays, ou le personnel de bureau, puissent être considérés comme « fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ». La question m'ayant été soumise, je tiens à exposer comment la situation se présente effectivement en droit.

La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit une procédure visant à définir l'expression « fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies », et, selon la définition établie par cette procédure, aucune distinction n'est faite entre les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies en raison de leur nationalité ou de leur résidence. Tous

[125] Autres que les ressortissants américains ou les ressortissants suisses, qui font l'objet des deux sous-sections précédentes.

les membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure, sont des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et jouissent des mêmes privilèges et immunités, prévus par la Convention, notamment du droit d'être exonérés de l'impôt sur le revenu.

291. Après avoir cité la section 17 de la Convention générale et la résolution 76 (I) et après avoir mentionné que la liste des fonctionnaires de l'ONU est adressée chaque année à tous les Etats Membres, le Conseiller juridique poursuivait en ces termes:

A la lumière de ce qui précède, on constatera qu'aux termes de la décision que l'Assemblée générale a prise conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, tous les membres du personnel des services du représentant du Bureau de l'assistance technique des Nations Unies dans votre pays, quelles que soient leur nationalité ou leur résidence, ont le statut de « fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies » et, en cette qualité, ont droit à tous les privilèges et immunités conférés auxdits fonctionnaires. La seule exception à cette règle est le cas des membres du personnel « qui sont recrutés sur place et payés à l'heure ». Aucun des membres du personnel des services dudit représentant ne remplit ces conditions, le personnel de bureau n'étant pas payé à l'heure Tous ont droit, par conséquent, à l'exonération de l'impôt sur le revenu, y compris ceux qui sont ressortissants ou résidents de votre pays.

292. Sur les instances de l'ONU, les autorités fiscales des Etats intéressés ont, dans la plupart des cas, accepté d'accorder l'exonération fiscale prévue par la Convention générale. Lorsque cette exonération a été refusée par un Etat, l'ONU a appliqué dans toute la mesure possible les dispositions concernant le Fonds de péréquation des impôts de façon à imputer sur le crédit de cet Etat au Fonds les sommes que l'ONU avait remboursées aux fonctionnaires intéressés.

e) *Imposition nationale et prestations de retraite servies par l'ONU; droits de succession*

293. L'alinéa *b* de la section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation, mais il n'y a pas de disposition qui vise expressément les prestations de retraite. La Sous-Commission des privilèges et immunités a examiné brièvement la question lors de l'élaboration de la Convention, pendant la première partie de la première session de l'Assemblée générale. Le deuxième rapport de la Sous-Commission [126] renferme le passage ci-après:

La Sous-Commission a examiné une autre proposition présentée par le Groupe consultatif d'experts en matières administratives et budgétaires, tendant à exonérer tous les membres du personnel de l'Organisation des impôts sur les pensions de retraite, et les ayants droit, des impôts sur les allocations prévues en cas de décès, qu'il s'agisse d'une somme globale ou de versements effectués par l'Organisation aux veuves et aux orphelins.

La Sous-Commission, tout en se réservant de revenir, le cas échéant, sur cette question et de l'examiner séparément, décide que des dispositions de cet ordre ne doivent pas figurer dans la Convention générale.

L'Assemblée générale n'a pas pris ultérieurement de mesures pour accorder cette exonération. Par suite, l'ONU n'a pas pu demander aux Etats Membres d'exonérer de l'impôt national sur le revenu les pensions de retraite versées par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Mais de nombreux pays n'imposent pas les pensions versées par l'ONU. Il convient aussi de noter que l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel dispose, à l'alinéa *d* de sa section 27, que les fonctionnaires de l'ONUDI jouissent:

[de l'] Exemption de tout impôt sur les traitements, indemnités et pensions qui leur sont versés par l'ONUDI pour les services passés ou présents ou se rapportant à leur service à l'ONUDI [127].

294. Pour ce qui est des impôts sur les successions, le Service juridique a fait savoir ce qui suit, en 1963, au secrétariat du Bureau de l'assistance technique:

La position est d'ordinaire que les successions des fonctionnaires des organisations internationales sont imposables conformément aux règles générales du droit international privé et aux dispositions de toute convention tendant à éviter la double imposition des successions qui est en vigueur entre le pays où se trouve le lieu d'affectation et le pays dont le fonctionnaire décédé était ressortissant ou résident permanent. Cet assujettissement à l'impôt entraîne peut-être des difficultés administratives supplémentaires pour la succession du fonctionnaire et même, parfois, des retards regrettables, mais la situation financière des héritiers n'en est généralement pas sensiblement atteinte. La législation interne ou une convention dispose souvent que la succession tout entière est imposée dans le pays dont le *de cujus* était résident permanent et que les autres pays n'imposent que la partie des biens du *de cujus* qui sont soumis à leur juridiction fiscale, l'Etat qui impose la totalité de la succession accordant une réduction ou une remise d'impôt au titre des impôts sur les successions acquittés à l'étranger.

295. En Suisse, les successions et les donations ne sont pas imposables si le *de cujus* ou le donateur est un fonctionnaire de nationalité autre que suisse ayant au moins le rang d'administrateur adjoint de 1re classe (P-2) ou une personne à la charge dudit fonctionnaire. En pareil cas, le *de cujus* n'est pas considéré comme domicilié *de jure* en Suisse. Les fonctionnaires qui n'ont pas le rang d'administrateur adjoint de 1re classe ou qui sont de nationalité suisse sont assujettis aux impôts sur les successions ou aux impôts sur les donations en ce qui concerne les biens dont ils héritent ou qu'ils reçoivent à titre gratuit. Tous les fonctionnaires sont assujettis à des droits ou impôts en ce qui concerne les biens qu'ils reçoivent d'une personne légalement domiciliée en Suisse.

Section 25. — Exemption des obligations relatives au service national

296. Aux termes de l'alinéa *c* de la section 18, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies

[126] *Documents officiels de l'Assemblée générale, première partie de la première session, Sixième Commission, comptes rendus analytiques des séances, annexe 3, document A/C.6/3.*

[127] Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, document ID/B/6/Add.1, du 3 avril 1967.

sont « exempts de toute obligation relative au service national ». Au moment où ils ont adhéré à la Convention générale, quatre Etats Membres ont formulé des réserves ou fait des déclarations concernant l'application de cette disposition. Le Laos et la Thaïlande ont déclaré que leurs ressortissants ne seraient pas exempts des obligations relatives au service national du fait qu'ils seraient au service de l'Organisation des Nations Unies. En ce qui concerne le Mexique, les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires de l'ONU qui sont ressortissants mexicains et exerçent leurs fonctions sur le territoire mexicain sont limités aux privilèges et immunités découlant de certaines dispositions de la section 18 et ne comprennent pas ceux qui découlent de l'alinéa *c* de cette section. La Turquie a adhéré à la Convention compte tenu de la réserve suivante:

Le sursis, durant leurs fonctions à l'Organisation des Nations Unies, du second service militaire des ressortissants turcs qui occupent un poste au sein de ladite Organisation, est accordé conformément aux procédures de la loi militaire nº 1111 et compte tenu de leur situation d'officier de réserve ou simple soldat, à condition qu'ils aient accompli leur service militaire antérieur prévu par l'article 6 de la susdite loi comme officier de réserve ou simple soldat.

297. L'appendice C au Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, intitulé « Dispositions provisoires relatives au service dans les forces armées », renferme des dispositions détaillées applicables aux fonctionnaires qui servent les forces armées avec l'assentiment du Secrétaire général. Le texte de cet appendice est reproduit ci-après:

a) Conformément à l'alinéa *c* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les fonctionnaires ressortissants des Etats Membres qui ont adhéré à cette Convention sont « exempts de toute obligation relative au service national » dans les forces armées du pays dont ils ont la nationalité.

b) Il appartient au Secrétaire général, et non à l'intéressé, de demander à un Etat qui n'a pas adhéré à la Convention d'accorder à un fonctionnaire un sursis ou de l'exempter du service dans les forces armées du fait qu'il est employé par l'Organisation.

c) Les fonctionnaires nommés pour une période de stage qui comptent un an de services satisfaisants et les fonctionnaires nommés à titre permanent ou régulier peuvent, si le gouvernement d'un Etat Membre les appelle à servir dans ses forces armées, soit pour une période de réserve, soit en situation d'activité, être mis en congé spécial sans traitement pour la durée du service auquel ils sont astreints. En ce qui concerne les autres fonctionnaires appelés à servir dans les forces armées, il est mis fin à leur service au Secrétariat conformément aux clauses de leur engagement.

d) Lorsqu'un fonctionnaire appelé à servir dans les forces armées est mis en congé spécial sans traitement, il conserve le statut qu'il avait le dernier jour où il a été employé par l'Organisation avant de partir en congé sans traitement. Son rengagement au Secrétariat est garanti sous réserve seulement des règles normalement applicables en matière de réduction de personnel ou de suppression de postes.

e) Aux fins d'application de l'alinéa *b* de la disposition 105.1, la période de congé spécial sans traitement pour cause de service dans les forces armées entre en ligne de compte pour le calcul de l'ancienneté.

f) Les fonctionnaires en congé spécial sans traitement pour cause de service dans les forces armées sont tenus de faire connaître au Secrétaire général, dans les 90 jours qui suivent leur libération, s'ils souhaitent être réintégrés au Secrétariat. Ils doivent aussi fournir un certificat attestant qu'ils ont satisfait à leurs obligations militaires.

g) Si, à la fin de la période de service à laquelle il est astreint, un fonctionnaire décide de rester sous les drapeaux, ou s'il n'est pas en mesure de fournir un certificat attestant qu'il a satisfait à ses obligations militaires, le Secrétaire général examine son cas et décide s'il y a lieu de prolonger son congé spécial sans traitement et de lui conserver ses droits au rengagement.

h) Lorsque l'absence en congé spécial sans traitement semble devoir durer six mois ou davantage, l'Organisation, si la demande lui en est faite, paie les frais de voyage de l'épouse et des enfants à charge de l'intéressé jusqu'au lieu où ils ont le droit de se rendre à ses frais, ainsi que les frais de leur voyage de retour après que le fonctionnaire a été réintégré au Secrétariat. Toutefois, ces frais sont considérés comme frais de voyage au titre du prochain congé dans les foyers.

i) Pendant l'absence d'un fonctionnaire, en congé spécial sans traitement pour cause de service dans les forces armées, le Secrétaire général ne verse pas de cotisation à la Caisse commune des pensions du personnel pour le compte de l'intéressé.

j) La disposition 106.4, relative aux cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation n'est pas applicable pendant les périodes où un fonctionnaire sert dans les forces armées.

k) Le Secrétaire général peut, s'il estime que les circonstances dans lesquelles un fonctionnaire a été appelé à servir dans les forces armées le justifient, faire entrer en ligne de compte la période pendant laquelle l'intéressé a été en congé spécial pour déterminer l'échelon de traitement qui lui sera accordé lors de sa réintégration au Secrétariat.

l) Le Secrétaire général peut appliquer celles des dispositions ci-dessus qu'il juge bon lorsqu'un fonctionnaire, avec son assentiment préalable, s'engage dans les forces armées ou demande la levée de l'immunité que lui accorde l'alinéa *c* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

298. En ce qui concerne les Etats qui ont adhéré à la Convention générale, l'application de l'alinéa *c* de la section 18 n'a soulevé que relativement peu de difficultés. On estime que parmi les Etats parties à cet instrument, il n'y en a à peu près aucun qui ait prié le Secrétaire général d'autoriser des fonctionnaires de la nationalité considérée à servir dans les forces armées nationales. Des fonctionnaires de l'ONU ressortissants de certains Etats ont dû demander une dispense du service militaire de réserve, comme ils ont eu à fournir certaines pièces officielles (permis de sortie et attestations fiscales relatives à l'impôt sur le revenu, par exemple) avant de quitter un pays où ils ont passé leur congé dans les foyers. L'Organisation des Nations Unies s'est efforcée d'obtenir que ses fonctionnaires soient dispensés des formalités en question ou que celles-ci soient simplifiées.

299. Plusieurs Etats ont cherché à appliquer les dispositions relatives au service militaire aux fonctionnaires d'organes subsidiaires de l'ONU recrutés sur place. Exception faite de quelques cas isolés, on croit savoir que ces agents locaux n'ont pas eu en fait à satisfaire pleinement à leurs obligations militaires.

300. En 1962, un fonctionnaire a fait savoir au Service juridique qu'au moment où il avait quitté son pays, en 1957, après avoir été engagé par l'ONU pour occuper un poste au Siège, il avait été tenu de fournir deux

cautions, d'un montant d'environ 1 200 dollars chacune, qui étaient destinées, l'une à garantir qu'il rentrerait en fin de compte dans son pays et l'autre, à garantir qu'il remplirait ultérieurement ses obligations militaires. Le Service juridique, dans l'avis qu'il a donné, a signalé que la première caution constituait une atteinte à la liberté de déplacement et au caractère exclusivement international d'un fonctionnaire de l'ONU et était incompatible avec les pouvoirs que les Articles 97, 100 et 101 de la Charte confèrent au Secrétaire général, de nommer, affecter et diriger le personnel de l'Organisation. La seconde caution était jugée incompatible avec les dispositions de l'alinéa *c* de la section 18 du fait qu'elle constituait une forme d'obligation relative au service national.

301. En ce qui concerne les Etats qui ne sont pas devenus parties à la Convention générale, on peut mentionner les Etats-Unis, où, aux termes de l'*Executive Order* n° 10292 portant modification du *Selective Service Regulations*, tel qu'il a été modifié par l'*Executive Order* n° 10659, un étranger de sexe masculin admis sur le territoire des Etats-Unis à un titre autre que celui de résident permanent n'est pas tenu de s'inscrire en vue du service militaire à condition, notamment, qu'il soit fonctionnaire de l'ONU ou qu'il soit membre de la famille d'un fonctionnaire.

302. En ce qui concerne la Suisse, l'Annexe à l'Arrangement avec la Suisse comporte des dispositions particulières applicables aux fonctionnaires de nationalité suisse. L'Annexe dispose que le Secrétaire général communique au Conseil fédéral suisse la liste des fonctionnaires de nationalité suisse astreints à des obligations de caractère militaire, que le Secrétaire général et le Conseil fédéral suisse établissent, d'un commun accord, la liste desdits fonctionnaires qui, en raison de leurs fonctions, bénéficieront de dispenses, et qu'en cas d'appel sous les drapeaux d'autres fonctionnaires de nationalité suisse, le Secrétariat a la faculté de solliciter un sursis d'appel ou toutes autres mesures appropriées. En fait, il n'a pas été établi de liste et les cas sont maintenant réglés individuellement, à mesure qu'ils se présentent. Les ressortissants suisses sont souvent appelés sous les drapeaux pour de brèves périodes, de deux ou trois semaines. Dans plusieurs cas, l'Organisation des Nations Unies a réussi à obtenir un sursis. Dans le cas d'un fonctionnaire de nationalité suisse ayant le rang de directeur, un congé pour l'étranger a été demandé et accordé.

303. Les autorités suisses ont soutenu qu'aux termes de la législation suisse, les fonctionnaires de nationalité suisse doivent acquitter une taxe militaire en lieu et place de service militaire. Le passage ci-après de la lettre que le Service juridique a adressée à une institution spécialisée, en 1958, comme suite à la demande de renseignements qu'elle avait présentée, récapitule dans ses grandes lignes la position de l'Organisation des Nations Unies à l'égard de cette taxe. Après avoir mentionné les dispositions de l'Annexe, la lettre spécifie ce qui suit:

> ... Le Gouvernement suisse a par la suite adopté la position selon laquelle la taxe d'exemption du service militaire devait être acquittée par tout ressortissant suisse bénéficiant de ladite exemption, du fait que la Constitution fédérale elle-même (art. 18) non seulement dispose que tout Suisse est tenu au service militaire, mais exige aussi que la Confédération fixe un taux uniforme pour la taxe d'exemption du service militaire. L'Organisation des Nations Unies paraît avoir admis dans une certaine mesure le bien-fondé de cette position, à l'issue d'entretiens qui se sont déroulés à la fin de 1947. Outre le fait que cette taxe est prévue par la Constitution, il y a aussi un autre argument qui milite en faveur de la position du Gouvernement suisse: dans la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire (loi du 28 juin 1878, telle qu'elle a été modifiée), la taxe est considérée comme « compensant » en un certain sens le non-accomplissement du service militaire, quelle que soit la raison de ce non-accomplissement. Par suite, une absence inévitable, le fait de résider à l'étranger ou même une incapacité médicale ne paraissent pas pouvoir exempter de cette taxe et, exception faite de quelques cas très limités d'exemption, la taxe paraît être due du simple fait du non-accomplissement du service militaire, quelles qu'en soient les raisons.
>
> En conséquence, on croit savoir que les autorités suisses ont continué d'assujettir à cette taxe les fonctionnaires de l'ONU exemptés du service militaire. Toutefois, l'Organisation des Nations Unies ne rembourse pas aux fonctionnaires la taxe qu'ils ont ainsi acquittée, du fait que le Secrétaire général est habilité à rembourser exclusivement des impôts sur le revenu et que la taxe d'exemption du service militaire n'est pas à proprement parler un impôt sur le revenu. Son assiette est composite et il n'y a qu'un élément qui soit calculé en fonction du revenu, ce qui ne suffit pas, à nos yeux pour que l'on puisse assimiler la taxe à un impôt sur le revenu aux fins du remboursement. La taxe se compose d'un montant personnel de 6 francs et d'un montant complémentaire représentant 1,5 p. 100 du revenu et 1,5 p. 1 000 du montant net de la fortune et des espérances.
>
> Telle est la situation telle que nous la voyons et, pour autant que nous le sachions, elle n'est pas différente dans le cas des institutions spécialisées, les arrangements qu'un certain nombre d'entre elles ont conclus avec la Suisse renfermant une clause identique à celle de l'Annexe susmentionnée.

Section 26. — Non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers

304. L'alinéa *d* de la section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge ne sont pas soumis « aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers ». Une clause analogue figure dans un grand nombre d'accords internationaux conclus par l'Organisation des Nations Unies et relatifs aux privilèges et immunités de l'Organisation et de ses fonctionnaires [128]. Il y a lieu de noter qu'un certain nombre de pays délivrent des cartes d'identité spéciales aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies en poste sur leur territoire.

a) *Pratique suivie en ce qui concerne les pays autres que les Etats-Unis*

305. A Genève, le nom de tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et celui des personnes

[128] Voir, par exemple, la section 15 *d* de l'Accord conclu avec la Suisse, la section 17 *c* de l'Accord relatif à la CEAEO et la section 11 *f* de l'Accord relatif à la CEA.

à leur charge vivant avec eux (ainsi que le nom des mineurs faisant des études à l'étranger) sont communiqués au Contrôle de l'habitant. Les fonctionnaires de l'Organisation et les personnes qui sont à leur charge (à condition que ces dernières ne travaillent pas en Suisse) reçoivent du Département politique fédéral une carte d'identité appelée « carte de légitimation » dont la couleur varie selon le rang du fonctionnaire. Les autres membres de la famille du fonctionnaire ne reçoivent pas de carte de légitimation mais leur passeport est revêtu de la mention « dispensé du permis de séjour », à condition qu'ils ne travaillent pas en Suisse.

306. Il y a lieu de citer deux cas particuliers relatifs à la délivrance de visas de résidence et à l'imposition des taxes de résidence. En 1961, les autorités d'un Etat Membre ont cherché à imposer une taxe de résidence à tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies recrutés sur le plan local en poste dans le pays. Bien que le représentant régional du Bureau de l'assistance technique ait protesté contre cette imposition auprès du Ministère des affaires étrangères, celui-ci a refusé de modifier sa position. Dans un mémorandum adressé à l'administration du Bureau de l'assistance technique, le Service juridique a exposé le point de vue de l'Organisation des Nations Unies en ces termes:

L'objet des dispositions de l'alinéa *d* de la section 18 de la Convention est évidemment d'assurer aux fonctionnaires de l'Organisation la liberté d'entrer et de résider dans tout pays pour y exercer leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. L'assujettissement des étrangers à un droit d'immigration semblerait porter atteinte à cette liberté en subordonnant le séjour des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies dans le pays considéré au versement d'une taxe sur les étrangers. La « taxe de résidence » peut donc être considérée comme une « disposition limitant l'immigration » dont l'imposition est contraire à la lettre et à l'esprit de la Convention. En outre, la taxe en question établit une discrimination à l'encontre des fonctionnaires en poste dans le pays considéré par rapport à ceux qui se trouvent en poste dans d'autres Etats qui n'imposent pas de taxe de ce genre. Dans ces conditions, l'Organisation pourrait se sentir tenue de rembourser les fonctionnaires intéressés en poste dans ledit Etat, si bien qu'en fait c'est à l'Organisation elle-même que cette taxe serait imposée, ce qui ne serait conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la Convention . . .

307. Le deuxième cas porte sur des « visas de police » ou « visas de rentrée ». La lettre ci-après, adressée en 1963 par le Conseiller juridique au représentant permanent de l'Etat intéressé, expose les faits.

Il semble que les autorités locales aient posé en principe que les fonctionnaires de nationalité étrangère qui séjournent plus de trois mois dans le pays sont tenus d'obtenir un visa de la police et, en outre, d'acquitter un droit de timbre. Ce visa est appelé soit « visa de résidence » soit « visa de rentrée ». Il y est précisé que l'étranger peut revenir dans le pays aussi souvent qu'il le souhaite pendant une durée déterminée. Il ressort de nombreuses demandes de renseignements présentées au sujet de la nature du visa en question que les fonctionnaires de nationalité étrangère qui sont maintenant tenus, trois mois après leur entrée dans le pays, d'obtenir ce visa, n'étaient pas tenus d'avoir un visa d'entrée lorsqu'ils sont arrivés pour la première fois dans le pays afin d'y prendre leurs fonctions. En fait aucun visa n'était exigé pour entrer dans le pays. Il semble donc évident que le visa qui est maintenant exigé, après un séjour de trois mois, est un visa aux fins de séjourner ou de résider dans le pays et non d'y entrer. Dans la mesure où il est nécessaire de le posséder pour séjourner dans le pays, le visa en question est donc assimilable à un permis de résidence ou, comme on l'appelle souvent, à un « visa de résidence ».

Dans la mesure où cette question concerne l'Organisation des Nations Unies, le simple fait d'exiger d'un fonctionnaire affecté dans votre pays qu'il soit détenteur d'un visa ou d'un permis de résidence pour pouvoir séjourner dans ce pays hôte n'est en soi pas contestable aussi longtemps que ledit visa ou permis n'est qu'une simple formalité et qu'il est délivré sans frais ni restriction. Par contre, les droits de timbre perçus pour le visa semblent constituer une disposition limitant le droit des fonctionnaires de l'Organisation touchés par cette mesure de séjourner dans le pays pour y exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. A notre avis, cette imposition semblerait donc être incompatible avec les dispositions de l'alinéa *d* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui stipule que: « Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies . . . *d*) ne seront pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration . . . » Autant que je sache, aucun autre Etat n'exige que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies acquittent un droit quelconque afin de pouvoir séjourner dans son territoire pour accomplir des tâches officielles pour le compte de l'Organisation.

Les autorités intéressées ont par la suite accepté d'exonérer tous les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies des droits de timbre exigés pour le visa spécial en question.

308. Dans un certain nombre de cas, des Etats parties à la Convention générale ont pris des mesures qui ont eu une incidence sur l'emploi de fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. C'est ainsi qu'en 1956, un Etat Membre a refusé de renouveler le visa de résidence d'un fonctionnaire au motif qu'il n'était pas nécessaire que le poste soit occupé par un fonctionnaire « international » et qu'il pouvait l'être par un fonctionnaire recruté sur le plan local. Le Secrétaire général s'est élevé contre cette mesure et a demandé qu'elle soit reconsidérée. La lettre du Secrétaire général disait notamment:

. . . Il est hors de doute que tout moyen auquel le gouvernement d'un Etat Membre aurait recours pour faire obstacle, par une décision unilatérale, au maintien d'un fonctionnaire international à un poste des Nations Unies serait expressément contraire aux dispositions des Articles 100 et 101 de la Charte. De même, le droit qu'a le gouvernement d'un Etat Membre d'apposer son visa sur le passeport national d'un fonctionnaire de l'Organisation ou sur son laissez-passer des Nations Unies ne lui donne pas pouvoir de décider si le fonctionnaire international est ou non acceptable; le droit pour un fonctionnaire d'entrer dans un pays pour y prendre ses fonctions et celui d'y rester en poste tant que l'autorité responsable le juge nécessaire, sont pleinement établis par la Charte et par l'alinéa *d* de la section 18 et les sections 24 et 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . .

b) *Pratique suivie en ce qui concerne les Etats-Unis*

309. La pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des personnes (autres que les représentants des Etats) tenues de se rendre au Siège de l'Organisation des Nations Unies pour affaires officielles,

est régie essentiellement par les dispositions de l'article IV de l'Accord relatif au Siège et des lois pertinentes des Etats-Unis.

310. La section 11 de l'article IV de l'Accord relatif au Siège prévoit que les autorités des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif de toute personne y venant pour affaires officielles (y compris, dans le cas des fonctionnaires, les membres de leur famille) [129]. Aux termes de la section 12, les dispositions de la section 11 s'appliqueront quelles que soient les relations existant entre les gouvernements dont relèvent les personnes mentionnées à la section 11 et le Gouvernement des Etats-Unis. Les sections 13 et 14 disposent:

Section 13. — *a*) Les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Les visas nécessaires aux personnes mentionnées dans cette section seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible.

b) Les dispositions législatives et réglementaires sur le séjour des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Elles ne pourront notamment pas être appliquées de manière à contraindre ces personnes à quitter les Etats-Unis en raison de toute activité poursuivie par elles en leur qualité officielle. Il est toutefois entendu que, au cas où l'une de ces personnes abuserait de ces privilèges en exerçant, sur le territoire des Etats-Unis, des activités sans rapport avec sa qualité officielle, les privilèges prévus à la section 11 ne seront pas interprétés de manière à la soustraire à l'application des dispositions législatives et réglementaires des Etats-Unis concernant la séjour continu des étrangers, sous réserve que:

1) Aucune action ne sera intentée en vertu de ces dispositions législatives ou réglementaires pour contraindre l'une des personnes susmentionnées à quitter les Etats-Unis, sans l'approbation préalable du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Cette approbation ne pourra être donnée qu'après consultation avec le Membre intéressé de l'Organisation des Nations Unies, s'il s'agit d'un représentant d'un Membre (ou d'un membre de sa famille) ou avec le Secrétaire général ou le Directeur général de l'institution spécialisée intéressée s'il s'agit de toute autre personne visée à la section 11;

2) Un représentant du Membre intéressé, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou le Directeur général de l'institution spécialisée intéressée, selon le cas, aura le droit de comparaître pour la personne contre laquelle l'action est intentée;

3) Les personnes qui bénéficient des privilèges et immunités diplomatiques en vertu de la section 15 ou de la Convention générale, ne pourront être requises de quitter les Etats-Unis que conformément à la procédure d'usage applicable aux envoyés diplomatiques accrédités auprès du Gouvernement des Etats-Unis.

c) La présente section ne dispense pas de la production, sur demande, de preuves raisonnables établissant que les personnes se réclamant des droits accordés à la section 11 rentrent bien dans les catégories prévues à ladite section. Elle n'exclut pas en outre l'application raisonnable des règlements de quarantaine et de santé publique.

d) Sous réserve des dispositions précédentes de la présente section et de celles de la Convention générale, les Etats-Unis gardent le plein pouvoir de décision et de contrôle en ce qui concerne l'entrée de personnes ou de biens sur le territoire des Etats-Unis et les conditions auxquelles ces personnes seront admises à demeurer ou à résider sur ledit territoire.

e) A la demande des autorités américaines compétentes, le Secrétaire général entrera en négociations avec elles en vue de prendre les dispositions nécessaires pour l'enregistrement des arrivées et départs des personnes titulaires de visas limités au transit à destination et en provenance du district administratif, et ne les autorisant à séjourner que dans le district administratif et dans son voisinage immédiat.

f) Sous réserve des dispositions précédentes de la présente section, l'Organisation des Nations Unies aura le droit exclusif d'autoriser ou d'interdire l'entrée dans le district administratif des personnes et des biens, ainsi que de prescrire les conditions auxquelles les personnes pourront y demeurer ou y résider.

Section 14. — Le Secrétaire général et les autorités américaines compétentes, à la demande de l'un d'entre eux, se consulteront au sujet des mesures propres à faciliter l'entrée aux Etats-Unis de personnes venant de l'étranger qui désirent se rendre dans le district administratif et qui ne bénéficient pas des droits prévus dans le présent article. Ils se consulteront également au sujet de l'utilisation par ces mêmes personnes des moyens de transport disponibles.

311. A la suite de l'adoption de l'*United States Immigration and Nationality Act* de 1952, le représentant des Etats-Unis a adressé au Secrétaire général copie d'une lettre de l'Attorney-General des Etats-Unis au Secrétaire d'Etat qui avait trait aux effets que pourrait avoir, sur le plan juridique, la délivrance (notamment par des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies) des déclarations de renonciation prévues par l'article 247 de l'*Immigration and Nationality Act* de 1952. Il était indiqué que cet avis répondait en partie aux questions soulevées par le Secrétaire général dans des lettres antérieures. On trouvera ci-après des extraits de cette lettre [130].

... Aux termes de l'article 247, l'Attorney-General est tenu de modifier le statut de tout étranger légalement admis à établir sa résidence permanente aux Etats-Unis et jouissant par conséquent du statut d'immigrant, et de lui conférer le statut de non-immigrant de l'une des trois catégories prévues à l'article 101 *a* de la Loi (il s'agit essentiellement des agents accrédités des gouvernements étrangers, des représentants auprès des organisations internationales ou des fonctionnaires de ces organisations, et enfin des commerçants se livrant à des activités prévues par un traité) si, depuis son entrée aux Etats-Unis ou depuis une date postérieure, l'intéressé exerce une profession qui, s'il sollicitait son admission aux Etats-Unis, lui donnerait droit au statut de non-immigrant de l'une de ces trois catégories. La décision de l'Attorney-General ordonnant la modification du statut d'un étranger fait perdre à l'intéressé son statut d'immigrant.

Toutefois, l'alinéa *b* de l'article 247 dispose qu'un étranger peut conserver le statut d'immigrant, bien qu'il exerce une profession rentrant dans l'une des trois catégories énumérées, s'il notifie par écrit à l'Attorney-General qu'il renonce à « tous les droits, privilèges, exemptions et immunités, accordés par une loi ou un décret exécutif » dont il bénéficierait normalement du fait de sa profession. Le règlement d'application édicté par l'Attorney-General (titre 8, partie 247, entré en vigueur le 24 décembre 1952,

[129] Les questions relatives au droit de transit sont également examinées dans la section 35, par. 346 à 355.

[130] Voir également l'avis du 5 janvier 1954, cité dans les *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, p. 150, de la Série législative des Nations Unies où l'Attorney-General des Etats-Unis déclare que la renonciation prévue à l'alinéa *b* de l'article 247 ne s'applique pas aux droits découlant de traités.

17 F.R. 11520) et la formule de renonciation prescrite (formule I-508) reprenant les termes du passage qui vient d'être cité, la question générale qui se pose est donc la suivante: quels sont les droits, privilèges, exemptions et immunités auxquels renonce l'étranger immigrant, qui exerce une profession rentrant dans l'une des trois catégories énumérées, et qui signe une déclaration de renonciation. Plus précisément, comme l'indique M. l'Ambassadeur Lodge, dans sa demande, le problème essentiel, lorsqu'il s'agit d'une organisation internationale comme l'ONU, est celui des effets d'une renonciation sur l'immunité de juridiction dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles, ainsi que sur l'immunité fiscale dont bénéficient ces mêmes fonctionnaires, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu pour les traitements et salaires versés par l'Organisation.

Le Congrès n'a cherché, ni lorsqu'il a rédigé l'article 247, ni au cours des travaux préparatoires de l'*Immigration and Nationality Act*, à énumérer les droits, privilèges, exemptions et immunités qu'il entendait viser. Toutefois, les travaux préparatoires donnent une indication de la nature des droits et privilèges auxquels les étrangers immigrants, au service d'une organisation internationale ou faisant partie d'une mission diplomatique étrangère, désireux de conserver à la fois leur statut d'immigrant et leur profession, doivent renoncer et renonceront en fait. Nous sommes ainsi en mesure d'émettre un avis général sur les effets d'une renonciation souscrite conformément à l'alinéa *b* de l'article 247. Nous tenons à ajouter toutefois qu'il appartiendra aux autorités administratives ou judiciaires de préciser dans leurs décisions les effets particuliers de chaque renonciation, en tenant compte des circonstances très diverses qui peuvent se présenter.

Le projet qui est devenu l'*Immigration and Nationality Act* (H.R. 5678, 82e Congrès) faisait partie d'une série de projets déposés à la suite d'une enquête et d'une étude sur l'ensemble du système d'immigration et de naturalisation, auxquelles le Comité judiciaire du Sénat a procédé en application de la résolution nº 137 du Sénat (80e Congrès). Dans le rapport qu'il a présenté au 81e Congrès, le Comité a examiné le statut des diverses catégories de non-immigrants, et a formulé cinq recommandations au sujet de modifications à apporter à la législation d'immigration concernant les fonctionnaires accrédités de gouvernements étrangers, et les représentants auprès des organisations internationales et les fonctionnaires de ces organisations. Le Comité précisait que ces recommandations « n'étaient pas, à son avis, de nature à compromettre la conduite des relations extérieures des Etats-Unis » (S. Report nº 1515, 81e Congrès, p. 523). La cinquième de ces recommandations est ainsi conçue:

> « 5. Le Sous-Comité recommande également de prévoir que le statut d'un étranger, légalement admis à établir sa résidence permanente aux Etats-Unis, sera modifié et que ledit étranger se verra conférer le statut de non-immigrant admis dans la catégorie des fonctionnaires de gouvernements étrangers ou d'organisations internationales, lorsqu'il viendra à exercer une profession qui lui donnerait droit audit statut de non-immigrant s'il sollicitait son admission aux Etats-Unis. Le Sous-Comité considère que des personnes qui bénéficient des privilèges, exemptions et immunités étendus que nos lois confèrent aux étrangers dans cette situation ne doivent pas jouir du droit d'acquérir la citoyenneté des Etats-Unis aussi longtemps qu'elles exercent leur profession (S. Report nº 1515, 81e Congrès, p. 525). »

On aurait pu donner suite à cette recommandation en insérant dans la loi une disposition privant de leur statut d'immigrants les étrangers qui viendraient à bénéficier des privilèges, exemptions et immunités attachés à leur profession. Le Congrès s'est toutefois montré moins rigoureux et, lorsqu'il a adopté l'article 247, il a donné aux immigrants exerçant les professions en question le droit de choisir: ils peuvent, soit conserver leurs privilèges et abandonner leur statut d'immigrant, soit renoncer à leurs privilèges et conserver leur statut d'immigrant.

A cette occasion, les Comités de la Chambre et du Sénat ont, l'un et l'autre, déclaré: « Aux termes de l'article 247, l'Attorney-General doit modifier le statut des immigrants qui, après leur entrée sur le territoire, viennent à exercer une profession qui leur donnerait droit au statut de non-immigrant . . . Cette disposition vise les étrangers qui, après être entrés sur le territoire comme immigrants, viennent à être employés par des missions diplomatiques étrangères ou par des organisations internationales, ou à se livrer à des activités commerciales importantes prévues par un traité. Normalement, ces personnes devraient être rangées dans la catégorie des non-immigrants et, en raison de la nature de leur profession, elles bénéficieraient de divers privilèges, immunités et exemptions. Le Comité estime qu'il n'est pas souhaitable que ces étrangers gardent le statut de résidents permanents et puissent, par conséquent, demander à être naturalisés: en effet, en raison de leur profession, ils bénéficient de privilèges, immunités et exemptions *qui sont incompatibles avec les devoirs que nos lois imposent à un citoyen.* Cette modification ne sera pas nécessaire si l'étranger souscrit à une déclaration formelle de renonciation à tous les droits, privilèges, exemptions et immunités, accordés par une loi ou un décret exécutif, dont il bénéficierait normalement du fait de sa profession. » (H. Report nº 1365, 82e Congrès, p. 63 et 64; S. Report nº 1137, 82e Congrès, p. 26). [C'est nous qui soulignons.]

En d'autres termes, le législateur a considéré que lorsque des immigrants employés par des organisations internationales ou des missions étrangères, mais entrés dans le pays avec l'intention manifeste d'en acquérir la nationalité, revendiquent certains privilèges et immunités, il y a là un fait incompatible avec leur intention d'assumer les devoirs du citoyen. Par conséquent, le bénéfice de ces privilèges devait leur être refusé. En même temps, le Congrès s'est défendu d'avoir, en aucune manière, l'intention de compromettre la conduite des relations extérieures des Etats-Unis (*supra*, Rapport du Sénat nº 1515, 81e Congrès, p. 523), et par là il faut entendre qu'il n'avait pas non plus l'intention de gêner l'activité légitime des organisations internationales et des missions étrangères se trouvant sur le territoire des Etats-Unis, et qui normalement recrutent aussi bien des Américains que des étrangers. Dans certains cas, nos lois, en accordant à ces organisations ou missions et à leurs employés les protections et privilèges nécessaires, ne font aucune distinction entre employés américains et employés étrangers. Dans d'autres cas, les privilèges sont accordés aux employés qui ne sont pas citoyens des Etats-Unis, mais sont refusés aux Américains. Il est donc évident que l'intention du Congrès était de retirer aux immigrants étrangers employés par des organisations internationales ou des missions étrangères le bénéfice des privilèges et exemptions attachés à leurs fonctions dont ne jouiraient pas des citoyens américains se trouvant dans la même situation. Par contre, le Congrès n'entendait pas obliger les immigrants exerçant ces professions à renoncer à des privilèges que peuvent revendiquer des citoyens américains occupant les mêmes emplois. Il est évident que des privilèges dont des citoyens américains peuvent légitimement bénéficier ne sont pas incompatibles avec les devoirs du citoyen.

Le Congrès aurait pu faire une distinction et accorder aux citoyens américains des avantages qu'il refusait aux immigrants. Il ne l'a pas fait. Au contraire, en accordant le droit d'option que prévoit l'article 247, il a cherché à placer dans la même situation les immigrants et les citoyens des Etats-Unis des catégories visées, puisqu'il a refusé aux immigrants les privilèges, exemptions et immunités dont ne bénéficient pas les citoyens américains exerçant les mêmes fonctions qu'eux.

Par exemple, aux termes de l'article 116 *h* du Code fiscal [26 U.S.C. 116 *h*] est exonérée de l'impôt fédéral sur le revenu, la rémunération perçue par l'employé non américain d'une organisation internationale. Par conséquent, en vertu de cette disposition, les citoyens

américains employés par une organisation internationale ne sont pas exonérés des impôts fédéraux sur le revenu. Il en résulte que, dans la mesure où les exonérations de l'impôt fédéral sur le revenu dont jouissent les employés des organisations internationales découlent de l'article 116 *h* du Code fiscal, les employés américains sont personnellement tenus de s'acquitter d'un devoir civique, (le paiement des impôts) qui n'incombait pas jusqu'ici, à titre personnel, aux employés immigrants, qui sont des citoyens virtuels (abstraction faite des mesures que les organisations intéressées peuvent prendre pour tenter d'égaliser les conditions de traitement). Par conséquent, les exonérations d'impôts accordées par l'article 116 *h*, et auxquelles peuvent prétendre les étrangers immigrants qui exercent une des professions en question, sont parmi celles auxquelles ils renoncent lorsqu'ils souscrivent à la déclaration de renonciation prévue par l'article 247 de l'*Immigration and Nationality Act*.

Il n'en va pas de même pour le privilège de juridiction. La section 7 *b* de l'*International Organizations Immunities Act* (22 U.S.C. 288 *d*) dispose que les fonctionnaires et employés des organisations internationales bénéficient de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux ès qualités et dans l'exercice de leurs fonctions; toutefois, l'organisation internationale intéressée peut renoncer à cette immunité. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, ces privilèges, et les autres prévus par la loi, ont été rendus effectifs par le décret exécutif nº 9698 du 19 février 1946 (11 F.R. 1809). La loi ne fait aucune distinction entre les employés américains et les employés non américains de l'organisation internationale. Par conséquent, un étranger immigrant employé par l'ONU qui revendique, à bon droit, l'immunité de juridiction que lui reconnaît la section 7 *b*, pour ses actes officiels, ne revendique pas un privilège plus étendu que celui dont pourrait se prévaloir un employé citoyen américain se trouvant dans la même situation. Il en résulte que la renonciation aux immunités souscrite conformément à l'article 247 de l'*Immigration and Nationality Act* par un immigrant employé des Nations Unies ne semble pas s'appliquer à l'immunité de juridiction que lui confère la section 7 *b* de l'*International Organizations Immunities Act*.

L'application de ces principes, lorsqu'il s'agit d'interpréter des renonciations souscrites en vertu de l'article 247, en fonction de chaque cas particulier et en tenant compte des diverses situations qui peuvent se présenter, doit permettre d'atteindre les objectifs énoncés par le Congrès. Cette application doit avoir pour résultat de placer l'employé d'une organisation internationale ou d'une mission étrangère, qui se trouve être un immigrant, dans la même situation que son collègue américain, employé par la même organisation, puisque l'employé immigrant ne se voit pas conférer, en ce qui concerne son emploi, des privilèges plus étendus que ceux dont bénéficie un citoyen américain occupant un même emploi. S'il conserve son statut d'immigrant et se prépare à acquérir la citoyenneté américaine, l'immigrant employé par une organisation internationale ou par une mission étrangère ne revendiquera pas des privilèges qui ne pourraient lui être accordés et auxquels il ne saurait prétendre s'il était citoyen américain et s'il occupait le même emploi. Les droits qu'il conservera et qui lui seront conférés du fait de sa profession seront compatibles avec « les devoirs que nos lois imposent aux citoyens ».

Section 27. — Facilités de change

312. Aux termes de l'alinéa *e* de la section 18, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies

Jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les fonctionnaires d'un rang comparable appartenant aux missions diplomatiques accréditées auprès du gouvernement intéressé.

313. Une disposition analogue figure à l'alinéa *e* de la section 15 de l'Accord conclu avec la Suisse ainsi que dans les Accords relatifs à la CEAEO et à la CEA. On trouve toutefois, dans ces deux derniers accords, une clause supplémentaire analogue à celle de l'alinéa *g* de la section 13 de l'Accord relatif à la CEPAL, qui prévoit:

La faculté pour les fonctionnaires, sauf ceux qui sont de nationalité chilienne, de posséder en territoire de la République du Chili ou ailleurs des valeurs étrangères, des comptes en monnaie étrangère et des biens meubles et immeubles; au moment de la cessation de leur service à la CEPAL, ils auront le droit d'exporter du Chili, sans aucune restriction ni limitation, des sommes identiques quant à la monnaie et au montant à celles qu'ils ont importées au Chili par l'intermédiaire d'organismes autorisés.

314. Plusieurs bureaux extérieurs ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés à obtenir l'application intégrale de cette disposition, notamment dans le cas où, leur mission prenant fin, des fonctionnaires cherchaient à convertir leurs fonds en d'autres monnaies. Dans certains cas, bien qu'il n'existât aucune restriction quant au montant, il a été nécessaire d'obtenir l'accord des autorités du pays hôte pour convertir la monnaie locale en devises étrangères; dans d'autres cas, le montant total transférable était limité et il fallait obtenir une autorisation officielle. Souvent les formalités requises étaient longues et complexes. Dans quelques cas, il a été signalé qu'il n'était pas possible de convertir les devises locales en monnaie du pays dont le fonctionnaire était ressortissant, ou en une monnaie librement convertible.

315. Il y a lieu de noter que dans deux cas, compte tenu des circonstances de l'espèce, l'alinéa *e* de la section 18 a été interprété comme ne s'appliquant que dans les rapports entre un Etat partie à la Convention générale et les fonctionnaires résidant sur son territoire. Dans le premier de ces deux cas, le gouvernement du pays dont un fonctionnaire du Bureau de l'assistance technique était ressortissant, a bloqué le compte que celui-ci y détenait alors qu'il était en poste dans un autre pays; le Service juridique a indiqué que l'alinéa *e* de la section 18 n'était pas généralement considéré comme applicable dans les rapports entre un fonctionnaire et le gouvernement du pays dont il est le ressortissant. Etant donné que cette mesure particulière avait été prise dans le cadre de dispositions générales ne visant pas uniquement le fonctionnaire en question, il était difficile de faire des représentations au gouvernement intéressé. A l'occasion d'une autre affaire, en 1964, le Service juridique a été d'avis qu'étant donné que de manière générale l'alinéa *e* de la section 18 imposait à chaque Etat partie à la Convention générale une obligation ne concernant que ses rapports avec les fonctionnaires résidant sur son territoire, il n'était pas possible d'invoquer les termes de cet alinéa pour demander la levée des restrictions dont faisaient l'objet les comptes bancaires détenus dans un pays par des fonctionnaires du Bureau de l'assistance technique affectés dans un autre pays. Il en irait différemment dans le cas où il s'agirait de comptes détenus par l'Organisation des Nations Unies elle-même.

Section 28. — Facilités de rapatriement en période de crise internationale

316. L'alinéa *f* de la section 18 de la Convention générale dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies

Jouiront, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les envoyés diplomatiques en période de crise internationale.

On pense que l'Organisation n'a pas eu l'occasion d'invoquer directement cette disposition, ou les dispositions équivalentes que l'on trouve dans d'autres accords [131]. Toutefois, des fonctionnaires de l'Organisation ont été évacués de certaines zones, tant au Congo, grâce essentiellement aux installations et aux forces des Nations Unies, qu'au Moyen-Orient.

Section 29. — Importation de mobilier et d'effets

317. Aux termes de la section 18 de la Convention générale, dont la teneur se retrouve dans les dispositions correspondantes de la plupart des accords conclus avec les gouvernements hôtes, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies

g) Jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé.

318. S'agissant de ce qu'il faut entendre par les « effets » qui peuvent être importés en franchise, l'Organisation a toujours soutenu que ce terme englobait les automobiles. Le passage ci-après d'une lettre adressée en 1955 à l'une des institutions spécialisées précise la position de l'Organisation.

Nous avons toujours soutenu que le terme « effets », dans la section susmentionnée de la Convention, englobe les automobiles et qu'un fonctionnaire de l'Organisation devrait donc avoir le droit d'importer son automobile en franchise à l'occasion de sa première prise de fonction, que ce soit au Siège de l'Organisation ou en tout autre lieu où l'Organisation l'aura affecté. Cette position est fondée sur des exigences logiques et pratiques. Dans les circonstances actuelles, l'automobile est devenue, pour les personnes qui vivent dans des conditions comparables à celles que connaît un fonctionnaire de l'Organisation, un bien si répandu qu'elle ne peut plus être considérée pour ce fonctionnaire comme un luxe mais comme un élément normal de ses effets personnels. Du reste, la possession d'une automobile peut faciliter l'accomplissement de ses fonctions, où qu'il soit affecté.

Notre position est conforme à la pratique d'un grand nombre d'Etats et nous ne connaissons pas de cas où une interprétation contraire ait été invoquée ni, de toute façon, d'exemples où un fonctionnaire de l'Organisation ait été forcé d'acquitter des droits de douane pour l'importation de son automobile à l'occasion de sa première prise de fonction. Les Etats-Unis, qui n'ont pas encore adhéré à la Convention mais ont, aux termes de leur loi sur les immunités des organisations internationales, autorisé l'admission en franchise de droits de douane des « bagages et effets des fonctionnaires et employés étrangers des organisations internationales quand il existe une relation entre leur importation et l'arrivée de leur propriétaire », ont toujours étendu cette exonération aux automobiles.

[131] Section 15 *f* de l'Accord conclu avec la Suisse, section 13 *h* de l'Accord relatif à la CEPAL, section 17 *e* de l'Accord relatif à la CEAEO, section 11 *h* de l'Accord relatif à la CEA.

319. La plupart des pays n'imposent pas de restriction en ce qui concerne le type d'objets personnels qu'il est permis d'importer en franchise au cours de la période d'installation. Une minorité de pays exigent le paiement des droits de douane sur certains articles (par exemple, sur les biens de consommation) ou prohibent leur importation (par exemple, les armes à feu).

320. En ce qui concerne la période pendant laquelle les fonctionnaires peuvent importer leur mobilier et leurs effets, le Conseiller juridique a répondu à une demande de renseignements adressée par un organe subsidiaire de l'ONU dans les termes suivants:

Selon la pratique suivie constamment par le Secrétariat, l'expression « à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé » que l'on trouve à l'alinéa *g* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'entend d'un délai raisonnable après l'arrivée effective du fonctionnaire dans le pays intéressé. Ce qu'il faut entendre par un délai raisonnable peut très bien dépendre des circonstances particulières de chaque cas: le voyage par avion, par exemple, qui rend nécessaire le transport des effets par terre ou par mer, les grandes distances souvent en jeu, et partant les longs délais entraînés par les transports de surface, ou encore les changements d'affectation inévitables des fonctionnaires de l'Organisation passant, souvent à bref délai, d'un pays à un autre, ce qui entraîne parfois des problèmes de logement et d'installation et d'autres problèmes pratiques. Nous avons donc évité de fixer des limites rigides en ce qui concerne le délai d'importation en franchise et nous nous sommes toujours fondés sur des critères rationnels.

Il a été indiqué qu'un délai de trois mois serait, sans aucun doute, déraisonnable. De très nombreux pays n'imposent aucune limite au délai pendant lequel les effets personnels peuvent être importés en franchise ou autorisent l'importation en franchise d'effets supplémentaires après même que la période de première installation ait pris fin, tout au moins dans le cas de certaines catégories de fonctionnaires (par exemple, les représentants résidents du Programme des Nations Unies pour le développement).

321. L'alinéa *j* de la section 11 de l'Accord relatif à la CEA dispose que les fonctionnaires de la CEA sont autorisés à importer en franchise leur mobilier et leurs effets personnels dans un délai de douze mois à partir du moment où ils ont rejoint leur poste en Ethiopie. Eu égard aux cas dans lesquels des fonctionnaires ont cherché à importer leur mobilier et leurs effets après l'expiration de ce délai (par exemple à l'occasion de la prolongation d'un contrat d'un an), la CEA s'est parfois vue dans l'obligation de demander aux autorités éthiopiennes d'accorder une prorogation du délai de 12 mois. En 1959, le Ministre des finances du Gouvernement brésilien a publié une circulaire accordant aux fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées affectés au Brésil le même traitement douanier que celui dont bénéficiaient les membres des missions diplomatiques au Brésil. Les fonctionnaires de nationalité brésilienne ont également obtenu le droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets lorsqu'ils retournent au Brésil après une période de deux ou plusieurs années au service de l'Organisation des Nations Unies.

322. En ce qui concerne la situation aux Etats-Unis, l'admission en franchise de droits de douane et de

tous autres droits des bagages et effets des fonctionnaires de l'Organisation titulaires de visas G-4 (c'est-à-dire les fonctionnaires recrutés sur le plan international et qui ne sont pas citoyens des Etats-Unis) est régie par la section 3 de l'*International Organizations Immunities Act* et par la section 10.30A des *Customs Regulations* de 1943. Ces dispositions sont interprétées et appliquées sur la base du critère du « caractère raisonnable », selon les grandes lignes indiquées ci-après. Les bagages et effets ne peuvent être admis en franchise qu'à l'occasion de l'entrée du fonctionnaire aux Etats-Unis, qui peut survenir soit lors de son recrutement, soit à l'occasion d'un changement d'affectation, soit à l'occasion d'un voyage de caractère officiel, y compris le congé dans les foyers. Dans le cas de l'entrée au moment du recrutement ou à la suite d'un changement de lieu d'affectation, il peut être exigé du fonctionnaire qu'il fournisse une liste détaillée de ses effets et du contenu de ses bagages. Il peut importer en franchise une automobile et une quantité raisonnable de boissons alcooliques. Dans les autres cas, il lui est permis d'importer des articles qu'il vient d'acheter (notamment des boissons alcooliques) en quantités raisonnables, sous réserve qu'ils aient été en sa possession à l'étranger, c'est-à-dire qu'ils aient été achetés dans un pays dans lequel il s'est rendu ou qu'ils en aient été expédiés. Il est en outre permis d'importer une automobile en franchise, sous réserve qu'il se soit écoulé au moins un an depuis la précédente importation d'une automobile. Il est nécessaire que tous les articles importés, quelle que soit la date de l'admission, soient de bonne foi destinés par le fonctionnaire à un usage personnel ou familial, le fonctionnaire n'étant pas autorisé à importer des articles pour rendre service à d'autres personnes ou en vue d'une revente ou d'un autre usage de caractère commercial.

323. A l'Office des Nations Unies à Genève, la question est régie de manière détaillée par le Règlement douanier adopté par le Conseil fédéral le 23 avril 1952; le privilège accordé dépasse dans certains cas la seule importation en franchise du mobilier et des effets. Les hauts fonctionnaires assimilés aux chefs des missions diplomatiques en Suisse [132] ont le droit d'importer en franchise des articles de toute nature s'ils sont destinés à leur usage personnel ou à celui de leur famille. Les fonctionnaires de rang immédiatement inférieur [133] ont le droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction. Ils peuvent également importer à tout moment tous autres articles, en dehors du mobilier, sous réserve que ces articles soient destinés uniquement à leur usage personnel ou à celui de leur famille. Les fonctionnaires appartenant à ces deux catégories ont également le droit d'acheter en franchise des droits de douane et d'autres droits de l'essence, du gas-oil, des boissons alcooliques et du tabac. Les autres fonctionnaires ont le droit d'importer en franchise à l'occasion de leur première prise de fonction leur mobilier et leurs effets ainsi que des denrées alimentaires et de l'alcool. Les fonctionnaires qui ne sont pas assimilés aux chefs des missions diplomatiques ne sont pas autorisés à céder les articles qu'ils ont importés avant cinq ans sans avoir acquitté les droits de douane. Le fait qu'ils soient au service de l'Organisation des Nations Unies ne confère pas aux ressortissants suisses d'autres privilèges douaniers que ceux qui sont accordés à toutes les personnes résidant en Suisse. Il y a lieu de noter aussi que, en vertu du Règlement douanier, les hauts fonctionnaires de l'Office des Nations Unies à Genève, les fonctionnaires détenteurs d'un laissez-passer qui sont en mission temporaire en Suisse, les experts en mission et les fonctionnaires de la Cour internationale de Justice ont droit à une « vérification de leurs bagages personnels réduite au strict minimum », c'est-à-dire portant sur le cinquième de leurs bagages.

324. En ce qui concerne l'importation d'automobiles en Suisse, en résumé [134], les fonctionnaires jouissant du statut diplomatique ont le droit d'importer en franchise tous les trois ans une automobile destinée à leur usage personnel. Tout fonctionnaire (même s'il s'agit d'un ressortissant suisse) est autorisé à importer une automobile à l'occasion de sa première prise de fonction à Genève sous réserve toutefois qu'il soit propriétaire de celle-ci depuis au moins un an; dans ce cas, le fonctionnaire bénéficie du même traitement qu'un immigrant. Les personnes qui ne sont pas de nationalité suisse peuvent par la suite importer en franchise une nouvelle automobile en tant que fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies à condition que l'importation ait lieu dans un délai de dix-huit mois à partir de la date d'importation de leur mobilier. En ce qui concerne les conditions de cession des véhicules, les fonctionnaires ne jouissant pas du statut diplomatique ne sont pas autorisés à revendre une automobile importée en franchise avant l'expiration d'un délai de cinq ans, sauf paiement des droits de douane. Si le fonctionnaire quitte le pays avant l'expiration du délai de cinq ans, le montant des droits de douane qu'il doit acquitter varie en fonction de la durée de la période pendant laquelle il a été propriétaire de l'automobile.

Section 30. — Privilèges et immunités diplomatiques du Secrétaire général et des autres fonctionnaires de rang élevé

325. La section 19 de la Convention générale stipule ce qui suit:

> Outre les privilèges et immunités prévus à la section 18, le Secrétaire général et tous les Sous-Secrétaires généraux, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques.

326. Ces dispositions ont été reprises dans la section 16 de l'Accord conclu avec la Suisse. Aux termes d'une

[132] Cette catégorie comprend les Sous-Secrétaires et fonctionnaires de rang supérieur, ainsi que quelques directeurs (D.2). Voir la section 30 ci-après.

[133] En fait les directeurs (D.2), les administrateurs généraux (D.1) et certains administrateurs hors classe (P.5).

[134] Pour plus de détails, voir le chapitre X du Règlement douanier.

décision en date du 30 décembre 1947, le Conseil fédéral suisse a en outre décidé:

... qu'à partir du 1er janvier 1948 les privilèges et immunités accordés aux collaborateurs diplomatiques des chefs de missions accrédités auprès de la Confédération suisse seront également accordés à certains fonctionnaires de rang élevé de l'Office européen des Nations Unies.

En proportion de l'effectif actuel des fonctionnaires des Nations Unies à Genève, le nombre des bénéficiaires de cette décision ne devra pas dépasser trente-cinq.

Le directeur de l'Office européen des Nations Unies établira une liste des fonctionnaires de rang élevé entrant en ligne de compte et la soumettra au Département politique. La même procédure vaudra pour les désignations ultérieures.

Les hauts fonctionnaires mis au bénéfice de la section 16 de l'Arrangement provisoire du 19 avril 1946 ne seront pas compris dans cette liste, étant donné qu'ils jouissent déjà des mêmes privilèges et immunités que les chefs de missions diplomatiques accrédités auprès de la Confédération suisse.

327. Les arrangements indiqués dans la décision précitée ont été appliqués au personnel de l'Office des Nations Unies à Genève, sous réserve des modifications à l'Arrangement provisoire qui ont fait l'objet d'un échange de lettres en date des 5 et 11 avril 1963, et aux termes desquelles la section 16 dudit Arrangement a été remplacée par le texte suivant:

Le Secrétaire général, les sous-secrétaires généraux et les fonctionnaires assimilés jouiront, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques, conformément au droit des gens et aux usages internationaux.

En outre, les fonctionnaires des catégories désignées par le Secrétaire général, ou la personne par lui déléguée, et agréées par le Conseil fédéral suisse jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés aux agents diplomatiques non chefs de mission.

Les bagages personnels des personnes visées par la première phrase de la section 16 ne sont pas soumis à l'inspection douanière. Les autres personnes visées à la section 16 et qui jouissent des privilèges douaniers sont exemptées de la vérification de leurs bagages personnels par les autorités suisses, sauf au cas où celles-ci considèrent qu'elles sont fondées à avoir des soupçons à l'égard desdites personnes. En pareil cas, la vérification peut être requise mais elle est réduite au strict minimum, c'est-à-dire qu'elle porte sur le cinquième des bagages.

328. La section 15 de l'Accord relatif à la CEPAL stipule ce qui suit:

Le gouvernement, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles le permettent, accordera au Secrétaire exécutif et aux autres fonctionnaires supérieurs permanents de la CEPAL, reconnus comme tels par le Ministère des relations extérieures, les privilèges et immunités diplomatiques mentionnés au paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies.

A cette fin, le Ministère des relations extérieures assimilera lesdits fonctionnaires de la CEPAL aux catégories diplomatiques appropriées et ces fonctionnaires bénéficieront des exonérations douanières prévues par l'article 1901 du tarif des douanes.

La section 19 de l'Accord relatif à la CEAEO et la section 13 de l'Accord relatif à la CEA contiennent des dispositions analogues.

329. Dans de nombreux cas, le personnel des missions envoyées par l'Organisation des Nations Unies a bénéficié également des privilèges et immunités diplomatiques. Ainsi, en 1950, dans un échange de lettres entre le Secrétaire général et les représentants permanents du Royaume-Uni et de la France relatives aux privilèges et immunités du Commissaire des Nations Unies en Libye, le Secrétaire général écrivait ce qui suit:

On a constaté que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne semble pas contenir de disposition expresse spécifiquement applicable à un poste tel que celui du Commissaire en Libye. Néanmoins, après avoir examiné la question de façon approfondie, j'estime que, étant donné la position élevée qu'occupe le Commissaire en Libye à titre d'agent de l'Organisation et les importantes fonctions qui lui sont confiées, il serait nécessaire, pour qu'il puisse exercer lesdites fonctions en toute indépendance, que le Commissaire en Libye jouisse des privilèges et immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques et qui sont accordés au Secrétaire général et aux Sous-Secrétaires généraux des Nations Unies en vertu de la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Le Royaume-Uni et la France convinrent d'accorder les privilèges diplomatiques au Commissaire en Libye.

330. Dans le cas de la Commission des Nations Unies pour l'Indonésie, le Gouvernement indonésien a accordé au secrétaire principal et aux membres du secrétariat tous les privilèges et indemnités accordés aux membres du corps diplomatique, de rang équivalent, accrédités en Indonésie.

331. Au nombre des missions auxquelles ont été accordés les privilèges et immunités diplomatiques, on peut citer encore le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies au Liban, l'organe subsidiaire des Nations Unies placé sous l'autorité d'un représentant spécial du Secrétaire général, envoyé en Jordanie, l'opération d'observation entreprise sur la frontière entre l'Arabie Saoudite et le Yémen, et le Médiateur des Nations Unies pour Chypre et son personnel. D'autre part, de nombreux représentants résidents du Programme des Nations Unies pour le développement jouissent des privilèges et immunités diplomatiques, ainsi d'ailleurs que certains membres de leur personnel (notamment, les représentants résidents adjoints), en vertu d'arrangements conclus avec les Etats intéressés. Il en va de même pour le personnel (en général le directeur et le directeur adjoint) d'un certain nombre de centres d'information de l'Organisation des Nations Unies. Par décret présidentiel n° 12991 du 10 juin 1963, le Liban a accordé les privilèges et immunités diplomatiques à tous les directeurs et directeurs adjoints de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies résidant au Liban, ainsi qu'à tous les autres fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies résidant au Liban, à partir du grade de directeur.

332. Après le remplacement du titre de « Secrétaire général adjoint » par celui de « Sous-Secrétaire », le Service juridique a rédigé en 1959 un aide-mémoire qui est reproduit ci-après et qui porte sur la pratique suivie par les organes des Nations Unies en ce qui concerne la section 19 et l'application des dispositions qu'elle contient aux fonctionnaires ayant le statut de Sous-Secrétaire.

1. Aux termes de la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, « le Secrétaire général et tous les Sous-Secrétaires généraux, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et enfants mineurs, jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques ». Par suite de la réorganisation du Secrétariat effectuée avec l'approbation de l'Assemblée générale [résolution 886 (IX) du 17 décembre 1954, adoptée à la neuvième session], les titres de « secrétaire général adjoint » et de « directeur principal » ont été supprimés et une classe unique, venant immédiatement au-dessous du Secrétaire général dans la hiérarchie, a été créée pour les Sous-Secrétaires et les fonctionnaires ayant le statut de Sous-Secrétaire *. Tel qu'il était concu à l'époque, cet échelon unique au sommet de la hiérarchie devait comprendre les sous-secrétaires, qu'ils aient ou non la charge d'un département, les directeurs des services et les sous-secrétaires adjoints. Toutefois, il n'y a pas actuellement de sous-secrétaire adjoint. La liste des postes actuels est jointe au présent aide-mémoire. La question qui se pose maintenant est de savoir si ces fonctionnaires du rang le plus élevé ont droit aux privilèges et immunités qui, en vertu des dispositions de la section 19 de la Convention, étaient accordés aux sous-secrétaires généraux.

2. De l'avis du Secrétaire général, cette question appelle une réponse affirmative. En d'autres termes, les fonctionnaires ayant le statut de sous-secrétaire doivent jouir des privilèges et immunités énoncés à la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Cette interprétation a été proposée par le Secrétaire général dans son rapport à l'Assemblée générale et s'inscrit dans le cadre du plan de réorganisation du Secrétariat. Le paragraphe 31 de ce rapport est libellé comme suit:

> « 31. En présentant ces propositions relatives à la réorganisation du Secrétariat, j'ai présumé que les fonctionnaires ayant le statut de Sous-Secrétaire jouiraient des privilèges énoncés à la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En stipulant que le Secrétaire général et tous les secrétaires généraux adjoints bénéficieraient des privilèges et immunités accordés aux envoyés diplomatiques, cette disposition prévoyait nettement que les fonctionnaires du rang le plus élevé et venant immédiatement au-dessous du Secrétaire général dans la hiérarchie se verraient accorder les privilèges correspondant à leurs fonctions. A mon sens, étant donné l'esprit de cette disposition, il serait normal d'accorder aux fonctionnaires du rang le plus élevé, occupant un poste immédiatement inférieur à celui de Secrétaire général, les privilèges que l'Assemblée a jugé correspondre à leur statut et à leurs fonctions **. »

Aucune objection n'a été soulevée à propos de cette question ni par la Cinquième Commission, ni par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Si, dans la résolution qu'elle a adoptée en la matière, l'Assemblée générale ne fait pas directement mention de la question des privilèges et immunités, elle stipule néanmoins qu'elle « Approuve dans l'ensemble, les mesures adoptées par le Secrétaire général » ***.

3. Le principe selon lequel les fonctionnaires qui viennent immédiatement au-dessous du Secrétaire général doivent jouir des privilèges et immunités diplomatiques a en fait été appliqué pour plusieurs institutions spécialisées. Pour ce faire, on a, par exemple, élargi la portée de la section 21 des clauses standards de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées qui correspond à la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Ainsi, pour l'Organisation internationale du Travail, l'Annexe I à la Convention relative aux institutions spécialisées stipule ce qui suit:

> « Le bénéfice de privilèges, immunités, exemptions et avantages mentionné à la section 21 des clauses-standards sera également accordé à tout Directeur général adjoint et à tout Sous-Directeur général du Bureau international du Travail » (Paragraphe 2 de l'Annexe I).

Des dispositions analogues contenues dans les Annexes II et IV à ladite Convention étendent les privilèges diplomatiques à « tout directeur général adjoint » de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (par. 3 de l'Annexe II) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (par. 2 de l'Annexe IV), respectivement. De même, l'Annexe VII revisée de ladite Convention adoptée par la Dixième Assemblée mondiale de la santé en 1957, stipule que les privilèges diplomatiques sont également accordés à « tout directeur général adjoint » de l'Organisation mondiale de la santé ****. Il convient de noter que tous les instruments précités ont été acceptés par un certain nombre d'Etats, y compris le Royaume-Uni.

4. Il est vrai que, par suite de la réorganisation du Secrétariat, les fonctionnaires qui occupent un poste immédiatement inférieur à celui de Secrétaire général sont plus nombreux que ne l'étaient les secrétaires généraux adjoints. Toutefois, il convient de souligner que ces fonctionnaires ont tous des responsabilités très étendues dans l'exécution des tâches qui relèvent de leurs compétences respectives. En principe, les pouvoirs administratifs du Secrétaire général délégués aux sous-secrétaires sont aussi grands et l'étendue de leurs fonctions n'est pas moindre que ce n'était le cas pour les secrétaires généraux adjoints, avant la réorganisation du Secrétariat. C'est un fait que l'envergure de l'Organisation des Nations Unies considérée dans son ensemble, l'étendue de ses responsabilités et le nombre de ses programmes (y compris les organes subsidiaires semi-indépendants, les grandes commissions régionales, etc.) qu'elle a estimé nécessaire de créer ont beaucoup augmenté depuis l'adoption de la Convention au début de 1946. Ainsi, s'agissant des chefs des organes subsidiaires, comme, pour citer quelques exemples, le Commandant de la Force d'urgence des Nations Unies, le Directeur général du Fonds des Nations Unies pour l'enfance, le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, il est évident que l'ampleur et l'importance de leurs opérations sont telles qu'on est en droit d'estimer que les privilèges et immunités énoncés à la section 19 de la Convention leur sont aussi nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance qu'ils ne l'étaient pour les secrétaires généraux adjoints. En fait, leur position et l'étendue de leurs responsabilités sont analogues à celles des chefs des institutions spécialisées qui jouissent du statut diplomatique en vertu de la section 21 de la Convention intéressant ces institutions. Enfin, il convient de noter que, pour un autre aspect important de leurs fonctions, les sous-secrétaires se trouvent dans une situation qui est comparable à celle des anciens secrétaires généraux adjoints mais qui est différente de celle des fonctionnaires permanents du Secrétariat. En effet, à l'inverse de ces derniers, ils n'ont pas de contrat permanent qui leur permettrait de faire carrière dans l'Organisation. Leur nomination est fonction du jugement personnel du Secrétaire général et est faite pour une durée déterminée, la date d'expiration de leur engagement étant, en général, fixée de manière à coïncider avec la fin du mandat du Secrétaire général. Ces dispositions révèlent le degré de leur association dans l'exercice de leurs fonctions avec le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, association qui peut être raisonnablement considérée comme impliquant un statut diplomatique du même ordre.

5. La question qui se pose à ce stade est la suivante: le nombre de fonctionnaires jouissant des privilèges et immunités visés à

* Un premier plan de réorganisation avait été présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale, à sa huitième session en 1953. Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Annexes*, point 48 de l'ordre du jour, document A/2554, par. 21 à 24. Ce plan a été développé dans un rapport du Secrétaire général soumis à l'Assemblée générale à sa neuvième session. Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Annexes*, point 53 de l'ordre du jour, document A/2731, notamment par. 13 et 14 et 28 à 32.

** A/7231, *op. cit.*, par. 31.

*** Résolution 886 (IX) du 17 décembre 1954, par. 2.

**** Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 275, p. 301.

la section 19 de la Convention peut-il se trouver réduit du fait que l'on octroie lesdits privilèges et immunités à certains des fonctionnaires qui occupent un poste immédiatement inférieur à celui de Secrétaire général et qu'on ne les octroie pas à d'autres fonctionnaires de rang égal ? Cette conception impliquerait une discrimination entre fonctionnaires de rang égal et on pourrait se poser la question suivante : quels critères appliquera-t-on pour faire une distinction entre ces fonctionnaires ? L'Assemblée générale leur a tous accordé le même statut et le même traitement. Toute tentative de les diviser en catégories, car c'est à cela que cette conception conduirait, aurait immanquablement un caractère désobligeant. Il convient également de faire remarquer que, dans la pratique, il n'arrivera que rarement que plusieurs de ces fonctionnaires séjournent au même moment, dans un même pays, en dehors du Siège de l'Organisation.

6. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies est maintenant en vigueur depuis 13 ans et aucun cas ne s'est encore présenté où l'application de la section 19 de ladite Convention ait donné lieu à quelque difficulté que ce soit avec un gouvernement. C'est donc en vue de préserver le principe sanctionné par cette section et non pas en vue d'assurer un quelconque avantage à court terme, que le Secrétaire général a estimé qu'il devait maintenir la position qu'il a exposée à l'Assemblée générale et qui n'a donné lieu à aucune objection de la part d'un seul Etat Membre.

333. La liste des fonctionnaires qui avaient rang de sous-secrétaire en 1967 s'établit comme suit:

Fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire qui exerçaient leurs fonctions au Siège de l'Organisation des Nations Unies

Directeur du Programme des Nations Unies pour le développement
Directeur associé du Programme des Nations Unies pour le développement
Codirecteur du Programme des Nations Unies pour le développement
Commissaire à la coopération technique
Directeur général du FISE
Directeur général de l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies
Représentant spécial du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à la Conférence du Comité des dix-huit puissances sur le désarmement
Sous-Secrétaire Contrôleur
Sous-Secrétaire Directeur des Services généraux
Sous-Secrétaire Directeur du personnel
Sous-Secrétaire au Service des conférences
Sous-Secrétaire aux affaires économiques et sociales
Sous-Secrétaire aux affaires de l'Assemblée générale et Chef de cabinet du Secrétaire général
Sous-Secrétaire aux affaires interorganisations
Sous-Secrétaire Conseiller juridique
Sous-Secrétaire aux affaires politiques et aux affaires du Conseil de sécurité
Sous-Secrétaire aux affaires politiques spéciales *
Sous-Secrétaire aux affaires politiques spéciales *
Sous-Secrétaire à la tutelle et aux territoires non autonomes

Fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire qui exerçaient leurs fonctions dans des organismes de l'ONU en dehors du Siège

Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies
Secrétaire exécutif de la CEA
Secrétaire exécutif de lla CEAEO
Secrétaire ex écutif de a CEE
Secrétaire exécutif de la CEPAL
Directeur exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
Sous-Secrétaire Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève
Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés

Fonctionnaires ayant rang de sous-secrétaire qui dirigeaient une mission ou qui étaient chargés de tâches spéciales

Chef d'Etat-major de l'ONUST
Chef du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan
Commandant de la FUNU
Commandant de la Force des Nations Unies à Chypre
Représentant spécial du Secrétaire général à Chypre
Représentant des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan

* Un des Sous-Secrétaires aux affaires politiques spéciales était également chargé du Service de l'information.

Section 31. — Levée des privilèges et immunités des fonctionnaires [135]

334. La section 20 de la Convention générale stipule ce qui suit:

Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. A l'égard du Secrétaire général, le Conseil de sécurité a qualité pour prononcer la levée des immunités.

Il ne s'est pas encore présenté de cas où le Conseil de sécurité a été prié de lever l'immunité du Secrétaire général.

335. En ce qui concerne la levée des privilèges et des immunités des fonctionnaires, la position de l'Organisation est exposée brièvement dans le mémorandum intérieur suivant, en date du 3 novembre 1964, rédigé par le Service juridique [136]:

A propos de la demande concernant la section 18 *a* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, nous voudrions faire les commentaires suivants:

1. L'immunité de juridiction pour les actes officiels, conférée par la section 18 *a* de la Convention, est valable aussi bien pour le pays d'origine d'un fonctionnaire que pour le pays d'affectation. Par conséquent, avant de déterminer la juridiction compétente pour juger d'une affaire, il faut d'abord se demander si le Secrétaire général doit lever l'immunité d'un fonctionnaire dans un cas particulier.

2. A la section 20 de la Convention, il est précisé que les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. Si, dans

[135] En ce qui concerne la renonciation aux privilèges et immunités faite dans le cadre du statut d'immigrant accordé par les Etats-Unis d'Amérique, voir l'alinéa *b* de la section 26, paragraphes 309 à 311. La question de la levée de l'immunité des fonctionnaires pour les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions a également été examinée (voir la section 23, par. 270).

[136] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964*, p. 273.

un cas particulier, le Secrétaire général estime que l'immunité empêcherait que justice soit faite et peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation, il prendra alors la décision de lever l'immunité en vertu de la section précitée de la Convention.

3. Normalement, en cas d'accident d'automobile, lorsque aucun règlement satisfaisant n'a pu être conclu, l'immunité sera levée en ce qui concerne les dommages et intérêts et des poursuites pourront être engagées dans le pays où l'accident s'est produit ou dans celui où le membre du personnel était affecté. Une autre solution consisterait à prendre des dispositions en vue d'un arbitrage, en application de la section 29 *b*. Les dispositions prises au titre de la section 29 *b* sont, d'ordinaire, fonction des circonstances particulières à chaque cas, ce qui permet de choisir la méthode la mieux appropriée en l'occurrence. Il n'y a eu dans le passé qu'un petit nombre d'infractions pour lesquelles s'est posée la question de la levée de l'immunité et, chaque fois, la décision du Secrétaire général, en application de la section 20, a été prise en fonction des circonstances particulières au cas envisagé.

336. En ce qui concerne certains aspects plus particuliers de la pratique suivie par les organes des Nations Unies en matière de levée d'immunité, il convient de noter qu'en 1955 le Service juridique a, dans un avis consultatif, estimé qu'une décision du Secrétaire général était nécessaire pour qu'un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies puisse témoigner au sujet d'une question intéressant les Nations Unies; toutefois, un fonctionnaire pouvait indiquer au cours d'une déposition ses nom, titre et fonctions, ainsi que la date de sa nomination, sans qu'une levée d'immunité soit nécessaire. En 1963, le Ministre des affaires étrangères d'un Etat Membre a réclamé la levée de l'immunité dans le cas d'un fonctionnaire du Service mobile de l'Organisation des Nations Unies qui avait été impliqué dans un accident d'automobile, alors qu'il conduisait dans l'exercice de ses fonctions officielles. L'Organisation des Nations Unies a demandé au gouvernement intéressé de fournir, à l'appui de sa requête, non pas « une simple déclaration » indiquant qu'un délit avait été commis aux termes du Code pénal du pays intéressé, « mais une déclaration motivée indiquant de quelle manière l'immunité pourrait empêcher que justice soit faite » et exposant tout autre fait qui serait de nature à aider le Secrétaire général à déterminer si oui ou non l'immunité pouvait être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

Section 32. — Collaboration avec les autorités des Etats Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice

337. La section 21 de la Convention générale stipule ce qui suit:

L'Organisation des Nations Unies collaborera, en tous temps, avec les autorités compétentes des Etats Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés dans le présent article.

338. L'Organisation des Nations Unies a coopéré avec les autorités compétentes des Etats Membres dans un certain nombre de cas où cette coopération paraissait appropriée. Dans plusieurs de ces cas, il s'agissait d'actions en justice intentées contre des membres du personnel ou les concernant; ces cas ont été examinés dans une des précédentes sections du présent document [137]. L'obligation d'assurer que justice serait faire a été une considération primordiale dans tous les cas où la levée de l'immunité d'un fonctionnaire a été demandée [138]. L'observation des règlements de police et la prévention de tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges accordés aux fonctionnaires en vertu de l'article V de la Convention générale ont été assurées essentiellement grâce aux règlements administratifs, c'est-à-dire le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et les instructions administratives. Toutefois, étant donné que les fonctionnaires ne jouissent de ces privilèges et immunités que par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, celle-ci peut, dans une large mesure, contrôler la manière et le degré d'utilisation de chaque privilège et, ce faisant, éviter les abus.

CHAPITRE V. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES EXPERTS EN MISSION POUR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES PERSONNES AYANT DES AFFAIRES OFFICIELLES À TRAITER AVEC L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Section 33. — Personnes entrant dans la catégorie des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies »

339. Aux termes de l'article VI de la Convention générale, certaines immunités analogues à celles dont jouissent les fonctionnaires en vertu de l'article V sont accordées aux « experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V) lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies ».

340. La décision prise par l'Organisation des Nations Unies au moment du recrutement permet de déterminer si une personne a été recrutée en tant que fonctionnaire, et par conséquent, est soumise au Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies et bénéficie des dispositions de l'article V de la Convention, ou bien si elle a été engagée en tant qu'expert soumis à des dispositions contractuelles différentes et appartenant, en ce qui concerne les privilèges et les immunités, à la catégorie visée à l'article VI de la Convention. Comme il est indiqué dans les sections 22 et 24, les gouvernements ont dans certains cas estimé que les experts de l'assistance technique (qui sont employés comme fonctionnaires) appartiennent à la catégorie visée à l'article VI de la Convention, et, en conséquence, ne sont pas exonérés d'impôts. En 1956, dans un échange de correspondance avec un Etat Membre, le Conseiller juridique a établi entre les fonctionnaires, auxquels sont applicables les dispositions de l'article V, et les experts appartenant à la catégorie visée à l'article VI, la distinction suivante:

... Par suite de l'analogie des termes, il est compréhensible que se fasse jour une tendance à considérer les experts de l'assistance technique comme appartenant à la catégorie visée à l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou à la catégorie visée à la section 29 et aux annexes I, II,

[137] Voir la section 23, par. 270.

[138] *Ibid.*, et section 31, par. 334 à 336.

III, IV et VII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. La ressemblance est cependant fortuite et ces deux catégories sont juridiquement et administrativement tout à fait distinctes. Les expressions « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies » et « experts exerçant des fonctions auprès des commissions des institutions spécialisées ou accomplissant des missions pour ces dernières » devaient s'appliquer seulement aux personnes accomplissant une mission pour l'Organisation des Nations Unies ou une institution spécialisée qui, du fait de leur situation, ne sont ni des représentants des gouvernements ni des fonctionnaires des organisations intéressées mais qui, pour exercer en toute indépendance les fonctions qui leur sont confiées par l'organisation dont ils dépendent respectivement, doivent jouir de certains privilèges et immunités. Les membres de certaines commissions et comités de l'Organisation des Nations Unies ou des institutions spécialisées servant à titre personnel et non en tant que représentants des gouvernements sont des exemples de ces « experts en mission ». Un autre exemple est constitué par les observateurs militaires des Nations Unies qui servent actuellement en Palestine et au Cachemire dont les traitements sont payés par leurs gouvernements respectifs et auxquels les Nations Unies ne versent qu'une indemnité. Lorsqu'elle a adopté l'article VI de la Convention, l'Assemblée générale visait en particulier les missions de maintien de la paix. Elle n'a pas prévu d'exonération fiscale pour ces experts (bien qu'elle leur ait accordé un statut quasi diplomatique dont ne jouissent pas les fonctionnaires du Secrétariat), parce qu'ils sont habituellement prêtés ou même détachés par les gouvernements ou encore parce qu'ils sont désignés pour remplir des fonctions avec un statut spécial délibérément distinct de celui du personnel du Secrétariat. En conséquence, ce sont les relations contractuelles d'une personne avec l'organisation intéressée et ses conditions d'emploi qui déterminent si cette personne a le statut de « fonctionnaire » ou celui d'« expert en mission ».

En ce qui concerne les experts de l'assistance technique engagés par l'Organisation des Nations Unies ou par une des institutions spécialisées, on estime que, pour permettre au Directeur exécutif intéressé de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en ce qui concerne l'exécution du Programme élargi d'assistance technique, il est nécessaire, dans la mesure du possible, de mettre ce Directeur en mesure d'exercer sur ces experts une autorité analogue à celle qu'il exerce sur les fonctionnaires. En outre, étant donné que ces experts s'acquittent de fonctions de caractère essentiellement analogue à celles qu'exercent les fonctionnaires, il importe que ces experts et les fonctionnaires soient traités sur un pied d'égalité, de même que les divers experts doivent être traités sur un pied d'égalité sans distinction de nationalité. Pour ces raisons, les experts de l'assistance technique, mises à part certaines exceptions qui seront exposées à l'alinéa suivant, sont soumis à des obligations et jouissent de droits identiques pour l'essentiel à ceux des fonctionnaires. Ils prêtent le même serment, sont soumis à l'autorité de leur Directeur exécutif et sont responsables devant lui. Ils reçoivent un traitement mensuel et ce traitement fait l'objet de retenues au titre des contributions du personnel (dans les organisations où le personnel est tenu de verser cette contribution) dans les mêmes conditions que les autres fonctionnaires. Ces experts sont donc considérés comme faisant partie de la catégorie des fonctionnaires et ont droit aux privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires. Cette conclusion est logique puisque les principes directeurs qui ont inspiré l'adoption par l'Assemblée générale des articles de la Convention concernant les fonctionnaires sont ainsi considérés comme également applicables à ceux qui servent l'Organisation en qualité d'experts de l'assistance technique.

Il y a des exceptions à la règle générale énoncée à l'alinéa précédent. De temps en temps, l'Organisation engage un petit nombre d'experts de l'assistance technique qui ne sont pas soumis au même degré que les fonctionnaires à l'autorité du Directeur exécutif de l'Organisation qu'ils servent parce que, en raison des circonstances particulières à chaque cas d'espèce, cela est inutile ou inopportun. Ces experts ne sont pas considérés comme appartenant à la catégorie des fonctionnaires mais plutôt comme des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies » ou des « experts accomplissant des missions » pour une institution spécialisée suivant le cas. On pourrait citer par exemple le cas d'une personne engagée uniquement pour composer un manuel ou établir un rapport moyennant un forfait; ou encore celui d'une personne qui fournit ses services par l'intermédiaire d'une université ou d'un institut de recherche ayant conclu un contrat avec l'institution considérée, des relations contractuelles existant, d'une part, entre le Directeur exécutif et l'institution et, d'autre part, entre l'institution et la personne en question. Ces personnes sont engagées en vertu d'arrangements contractuels spéciaux qui ne leur confèrent pas les privilèges des fonctionnaires et ne mettent pas non plus à leur charge les obligations qui incombent à ceux-ci. Elles ne prêtent pas le serment qui est demandé aux nouveaux fonctionnaires; elles sont normalement rémunérées sur la base d'un forfait qui n'est pas rattaché au barème des traitements internationaux; enfin l'autorité que le Directeur exécutif exerce sur elles aussi bien que leurs responsabilités envers lui sont étroitement limitées par les stipulations du contrat d'engagement. Un grand nombre de ces experts de l'assistance technique sont engagés en vertu de contrats à court terme; cependant, ce n'est pas cela, en principe, qui les distingue des fonctionnaires étant donné que certains fonctionnaires sont également engagés pour une brève durée...

341. Parmi les personnes classées dans la catégorie « Experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies » on peut citer les observateurs militaires de l'ONUST et du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Inde et le Pakistan, qui sont des officiers mis à la disposition de l'Organisation par des gouvernements, les officiers affectés au Commandement des forces armées (personnel du quartier général du Commandant) de la FUNU et de la Force des Nations Unies à Chypre [139], les membres du Tribunal administratif, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, du Comité consultatif de la fonction publique internationale, de la Commission du droit international, du Comité central permanent des stupéfiants, ainsi que les consultants.

Section 34. — Privilèges et immunités des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies »

342. L'article VI de la Convention générale dispose ce qui suit:

Section 22. — Les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V), lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier des privilèges et immunités suivants:

a) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels;

b) Immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leurs missions (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera à leur être accordée même après que ces personnes auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies;

[139] Accord relatif à la FUNU, par. 25, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 260, p. 75 et Accord relatif à la Force des Nations Unies à Chypre, par. 25; *ibid.*, vol. 492, p. 72.

c) Inviolabilité de tous papiers et documents;

d) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents et de la correspondance par courrier ou par valises scellées, pour leurs communications avec l'Organisation des Nations Unies;

e) Les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants des gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;

f) Les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux agents diplomatiques.

Section 23. — Les privilèges et immunités sont accordés aux experts dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un expert, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

343. Dans la mesure où les privilèges et immunités énoncés sont analogues à ceux dont jouissent les fonctionnaires en vertu de l'article V, la pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies à l'égard de ces derniers peut être considérée comme pertinente pour l'interprétation des dispositions de l'article VI; il convient de noter que les experts bénéficient d'une immunité expresse d'arrestation personnelle. La différence entre les deux articles sur laquelle s'est portée plus particulièrement l'attention consiste, cependant, dans le fait que l'article VI ne prévoit pas d'exonération de l'impôt national. En ce qui concerne les observateurs militaires des Nations Unies, la seule rétribution qu'ils perçoivent normalement de l'Organisation pendant la durée de leurs fonctions est l'indemnité journalière qui est considérée comme une indemnité de subsistance. En revanche, l'Organisation des Nations Unies verse des honoraires aux membres de la Commission du droit international, du Comité central permanent des stupéfiants et de l'Organe de contrôle des stupéfiants. Ces rétributions sont ou non soumises à l'impôt national conformément aux dispositions de la législation fiscale nationale pertinente.

344. En 1962, le Mexique a adhéré à la Convention générale sous réserve que les experts de nationalité mexicaine s'acquittant de leurs fonctions en territoire mexicain jouiraient des privilèges prévus respectivement aux alinéas *a*, *b*, *c*, *d* et *f* de la section 22 « étant entendu que l'inviolabilité visée à l'alinéa *c* de la section 22 ne s'appliquera qu'aux papiers et documents officiels ».

345. Il convient de noter que, en ce qui concerne les observateurs militaires, certains privilèges et immunités, qui complètent ceux qui sont énoncés à l'article VI et qui sont nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions, tels que la liberté de franchir les lignes de démarcation d'armistice, ont été institués par la coutume en vertu de résolutions du Conseil de sécurité, et par une interprétation directe de l'Article 105 de la Charte. Enfin, bien que l'article VI ne contienne aucune disposition prévoyant l'octroi de privilèges et d'immunités aux personnes à la charge des experts en mission, celles-ci bénéficient en pratique de certains privilèges limités.

Section 35. — Privilèges et immunités des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'Organisation des Nations Unies

346. Outre les fonctionnaires des Nations Unies et les « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies », la seule catégorie de personnes (autres que les représentants des Etats Membres) pouvant jouir de certains privilèges et immunités sont celles qui ont des affaires officielles à traiter avec l'Organisation des Nations Unies. On peut citer ici les personnes invitées à se présenter devant des organes des Nations Unies, soit en tant que représentants (par exemple au nom d'une organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif), soit en tant que particuliers pouvant fournir des renseignements intéressant l'organe des Nations Unies considéré, les représentants de la presse et les personnes invitées à participer à des cycles d'étude ou réunions analogues organisés sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Les privilèges et immunités des personnes qui participent ainsi aux débats de l'Organisation des Nations Unies comprennent tous ceux qui sont nécessaires pour leur permettre de traiter les affaires officielles considérées, ainsi que le droit de transit et d'accès.

347. Un certain nombre d'accords contiennent des dispositions octroyant expressément à ces personnes le droit de transit jusqu'aux locaux de l'Organisation des Nations Unies. C'est ainsi qu'il est stipulé à la section 12 de l'Accord relatif à la CEPAL que les autorités chiliennes ne mettront aucun obstacle au déplacement à destination ou en provenance du siège de la CEPAL des personnes s'y rendant pour affaires officielles, ainsi qu'il sera établi par le secrétaire exécutif. Les accords relatifs à la CEA et à la CEAEO contiennent une clause similaire. La section 17 de l'Accord relatif à la CEPAL prévoit en outre que les personnes invitées pour affaires officielles (à condition toutefois de ne pas être de nationalité chilienne) jouiront des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de la CEPAL aux termes des dispositions de la section 13 de l'Accord relatif à la CEPAL, à l'exception du droit d'importer leurs mobilier et effets personnels en franchise de douane.

348. En ce qui concerne les Etats-Unis, la question est principalement réglée par l'article IV de l'Accord relatif au Siège; la section 11 dudit article prévoit notamment ce qui suit:

Les autorités fédérales, d'Etat ou locales des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif... 3) des représentants de la presse, de la radio, du cinéma ou de toutes autres agences d'information que l'Organisation des Nations Unies (ou l'une des institutions spécialisées) aura décidé d'agréer après consultation avec les Etats-Unis; 4) des représentants des organisations non gouvernementales admises par l'Organisation des Nations Unies au statut d'organes consultatifs, conformément à l'Article 71 de la Charte; ou 5) d'autres personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies ou par l'une des institutions spécialisées, pour affaires officielles. Les autorités américaines compétentes accorderont la protection nécessaire aux personnes ci-dessus énumérées pendant leur circulation en transit à destination ou en provenance du district administratif. La présente section ne s'applique pas aux cas d'inter-

ruption générale des transports, qui seront traités comme il est prévu à la section 17, et ne fait pas obstacle à l'application des lois et règlements généralement applicables en ce qui concerne l'exploitation des moyens de transport.

349. L'application des dispositions précitées de l'Accord relatif au Siège aux représentants d'organisations non gouvernementales a fait l'objet de longues discussions, tant au Conseil économique et social qu'à l'Assemblée générale [140]. Dans sa première phase, la discussion a porté essentiellement sur le droit, pour les représentants des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif, d'avoir accès au Siège de l'Organisation en vue d'assister aux séances de l'Assemblée générale, tandis que ce droit ne leur était pas contesté pour assister aux sessions du Conseil économique et social. A la suite de cette discussion, l'Assemblée générale a adopté la résolution 606 (VI) par laquelle elle

1. *Autorise* le Secrétaire général à prendre, sur la demande du Conseil économique et social ou de son Comité chargé des organisations non gouvernementales, les dispositions permettant au représentant désigné par une organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif d'assister aux séances publiques de l'Assemblée générale lorsque y seront discutés des problèmes économiques et sociaux de la compétence du Conseil et de l'organisation intéressée;

2. *Prie* le Secrétaire général de continuer à faciliter le transit des représentants de telles organisations non gouvernementales qui se rendent aux sessions de l'Assemblée générale et de ses Commissions ou en reviennent.

350. La question de l'admission de représentants d'organisations non gouvernementales au Siège de l'Organisation des Nations Unies a été soulevée à nouveau lorsque les Etats-Unis ont refusé des visas à certains représentants d'organisations non gouvernementales en invoquant la section 6 de la *Public Law 357* des Etats-Unis, qui, selon eux, limitait l'application de l'Accord relatif au Siège. La section 6 de la *Public Law 357* stipule ce qui suit:

Aucune disposition de l'Accord ne pourra être interprétée comme diminuant, restreignant ou réduisant de façon quelconque le droit qu'ont les Etats-Unis de protéger leur propre sécurité et de régler entièrement l'entrée des étrangers dans toute partie du territoire des Etats-Unis autre que le district administratif et son voisinage immédiat, tels qu'ils seront définis et fixés dans un accord additionnel conclu entre les Etats-Unis et l'Organisation des Nations Unies en exécution des dispositions de la section 13, 3, *e* de l'Accord, et dans les zones qu'il est normalement nécessaire de traverser en transit pour se rendre du district administratif en pays étranger et vice versa. En outre, aucune disposition de la section 14 de l'Accord concernant les mesures destinées à faciliter l'entrée aux Etats-Unis des personnes qui désirent se rendre dans le district administratif et ne jouissent pas du droit d'entrée prévu à la section 11 de l'Accord ne sera interprétée comme modifiant d'une façon quelconque les lois des Etats-Unis sur l'immigration ou suspendant leur application ni comme engageant d'une façon quelconque les Etats-Unis à modifier lesdites lois ou à suspendre leur application.

351. Après avoir mené une série de négociations avec les représentants des Etats-Unis, le Secrétaire général a présenté au Conseil économique et social un rapport sur l'avancement des négociations, dans lequel il a énuméré de la manière suivante les droits conférés à l'Organisation et aux Etats-Unis par l'Accord relatif au Siège: 1) il a été reconnu dès l'abord qu'il ne fallait pas que, sous couvert des dispositions de l'Accord relatif au Siège, des personnes puissent se livrer, aux Etats-Unis, à des activités étrangères à leurs fonctions officielles; 2) sous réserve du but visé par l'Accord relatif au Siège, les Etats-Unis pouvaient accorder des visas valables uniquement pour le transit à destination ou en provenance du district administratif ou de son voisinage immédiat; ils avaient le droit de donner une définition acceptable du « voisinage immédiat » du district administratif, des itinéraires de transit nécessaires, de la date et des conditions d'expiration du visa, une fois accomplie la mission officielle; et ils pouvaient mettre à exécution des mesures de déportation à l'encontre des personnes qui abuseraient du privilège de résidence en se livrant à des activités sans rapport avec leur mission officielle; 3) lorsqu'il s'agissait d'étrangers se rendant en transit dans le district administratif en mission officielle pour l'Organisation des Nations Unies ou auprès de cette Organisation, l'Accord relatif au Siège limitait les droits des Etats-Unis à ceux qui avaient été mentionnés. Le 1er août 1953, le Conseil a adopté la résolution 509 (XVI) dans laquelle il a pris acte des rapports du Secrétaire général et exprimé l'espoir que toute question encore en suspens serait promptement résolue de manière satisfaisante dans le cadre de l'Accord relatif au Siège.

352. La question de l'accès a été de nouveau soulevée à la vingt et unième session du Conseil économique et social. Le Gouvernement des Etats-Unis avait refusé d'accorder un visa à un représentant de la Fédération syndicale mondiale qui devait assister à cette session du Conseil. Il a été allégué devant le Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales que cette décision des Etats-Unis était incompatible avec les dispositions de l'Accord relatif au Siège et les principes énoncés par le Secrétaire général dans son rapport sur cette question; on a également invoqué la résolution 509 (XVI). Le représentant des Etats-Unis a répondu que son gouvernement n'ignorait pas les termes de l'Accord relatif au Siège et qu'il les avait appliqués. L'Accord, sous la forme dans laquelle il avait été approuvé par le Sénat des Etats-Unis, prêtait à diverses interprétations. Si le Gouvernement des Etats-Unis avait refusé le visa demandé au représentant de la Fédération syndicale mondiale, c'était par souci de la sécurité des Etats-Unis et dans l'intérêt des Nations Unies. Le Secrétaire général a demandé à consulter les autorités compétentes des Etats-Unis conformément aux accords conclus en 1953. Le 3 mai 1956, il a été annoncé au Conseil économique et social que, à la suite de ces consultations, le Gouvernement des Etats-Unis avait accepté qu'un visa soit délivré au représentant et que des négociations se poursuivaient aux fins de mettre au point une procédure propre à faciliter le règlement rapide et satisfaisant des cas de ce genre.

353. En 1963, à l'occasion de la demande d'audition présentée par M. Henrique Galvão, la Quatrième Commission a demandé au Conseiller juridique de donner

[140] Le passage qui suit est extrait du *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V, p. 358 et 359 et *ibid.*, *Supplément n° 1*, vol. II, p. 449, où des références détaillées sont données.

un avis sur la question du droit de transit à destination du district administratif. Ledit avis figure ci-après:

15 novembre 1963

1. A sa 1475e séance, le 11 novembre 1963, la Quatrième Commission a demandé un avis au sujet des conséquences juridiques de la comparution éventuelle de M. Galvão devant la Commission.

2. Il convient de tenir compte du statut juridique limité d'un individu invité à se rendre au Siège pour se présenter devant une commission de l'Assemblée générale ou un autre organe de l'ONU.

3. Aux termes de la section 11 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation, les autorités fédérales, d'Etat ou locales des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif (entre autres catégories de personnes) de personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies, pour affaires officielles. Pendant qu'une telle personne est en transit à destination ou en provenance du district administratif, les autorités américaines compétentes doivent lui accorder la protection nécessaire.

4. Par conséquent, indépendamment de la protection de la police, l'Accord relatif au Siège n'impose au gouvernement hôte que l'obligation d'assurer le droit d'accès au Siège et, le cas échéant, le droit de départ. L'Accord relatif au Siège ne confère aucun statut diplomatique à un individu invité, du fait de cette qualité. On ne peut donc dire que celui-ci soit à l'abri de toute poursuite ou de toute action en justice pendant son séjour aux Etats-Unis et en dehors du district administratif.

5. Deux autres dispositions de l'Accord relatif au Siège viennent renforcer le droit d'accès au Siège. Aux termes de l'alinéa *a* de la section 13, les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte au privilège de transit à destination du district administratif. Toutefois, cette disposition assure manifestement l'admission aux Etats-Unis, sans conférer aucun autre privilège et aucune autre immunité pendant le séjour de l'intéressé. De même, l'alinéa *b* de la section 13 impose certaines limites au droit qu'a le gouvernement hôte de demander le départ de personnes invitées dans le district administratif, alors qu'elles exercent encore leurs fonctions officielles; mais il s'agit manifestement, en l'occurrence, de restrictions au pouvoir d'expulsion et non, inversement, au devoir de provoquer le départ. En outre, l'alinéa *d* de la section 13 précise qu'indépendamment des deux restrictions précitées « les Etats-Unis gardent le plein pouvoir de décision et de contrôle en ce qui concerne l'entrée de personnes ou de biens sur le territoire des Etats-Unis et les conditions auxquelles ces personnes seront admises à demeurer ou à résider sur ledit territoire ».

6. Il est donc clair que l'Organisation des Nations Unies ne pourrait donner à M. Galvão aucune assurance d'ordre général en ce qui concerne son immunité à l'égard de poursuites judiciaires pendant son séjour aux Etats-Unis. Il se pourrait que des citoyens des Etats-Unis aient motif d'intenter une action au civil contre lui et de le faire assigner. Il est possible que le Gouvernement fédéral n'entende pas intenter une action au pénal contre M. Galvão et n'ait pas compétence pour le faire, mais on sait que la Constitution limite le pouvoir qu'a l'exécutif, aux Etats-Unis, de garantir une personne contre toute poursuite intentée par un autre pouvoir, y compris le judiciaire.

7. De plus, indépendamment des restrictions d'ordre général que les règlements fédéraux imposent à la sortie d'étrangers dont la présence aux Etats-Unis est nécessaire aux fins d'une action quelconque introduite par un organe exécutif, législatif ou judiciaire américain, on a déjà attiré l'attention de la Commission sur le fait que M. Galvão pourrait être l'objet d'une demande d'extradition pendant son séjour dans ce pays. Aux termes de la Convention d'extradition de 1908 entre le Portugal et les Etats-Unis *, peuvent être livrées des personnes accusées, entre autres crimes, de piraterie, de mutinerie ou de complot perpétrés à bord d'un navire en haute mer par deux ou plusieurs membres de l'équipage ou autres personnes, en rébellion contre l'autorité du capitaine ou dans l'intention de s'emparer du navire par la tromperie ou la violence; de voies de fait à bord d'un navire en haute mer dans l'intention de causer des lésions corporelles; ou d'enlèvement ou de détention de personnes à des fins illégales. L'extradition s'applique également aux personnes qui ont été complices d'un quelconque de ces crimes par instigation ou après coup. La Convention contient les exceptions habituelles pour les crimes ou délits de caractère politique, ou pour les actes liés à de tels crimes ou délits (art. II et III).

8. Dans tous les cas où il existe une convention d'extradition entre les Etats-Unis et un gouvernement étranger, tout juge fédéral ou d'un Etat des Etats-Unis est habilité à décerner un mandat d'arrêt contre une personne se trouvant dans son ressort qui est accusée à bon droit d'avoir commis, dans la zone de juridiction dudit gouvernement, un des crimes visés par la convention. Si, après avoir entendu les dépositions et examiné les éléments de preuve, le juge estime que la culpabilité est suffisamment établie pour justifier l'accusation en vertu de la convention, il doit notifier cette conclusion au Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, de sorte qu'à la demande des autorités compétentes du gouvernement étranger un mandat puisse être décerné contre l'intéressé afin qu'il soit livré conformément à la convention **.

9. Aucun précédent, dans l'histoire de l'Accord relatif au Siège, n'indique si le fait d'appliquer des règlements fédéraux restreignant la sortie d'un étranger, en raison de poursuites intentées contre lui et qui n'ont aucun rapport avec sa présence à l'Organisation des Nations Unies, constituerait un obstacle au transit « en provenance du district administratif », au sens de la section 11 de l'Accord. De même, aucun précédent n'indique si le fait, pour le Gouvernement fédéral, de se conformer aux dispositions d'un traité d'extradition contrarierait l'exercice du droit de transit, en provenance du district administratif, d'une personne invitée à s'y rendre. A ce sujet, il importe de noter que ce que le Gouvernement des Etats-Unis s'est engagé à ne pas faire, aux termes de la section 11, c'est de « mettre » obstacle au transit en provenance du Siège. Dans la mesure où la présence de M. Galvão aux Etats-Unis pourrait, d'une façon ou d'une autre, l'exposer à des poursuites par application du droit en vigueur en raison des faits préexistants (tels que des activités antérieures de sa part), on pourrait arguer que cela ne constitue pas une mesure prise par le gouvernement pour mettre obstacle à son départ.

10. Le Conseiller juridique n'est, bien entendu, pas à même de préjuger l'application interne de la législation des Etats-Unis, et bien moins encore les relations entre les pouvoirs exécutif et judiciaire aux Etats-Unis. Même s'il se révélait possible à l'exécutif, dans l'exercice de ses pouvoirs relatifs aux affaires étrangères, de certifier et de signifier au pouvoir judiciaire que la liberté de M. Galvão de quitter le territoire des Etats-Unis sans entrave doit l'emporter sur tout pouvoir des tribunaux de le retenir, on ne voit pas clairement sur quoi on pourrait se fonder pour en donner l'assurance à M. Galvão par avance. D'autre part, si la question devait provoquer un différend entre l'ONU et les Etats-Unis, elle pourrait entraîner en définitive un recours à un tribunal d'arbitrage, conformément à la section 21 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation

11. Dans ces conditions, il faut reconnaître qu'il pourrait arriver que la Quatrième Commission soit privée de l'avantage de recevoir le témoignage oral de M. Galvão. Si ce dernier décidait de ne

* Voir *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, 1776-1909, textes réunis par William M. Malloy, Washington, Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1469 à 1474.

** Voir *United States Code*, édition de 1958, Washington, United States Government Printing Office, 1959, vol. IV, titre 18, section 3184.

pas se présenter devant la Commission, en raison de l'incapacité du gouvernement hôte de lui garantir une immunité générale, il est clair que son abstention serait l'expression de sa propre volonté, et non l'effet de l'imposition d'un obstacle à son transit. Car ce n'est qu'au moment où il voudrait quitter les Etats-Unis qu'un différend susceptible de donner lieu à un arbitrage pourrait se produire à propos de la question de savoir s'il aurait ou non le droit de partir en dépit de la procédure qui aurait pu être engagée à son encontre dans l'intervalle.

12. Deux autres points de droit ont été soulevés à la 1475e séance de la Commission. On a avancé que, dans l'hypothèse d'un conflit entre les obligations des Etats-Unis en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de leur traité d'extradition avec le Portugal, les premières devaient prévaloir, en raison de l'Article 103 de la Charte. En l'occurrence, la difficulté réside dans le fait que les droits que pourrait invoquer M. Galvão résultent directement de l'Accord relatif au Siège et non d'une disposition de la Charte, laquelle ne couvre pas les personnes invitées par l'Organisation. On s'est également demandé si le traité pourrait être invoqué devant l'Assemblée générale, étant donné l'Article 102 de la Charte. La sanction prévue au second paragraphe de cet Article ne s'applique qu'aux traités dont l'enregistrement au Secrétariat est requis par ledit Article. Le traité d'extradition en question date de 1908 et l'obligation d'enregistrement ne concerne que les traités conclus par un Membre de l'Organisation après l'entrée en vigueur de la Charte. Le fait est que, dans l'hypothèse formulée ci-dessus, le traité d'extradition risque d'être invoqué devant les tribunaux des Etats-Unis, plutôt que devant l'Assemblée générale [141].

354. Afin d'obtenir l'assurance que les Etats Membres ne feraient pas de demande d'extradition en ce qui concerne les pétitionnaires ou autres personnes invitées à venir au Siège de l'Organisation des Nations Unies ou dans des bureaux régionaux ou autres bureaux importants, le Secrétaire général a adressé un questionnaire à tous les Etats Membres. La plupart des réponses reçues contenaient des assurances à cet effet. Dans le cas où les réponses portaient uniquement sur le Siège de l'Organisation, le Secrétaire général a déclaré en prenant note des assurances qui lui étaient données qu'il était certain que l'Etat considéré serait guidé par les mêmes principes en ce qui concerne les personnes invitées par l'Organisation des Nations Unies dans des bureaux autres que le Siège, par exemple les bureaux des commissions régionales, situés dans des pays avec lesquels l'Etat considéré pouvait avoir un traité d'extradition.

355. En ce qui concerne l'immunité des personnes témoignant devant des organes d'enquête des Nations Unies, il y a lieu de prendre note des paragraphes ci-après extraits du rapport de la Commission d'enquête sur les conditions et les circonstances de la mort tragique de M. Dag Hammarskjöld et des personnes qui l'accompagnaient:

54. Lors d'échanges de vues avec la Commission, les autorités rhodésiennes lui ont fait connaître que la législation fédérale relative à la comparution de témoins ne pouvait, sans une loi spéciale qui ne pouvait être édictée à temps, s'appliquer à l'audition de témoins par la Commission des Nations Unies. La Commission des Nations Unies ne pouvait donc citer des témoins, ni leur faire prêter serment, ni les poursuivre pour outrage à magistrat. Par ailleurs, les autorités rhodésiennes ont indiqué que les témoins qui comparaîtraient devant la Commission des Nations Unies ne jouiraient d'aucune immunité.

55. Sur les trois premiers points, l'on ne prévoyait pas de difficultés spéciales. En effet, la Commission avait reçu des autorités rhodésiennes l'assurance que tous les fonctionnaires qu'elle voudrait entendre comparaîtraient devant elle si elle le demandait et qu'elle bénéficierait de toute l'aide nécessaire pour obtenir la comparution volontaire des témoins. De fait, alors qu'aucun témoin ne pouvait être contraint à déposer devant la Commission, tous les témoins invités par la Commission ont comparu devant elle. Dans certains cas même, les autorités rhodésiennes ont fait venir les témoins de très loin.

56. La Commission a été en revanche très préoccupée par le fait que les témoins ne devaient jouir d'aucune immunité pour leurs dépositions devant elle. Elle estimait que tout témoin appelé à comparaître devant une commission des Nations Unies doit avoir l'assurance qu'il ne sera pas poursuivi en justice à la suite de sa déposition. On a dit qu'une telle immunité découlait des principes généraux du droit et de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies. Sans préjudice de la situation juridique, les autorités rhodésiennes ont donné l'assurance que les témoins qui auraient comparu et/ou déposé devant la Commission ne seraient pas poursuivis par le gouvernement [142].

CHAPITRE VI.— LAISSEZ-PASSER DES NATIONS UNIES ET FACILITÉS DE VOYAGE

Section 36. — Délivrance de laissez-passer des Nations Unies et reconnaissance par les Etats de ces laissez-passer en tant que titres valables de voyage

356. La section 24 de l'article VII de la Convention générale dispose que « L'Organisation des Nations Unies pourra délivrer des laissez-passer à ses fonctionnaires » et que « Ces laissez-passer seront reconnus et acceptés, par les autorités des Etats Membres, comme titre valable de voyage » en tenant compte des dispositions de la section 25 concernant les demandes de visas.

357. L'Organisation des Nations Unies a délivré des laissez-passer aux fonctionnaires voyageant pour le compte de l'Organisation (y compris pour se rendre en congé dans leurs foyers, aux frais de l'Organisation), ainsi qu'aux experts de l'assistance technique autres que ceux répondant à la définition des « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies ». Elle a refusé de délivrer des laissez-passer aux fonctionnaires de l'OPEX, considérant qu'ils étaient au service de gouvernements, non de l'Organisation.

358. La délivrance des laissez-passer a été réglementée avec soin. En ce qui concerne ceux des membres du personnel des missions hors du Siège qui sont recrutés sur le plan local, chaque cas particulier est examiné et le laissez-passer n'est délivré que pour des voyages à effectuer pour le compte de l'Organisation et sous réserve que le document soit restitué à l'administration une fois la mission terminée.

359. Pour ce qui est des personnes à charge, la position de l'Organisation a été indiquée dans les termes ci-après

[141] *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Annexes*, point 23 de l'ordre du jour, document A/C.4/621. Voir également la section 38 relative aux titres de voyage des pétitionnaires, par. 371 et 372.

[142] *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes*, point 22 de l'ordre du jour, document A/5069 et Add.1.

dans une lettre en date du 13 septembre 1951 qui a été adressée au conseiller juridique d'une mission permanente par le Service juridique.

La section 24 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose que l'Organisation pourra délivrer des laissez-passer « à ses fonctionnaires ». Nous estimons, dans ces conditions, que l'obligation qu'ont les Etats Membres parties à la Convention d'accepter ce document comme titre valable de voyage ne s'applique qu'au membre du personnel lui-même qui en est techniquement le seul titulaire et dont l'identité est suffisamment établie grâce à la description et à la photographie figurant aux pages 1, 2 et 4. Il s'ensuit donc qu'un fonctionnaire ne peut utiliser le laissez-passer pour contraindre un gouvernement Membre à accepter sur son territoire des personnes qui déclarent être membres de sa famille.

Comme vous l'avez vous-même indiqué, il existe néanmoins des raisons importantes pour indiquer l'identité de tous membres de la famille du titulaire du laissez-passer qui pourraient l'accompagner. Un espace est prévu à cet effet à la page 6, encore qu'une photographie n'y soit pas nécessairement apposée. Nous estimons toutefois que les données indiquées à la page 6 ne transforment pas le laissez-passer en titre valable de voyage pour les membres de la famille du titulaire mais aident simplement à identifier pour la commodité des gouvernements Membres, les personnes qui, selon toute probabilité, pourraient réclamer les divers privilèges que leur confère la Convention. Ainsi, par exemple, les alinéas *d* et *f* de la section 18 mentionnent expressément les « conjoints » des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et les « membres de leur famille vivant à leur charge », à propos de l'immunité qui y est proclamée à l'égard des dispositions limitant l'immigration et des formalités d'enregistrement des étrangers et du privilège qui y est accordé en ce qui concerne les facilités de rapatriement en période de crise internationale. On facilite de même la tâche des fonctionnaires des douanes appelés à accorder certains privilèges ou avantages en indiquant sur le laissez-passer quels sont les proches parents du titulaire.

A ce propos je tiens à appeler votre attention sur un problème qui peut parfois se poser du fait que les membres de la famille du fonctionnaire sont tenus d'être porteurs d'un autre titre de voyage. Il pourrait se faire qu'un membre de la famille d'un fonctionnaire ne soit pas en mesure d'obtenir un passeport valable. En pareil cas, il est d'usage que l'intéressé soit porteur d'une déclaration faite par lui sous serment, contenant sa photographie et des indications descriptives suffisantes pour l'identifier, ainsi que les raisons pour lesquelles il n'a pas pu obtenir de passeport. Des visas ont été directement apposés sur cette attestation d'identité, notamment le visa dit 3, 7, admettant des personnes sur le territoire des Etats-Unis dans le cadre de l'Accord relatif au Siège... Bien entendu, un visa serait alors nécessaire, que le gouvernement qui le délivre l'exige ou non dans le cas d'un porteur d'un passeport en cours de validité de la nationalité considérée.

360. La disposition de la Convention générale relative à la délivrance de laissez-passer a été l'une des raisons qui ont fait obstacle à l'adhésion des Etats-Unis à ladite convention. Après avoir rappelé la section 24, la Commission du Sénat des Etats-Unis chargée des relations extérieures a déclaré ce qui suit:

La Commission a reçu l'assurance que les dispositions de cette section n'autorisaient pas l'Organisation des Nations Unies à délivrer, ni n'obligeaient tout Etat Membre à accepter un document tenant lieu de passeport ou de toute autre pièce attestant la nationalité de l'intéressé. Elles prévoient seulement que l'Organisation pourra délivrer un certificat attestant, pour les besoins des voyages, la qualité de fonctionnaire du porteur et que ce document sera accepté comme tel par les Etats-Unis. En d'autres termes, l'article VII n'aurait pas pour effet de modifier les dispositions existantes du droit qui exigent la délivrance de passeports ou d'autres documents établissant la nationalité des ressortissants ou des étrangers. Pour qu'il n'existe aucune ambiguïté sur ce point, la Commission a approuvé un second amendement à la résolution [143].

L'amendement considéré se lisait comme suit:

Aucune des dispositions de l'article VII de ladite convention relatives aux laissez-passer ne sera interprétée comme modifiant de quelque manière que ce soit les dispositions actuelles ou futures du droit des Etats-Unis exigeant la délivrance de passeports ou d'autres documents établissant la nationalité des ressortissants ou des étrangers, ou l'obtention d'un visa par les étrangers qui se rendent aux Etats-Unis.

361. Dans un rapport sur l'administration du personnel qu'il a présenté à l'Assemblée générale lors de sa septième session [144], le Secrétaire général a exclu toute possibilité de contrôle exercé par les Etats Membres, grâce au pouvoir dont ils disposent d'accorder ou de refuser leur passeport national, sur le choix de leurs ressortissants appelés à devenir fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Il a déclaré qu'une telle hypothèse n'était pas conforme à la situation juridique effective du personnel de l'Organisation. Après avoir rappelé les Articles 101 et 105 de la Charte ainsi que la section 24 de la Convention générale, le Secrétaire général disait dans son rapport:

Le Secrétaire général n'a jamais considéré que cette disposition dispensait le personnel de se conformer d'une manière ou d'une autre aux formalités normales que les gouvernements intéressés imposent en ce qui concerne les voyages et les documents. D'autre part, il est clair qu'aux termes des dispositions de la Charte les Etats Membres ne peuvent chercher à invoquer leurs règlements en matière de passeports ou de visas en vue d'empêcher les fonctionnaires de rejoindre leur poste aux Nations Unies ou de se rendre d'un pays à l'autre pour le compte de l'Organisation.

362. Au cours du débat qui a eu lieu à ce sujet en séance plénière lors de la septième session de l'Assemblée générale, cette interprétation de la Convention générale a été contestée. On a exprimé l'avis que lorsqu'un Etat Membre faisait savoir au Secrétaire général qu'un passeport avait été refusé à un membre du personnel, le Secrétaire général devait immédiatement enquêter sur les circonstances entourant ce refus et s'abstenir de délivrer un laissez-passer à l'intéressé tant que les résultats de l'enquête ne seraient pas connus.

363. Les Etats Membres ont reconnu le laissez-passer comme titre valable de voyage. On ne dispose cependant d'aucun renseignement précis sur l'étendue de cette reconnaissance ni sur le nombre de cas dans lequels les autorités nationales exigent également la présentation d'un passeport national. On trouvera des indications à ce sujet dans la section 39 (par. 373 et 374) qui a trait à la délivrance des visas.

---

[143] Committee on Foreign Relations, United States Senate, Report nº 559, 80th Congress, 1st session, p. 7.

[144] Rapport du Secrétaire général sur l'administration du personnel, *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, document A/2364.

Section 37. — Liberté de mouvement du personnel de l'Organisation des Nations Unies[145]; *inapplicabilité du principe de la* persona non grata

364. L'Organisation des Nations Unies a toujours soutenu que tous les Etats Membres devaient accorder la liberté de mouvement à tous ses fonctionnaires et autres personnes employées par elle (par exemple les experts en mission) qui se rendent hors du Siège pour s'acquitter de fonctions pour le compte de l'Organisation. Ce droit a été revendiqué sur la base de l'intention dont étaient animés les Etats Membres lorsqu'ils ont créé l'Organisation, de l'étendue et de la nature des responsabilités confiées à l'Organisation, des résolutions en vertu desquelles les fonctionnaires intéressés étaient envoyés en mission, des dispositions pertinentes de la Charte, notamment de l'Article 105, et de diverses sections de la Convention générale, y compris, dans les cas appropriés, la section 24 qui exige que le laissez-passer de l'Organisation des Nations Unies soit reconnu comme titre de voyage valable. En certaines occasions, relativement rares, des Etats Membres ont tenté de restreindre cette liberté de mouvement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, soit en refusant aux intéressés l'accès de leur territoire, soit, lorsque ceux-ci se trouvaient déjà dans le pays, en cherchant à les en expulser au motif qu'ils étaient *persona non grata* aux yeux du gouvernement considéré; dans un petit nombre de cas, les déplacements à l'intérieur du pays n'ont été autorisés que sous réserve de notification préalable et d'approbation. Lorsque des fonctionnaires se sont vu refuser l'accès du territoire, l'Organisation des Nations Unies a fait valoir les arguments indiqués plus haut et a également cité les dispositions de l'article V, notamment celles de l'alinéa *d* de la section 18, concernant l'exemption des dispositions limitant l'immigration et des formalités d'enregistrement des étrangers[146]. Lorsqu'on a invoqué des arguments fondés sur le principe de la *persona non grata*, l'Organisation des Nations Unies a soutenu que ce principe n'était pas applicable, étant donné que les agents de l'Organisation ne sont pas envoyés et accrédités auprès d'un gouvernement donné suivant une procédure comparable à l'échange et à l'accréditation, sur le plan bilatéral, de représentants diplomatiques de deux Etats qui se sont mutuellement reconnus: les agents de l'Organisation sont employés, selon les modalités arrêtées par le Secrétaire général, pour le compte de tous les Etats Membres, à des fins choisies par ces Etats, dans le cadre de mesures prises sur le plan multilatéral. Tout en défendant l'indépendance et le caractère international des agents de l'Organisation des Nations Unies contre toute pression ou ingérence unilatérales, le Secrétaire général a néanmoins précisé qu'il ne tolérerait pas que lesdits agents se livrent à des activités subversives contre un gouvernement quelconque. Ces principes et la manière dont ils ont été appliqués dans la pratique ont été exposés dans plusieurs rapports qui ont été soumis à l'Assemblée générale, notamment à ses septième, huitième et douzième sessions[147]. La situation en ce qui concerne la liberté de mouvement des agents de l'Organisation des Nations Unies et leur droit d'entrée dans un pays lorsqu'ils voyagent pour le compte de l'Organisation a été résumée comme suit à la septième session:

> ... il est clair qu'aux termes des dispositions de la Charte les Etats Membres ne peuvent chercher à invoquer leurs règlements en matière de passeports ou de visas en vue d'empêcher les fonctionnaires de rejoindre leur poste aux Nations Unies ou de se rendre d'un pays à l'autre pour le compte de l'Organisation.

365. Bien que ce droit d'accès au territoire qu'ont les agents de l'Organisation des Nations Unies qui voyagent pour le compte de celle-ci soit un droit absolu, l'Organisation des Nations Unies n'insisterait cependant pas pour qu'un pays admette sur son territoire une personne au sujet de laquelle il a été produit suffisamment de preuves qu'elle se livrait à des activités incompatibles avec sa qualité de fonctionnaire international. Etant donné que ce droit appartient à l'Organisation, c'est l'Organisation elle-même qui doit décider s'il y a lieu ou non de renoncer à l'exercer dans un cas déterminé et, par conséquent, c'est l'Organisation qui doit évaluer les preuves relatives aux activités incriminées.

366. En dehors des cas où l'on a imputé de telles activités à certains membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies, on a parfois refusé l'entrée à des fonctionnaires d'un pays en raison de leur nationalité. Ainsi en 1961, un Etat Membre a refusé l'entrée de son territoire à des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui étaient ressortissants de certains pays en raison d'un différend politique qui l'opposait auxdits pays. Le Secrétaire général a protesté en 1961 auprès du gouvernement intéressé, et, après un nouvel incident survenu en 1963, a écrit une seconde fois à ce gouvernement. Dans cette lettre, le Secrétaire général rappelait sa première communication et poursuivait:

> ... refuser l'accès du territoire à des membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées en mission officielle pose un grave problème du point de vue du fonctionnement de l'Organisation et de l'accomplissement des tâches de ses fonctionnaires à l'abri de toute ingérence. Dans le cas des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, une telle ingérence est contraire à l'Article 105 de la Charte et à l'article 24 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle votre gouvernement est partie. Comme on l'a souligné, la liberté de voyager est un des privilèges essentiels des fonctionnaires qui leur est nécessaire pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation et pour atteindre les buts de l'Organisation. L'Organisation des Nations Unies ne peut pas admettre la thèse selon laquelle la nationalité des fonctionnaires internationaux peut influer de quelque façon que ce soit sur les privilèges et immunités auxquels ils ont droit ...

[145] Cette question est également traitée dans d'autres sections, notamment la section 26. En ce qui concerne les Etats-Unis, la situation est principalement, mais non exclusivement, régie par les dispositions de l'Accord relatif au Siège, notamment l'article IV.

[146] Voir la section 26, par. 304 à 306.

[147] Voir le Rapport du Secrétaire général sur l'administration du personnel, *Documents officiels de l'Assemblée générale, septième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, document A/2364 (notamment les paragraphes 4 à 10, 92 à 103 et 106 à 115); Rapport du Secrétaire général sur l'administration du personnel, *ibid., huitième session, Annexes*, point 51 de l'ordre du jour, document A/2533, première partie; et *ibid., douzième session, Annexes*, point 51 de l'ordre du jour, document A/C.5/726, par. 15 et 16.

367. Le gouvernement intéressé a accepté d'exempter les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées qui étaient ressortissants des pays en question de l'application des mesures restrictives auxquelles leurs compatriotes étaient assujettis sur son territoire.

368. En 1964, le Secrétaire général a entamé une correspondance [148] avec divers Etats Membres au sujet du statut des observateurs militaires attachés à l'ONUST. Dans un aide-mémoire daté du 23 janvier 1964, le Secrétaire général a déclaré:

Le principe de la *persona non grata*, qui s'applique aux diplomates accrédités auprès d'un gouvernement, ne convient pas au personnel ni aux observateurs militaires des Nations Unies, qui ne sont pas accrédités auprès d'un gouvernement mais doivent exécuter leurs tâches en tant que fonctionnaires internationaux indépendants et impartiaux, responsables envers l'Organisation des Nations Unies. Les observateurs militaires des Nations Unies sont recrutés par le Secrétaire général dans les pays Membres des Nations Unies. Ce sont des officiers détachés par leurs gouvernements pour exercer des fonctions auprès des Nations Unies. Ils sont directement responsables envers le Chef d'état-major de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers le Secrétaire général qui doit, à son tour, répondre d'eux vis-à-vis de leurs gouvernements.

Ces observateurs sont choisis avec soin. Leur tâche est parfois périlleuse; quelques-uns, en fait, ont fait le sacrifice de leur vie pour accomplir leur mission. En tant que militaires, ils s'attendent à voir très strictement sanctionner toute désobéissance, déloyauté ou négligence de leur part dans le service, et le Secrétaire général insisterait certainement pour que tout observateur qui aurait commis une faute de cette nature soit sévèrement puni. Si un Etat partie à l'une quelconque des conventions d'armistice avait le pouvoir de provoquer le rappel automatique d'un observateur militaire, les autres gouvernements intéressés se trouveraient désavantagés et l'ONUST ne pourrait pas fonctionner efficacement. Par conséquent, afin que le Secrétaire général puisse remplir ses obligations et assumer ses responsabilités en ce domaine, et notamment afin d'assurer l'indépendance d'action des observateurs militaires des Nations Unies, le Chef d'état-major et le Secrétaire général doivent avoir, en pareil cas, le droit de prendre une décision après avoir soigneusement étudié toutes les données du problème. Etant donné qu'ils doivent prendre eux-mêmes la décision, il faut que tous les renseignements qui leur sont fournis par les gouvernements soient suffisamment détaillés pour qu'ils puissent se faire une idée exacte de la question. Toute autre méthode serait contraire aux principes de la Charte des Nations Unies et gênerait sérieusement l'Organisation dans l'exécution de sa tâche. Le Secrétaire général est certain que les gouvernements ne mettront pas en doute son impartialité à cet égard non plus que celle du Chef d'état-major. Il aimerait recevoir l'assurance que les procédures suivies seront conformes aux principes précités et que la compétence du Chef d'état-major ainsi que la sienne propre pour toutes les questions de cette nature seront reconnues.

369. Un des gouvernements intéressés a répondu à cette communication par l'aide-mémoire ci-après, dans lequel il rappelait la tentative qu'il avait faite en vue de refuser l'entrée de son territoire à un certain observateur militaire ou de l'en expulser.

[148] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1964*, p. 271. Bien qu'il s'agisse d'observateurs militaires qui ne sont pas des « fonctionnaires » au sens de la Convention générale, les arguments invoqués valent également pour tous les agents de l'Organisation des Nations Unies.

... le Gouvernement tient à préciser dès le départ que sa politique en matière de relations internationales a été et continuera d'être invariablement guidée par les principes établis du droit international.

Un de ces principes fondamentaux est le droit qu'a tout Etat d'expulser les étrangers de son territoire. Ce droit repose sur les mêmes fondements que le pouvoir de refuser l'entrée de son territoire et est justifié par les mêmes raisons, à savoir la souveraineté de l'Etat, son droit de conservation et l'intérêt public.

Dans une affaire qu'elle a jugée en 1952, la Cour suprême des Etats-Unis, examinant le statut d'un étranger, a déclaré qu'un étranger n'avait pas le droit de rester dans le pays, sauf avec l'autorisation et par l'effet d'une tolérance du gouvernement, et que ce dernier avait la faculté de mettre fin à son hospitalité. Cette faculté, a poursuivi la Cour, appartient de droit aux Etats-Unis, en tant qu'Etat souverain.

Il est vrai que, dans la pratique, encore que la doctrine ne l'admette pas, l'Etat intéressé doit généralement prouver en pareil cas que la présence de l'étranger sur son territoire est préjudiciable à ses intérêts. Le fait demeure cependant que la décision finale en la matière appartient aux autorités de l'Etat intéressé.

Bien que le Commandant ... ait déjà achevé son année de service en qualité d'observateur militaire de l'Organisation des Nations Unies à ... et bien qu'il ne soit pas contesté qu'en tant que tel il avait la qualité de fonctionnaire international directement responsable envers le Chef d'état-major de l'ONUST et, par l'intermédiaire de celui-ci, envers le Secrétaire général, le Gouvernement ... considère qu'il a le droit, en vertu du droit international, de refuser l'entrée de son territoire à tout étranger ou de l'en expulser sans avoir à tenir compte de considérations de ce genre, et que l'exercice de ce droit n'est pas incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou de la Convention d'armistice.

Tout en soulignant que c'est à lui qu'appartient en dernier ressort la décision en la matière, le Gouvernement ... tient cependant à assurer le Secrétaire général qu'il n'exercera ce droit, en ce qui concerne les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, qu'après avoir dûment examiné toutes représentations que le Secrétaire général souhaiterait faire à ce sujet.

370. Commentant les arguments invoqués par ce gouvernement, le Secrétaire général a déclaré:

... Votre gouvernement invoque le droit d'un Etat d'expulser des étrangers de son territoire. Sans vouloir entrer dans une discussion des principes du droit international généralement applicables aux personnes privées étrangères, il est nécessaire de souligner que la position des fonctionnaires et des observateurs militaires des Nations Unies affectés à une mission des Nations Unies ne peut être comparée avec celle de simples particuliers. Votre pays, lorsqu'il est devenu Membre des Nations Unies, a assumé au titre de la Charte certaines obligations vis-à-vis de l'Organisation. Parmi ces obligations figurent l'engagement de respecter le caractère exclusivement international des responsabilités du Secrétaire général et du personnel de l'Organisation ainsi que l'obligation d'accorder à l'Organisation les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour l'exécution de sa tâche et d'accorder aux fonctionnaires de l'Organisation les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance.

Naturellement, il n'est pas impossible qu'un fonctionnaire ou un observateur militaire des Nations Unies, abusant de ses privilèges, se mette dans une situation telle qu'un gouvernement demande son rappel. Mais semblable demande ne peut être formulée que pour des motifs suffisants, et les faits doivent être portés à la connaissance du Secrétaire général et, dans le cas de l'ONUST, du Chef d'état-major, afin que l'Organisation puisse prendre une décision à cet égard, en toute indépendance.

Il nous faut, par conséquent, réaffirmer les principes déjà énoncés dans l'aide-mémoire du Secrétaire général, en date du 23 janvier 1964. Nous sommes certains que vous reconnaîtrez que toute autre méthode porterait atteinte au statut international des observateurs militaires, statut sans lequel ceux-ci ne peuvent exercer, de façon indépendante, les fonctions qui leur ont été assignées par l'Organisation [149].

Section 38. — Titres de voyage des pétitionnaires [150]

371. En 1956, le Secrétaire général a entrepris une étude de cette question à la demande de la Quatrième Commission, qui l'avait prié d'étudier « quelles mesures pourraient être prises » pour permettre aux pétitionnaires qui se sont vu refuser un passeport ou tout autre titre de voyage de se présenter devant la Commission. La note [151] du Secrétaire général, datée du 20 novembre 1956, est reproduite ci-dessous.

TITRES DE VOYAGE DES PÉTITIONNAIRES

Note du Secrétaire général

I

1. A sa 510e séance, tenue le 15 novembre 1955, la Quatrième Commission a adopté la résolution suivante:

« *La Quatrième Commission,*

Considérant que certains pétitionnaires qui ont obtenu une audition et se sont vu refuser un passeport ou tout autre titre de voyage par certaines Puissances administrantes ont demandé à l'Organisation des Nations Unies d'intervenir pour qu'ils puissent quitter le Territoire où ils résident afin de se présenter devant l'Assemblée générale,

Suggère que le Secrétaire général étudie quelles mesures pourraient être prises pour permettre à ces pétitionnaires de se présenter devant la Quatrième Commission de l'Assemblée générale. »

2. Il serait peut-être utile de rappeler les circonstances qui ont conduit à l'adoption de cette résolution.

Au cours de sa 470e séance, au début de la dixième session de l'Assemblée générale, la Quatrième Commission a été informée qu'il avait été reçu cinq demandes d'audition émanant d'organisations dont le siège était situé dans des Territoires sous tutelle. Trois de ces demandes étaient contenues dans des lettres provenant respectivement du Bureau politique de l'Union des populations du Cameroun, du Bureau politique du Conseil central de l'Union démocratique des femmes camerounaises et du Comité exécutif de la Jeunesse démocratique du Cameroun (A/C.4/301). A sa 471e séance, la Commission a décidé, par 36 voix contre 11, avec 9 abstentions, d'accorder les audiences demandées; ce vote est intervenu à la suite d'un débat au cours duquel plusieurs représentants, qui étaient en faveur de l'octroi des audiences, ont déclaré notamment: i) que le droit de pétition étant prévu à l'Article 87 de la Charte, il était du devoir de la Quatrième Commission d'examiner les pétitions et d'accorder les audiences demandées; ii) que les exposés des pétitionnaires étaient utiles à la Commission car ils lui donneraient des éclaircissements supplémentaires sur la situation dans les Territoires sous tutelle; iii) qu'en accordant des audiences, la Commission encourageait les masses politiquement en retard et rehaussait le prestige de l'Organisation des Nations Unies. Les représentants qui étaient opposés à l'octroi d'audiences ont fait valoir notamment les considérations suivantes: i) qu'une mission de visite du Conseil de tutelle devait bientôt visiter les Territoires sous tutelle en question et qu'elle aurait alors l'occasion d'entendre ceux qui désiraient exposer leurs griefs; ii) que l'Union des populations du Cameroun et les organisations affiliées avaient été dissoutes, au cours de l'année précédente, par le Gouvernement français et que la Quatrième Commission ne pouvait entendre les représentants de ces organisations: agir autrement, reviendrait, en effet, à rejeter la décision d'un gouvernement qui, aux termes de l'Accord de tutelle, jouissait de droits de législation et de juridiction absolus dans le Territoire sous tutelle; iii) qu'en examinant les demandes d'audience, la Quatrième Commission devait tenir compte de l'urgence de la question et du point de savoir si celle-ci n'avait pas déjà été étudiée par le Conseil de tutelle et ses organes subsidiaires, dont il n'était pas loisible d'ignorer l'intervention.

3. A la 479e séance de la Commission, le Président a annoncé qu'en l'absence de toute objection il communiquerait aux membres de la Commission le texte des télégrammes qui étaient parvenus des organisations en question. Dans ces télégrammes, qui avaient été expédiés du Cameroun sous administration britannique, les trois organisations indiquaient les noms de leurs représentants et demandaient à l'Organisation des Nations Unies d'intervenir auprès des autorités du Royaume-Uni et des Etats-Unis, en vue de permettre à ces représentants d'obtenir des passeports et des visas d'entrée. Dans son télégramme, l'Union des populations du Cameroun déclarait que le Gouvernement français avait brûlé les passeports des représentants désignés, lors des événements qui avaient eu lieu dans le Territoire sous tutelle dans le courant du mois de mai (A/C.4/306).

4. L'attention de la Quatrième Commission ayant été appelée sur ces télégrammes au cours de la 496e séance, le représentant des Etats-Unis a informé la Commission que, si les pétitionnaires devaient solliciter des visas des Etats-Unis, le Gouvernement des Etats-Unis agirait comme il l'avait toujours fait en ce qui concerne les demandes de ce genre. Le représentant du Royaume-Uni a déclaré que, les pétitionnaires n'étant ni des sujets britanniques ni des protégés britanniques, il était impossible de leur accorder des passeports britanniques, mais qu'aucune disposition légale ne s'opposait à ce qu'ils quittent le Cameroun sous administration britannique s'ils le désiraient. En réponse à une question du représentant de l'Indonésie qui se demandait si le Secrétariat aurait la possibilité de délivrer aux pétitionnaires des titres de voyage des Nations Unies, le Sous-Secrétaire à la tutelle et aux territoires non autonomes a expliqué que, conformément aux dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le laissez-passer, titre de voyage officiel des Nations Unies, ne pouvait être délivré qu'aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ou à ceux des institutions spécialisées en mission officielle hors de la région du Siège. La Commission a ensuite adopté une proposition du représentant du Libéria tendant à ajourner le débat afin de donner au Président la possibilité de rechercher comment on pourrait aider les pétitionnaires à se rendre à New York.

5. A sa 498e séance, la Quatrième Commission a décidé, sans objections, de distribuer un nouveau télégramme de l'Union des populations du Cameroun dans lequel le Bureau politique de cette organisation reproduisait le texte de la réponse que le Commissaire du Cameroun sous administration britannique avait donnée à la demande de passeports formulée par l'organisation, réponse qui était sensiblement la même que la déclaration faite par le représentant du Royaume-Uni à la Quatrième Commission. Ce télégramme priait en outre l'Assemblée générale d'intervenir auprès du Gouvernement du Royaume-Uni pour faire valoir que les pétitionnaires étaient les victimes de poursuites judiciaires engagées par les autorités françaises pour des raisons politiques

[149] *Ibid.*, p. 272.

[150] Voir également la section 35 relative aux privilèges et immunités des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'Organisation des Nations Unies, par. 346 à 355.

[151] *Documents officiels de l'Assemblée générale, onzième session, Annexes*, point 13 de l'ordre du jour, document A/C.4/333.

et que, du fait qu'ils résidaient au Cameroun sous administration britannique, ils devaient pouvoir bénéficier du statut de réfugiés politiques conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme (A/C.4/306/Add.1).

6. A sa 510e séance, la Quatrième Commission a été saisie d'un projet de résolution qui avait été soumis à son examen par la délégation du Libéria. En présentant le projet de résolution, le représentant du Libéria a déclaré notamment que la Commission n'avait pas le temps d'examiner de façon approfondie toutes les difficultés qui s'étaient posées en ce qui concerne la délivrance de titres de voyage aux pétitionnaires auxquels elle avait accordé des audiences, et que la Quatrième Commission devait saisir le Secrétaire général du problème afin que celui-ci puisse étudier les solutions possibles et faire rapport à la Commission au plus tard à la onzième session de l'Assemblée générale. Au cours d'une intervention ultérieure, le représentant du Libéria a déclaré qu'une étude d'ensemble de la question devrait viser à ce que la Commission soit à l'avenir en mesure de donner une réponse à des pétitionnaires qui, aux prises avec des difficultés analogues, lui demanderaient son appui. La Commission a adopté le projet de résolution du Libéria, dont le texte figure au paragraphe 1 ci-dessus, par 30 voix contre 8, avec 6 abstentions.

II

7. Le Secrétaire général, après avoir étudié la question qui — ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus — lui a été réitérée dans ses aspects généraux par la résolution de la Quatrième Commission en date du 15 novembre 1955, désire attirer l'attention de la Commission sur les considérations et les conclusions suivantes.

8. En vertu d'accords qui sont actuellement en vigueur, sur notification du Secrétaire général aux autorités des Etats-Unis les informant qu'une audience a été accordée à une personne déterminée par la Quatrième Commission de l'Assemblée générale, ces autorités délivreront un visa d'entrée à ladite personne sur sa demande, en exécution des sections 11 et 13 *a* de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation. La section 11 stipule que « les autorités fédérales, d'Etat ou locales des Etats-Unis ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du district administratif ... 5) ... de personnes invitées à venir dans le district administratif par l'Organisation des Nations Unies ... pour affaires officielles ». La section 13 *a* dispose que « Les dispositions législatives et réglementaires sur l'entrée des étrangers, en vigueur aux Etats-Unis, ne pourront pas être appliquées de manière à porter atteinte aux privilèges prévus à la section 11. Les visas nécessaires aux personnes mentionnées dans cette section seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible ». Une fois terminée l'audience à l'Assemblée générale, les autorités des Etats-Unis pourront inviter le pétitionnaire à quitter les Etats-Unis et à retourner dans le pays dont il est ressortissant ou dans tout autre pays qui accepterait de le recevoir.

9. En conformité des lois et des pratiques administratives des Etats-Unis, les visas d'entrée aux Etats-Unis pourront être apposés sur les passeports nationaux, ainsi que sur les autres documents, délivrés par une autorité compétente, autorisant valablement l'entrée du titulaire dans un pays étranger, et indiquant son origine, son identité et sa nationalité. Dans certains cas où la dispense des formalités décrites est accordée, le visa des Etats-Unis est apposé dans un espace réservé à cet effet au verso de la formule de demande de visa.

10. L'autre question de caractère général qu'il convient de traiter, en réponse à la résolution du 15 novembre 1955 de la Quatrième Commission, est celle du droit pour un pétitionnaire de quitter le territoire dans lequel il se trouve au moment où sa demande d'audience est accordée, et de la possibilité pour lui de retourner dans ce territoire ou dans un autre pays. A cet égard, si l'on peut supposer, par analogie avec le règlement intérieur du Conseil de tutelle (article 77), que les personnes auxquelles une audience peut être accordée par la Quatrième Commission peuvent être des habitants des Territoires sous tutelle, ou d'autres personnes ne résidant pas nécessairement dans un Territoire sous tutelle, la résolution de la Quatrième Commission vise seulement les mesures administratives qui peuvent être prises par les autorités chargées de l'administration en matière de titres de voyage. Il convient peut-être de rappeler à ce propos que les accords pertinents conclus en exécution des dispositions de la Charte des Nations Unies et aux termes desquels les Etats chargés de l'administration des Territoires sous tutelle ont accepté des obligations à l'égard des Nations Unies — la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et les Accords de tutelle — ne contiennent aucune disposition obligeant expressément les autorités chargées de l'administration à accorder des titres de voyage ou à autoriser les personnes auxquelles une audience a été accordée par les organes des Nations Unies à quitter les territoires placés sous leur administration. La plupart des Accords de tutelle reconnaissent pleins pouvoirs aux autorités chargées de l'administration, en matière de législation, d'administration et de juridiction dans les Territoires sous tutelle dans les limites fixées par ces accords et par la Charte. En outre, aux termes de ces accords, les autorités chargées de l'administration s'engagent à collaborer avec le Conseil de tutelle et l'Assemblée générale et à assister ces organes dans l'exercice de leurs fonctions, définies par les Articles 87 et 88 de la Charte. Cependant, la question de savoir dans quelle mesure cet engagement entraîne, pour l'autorité chargée de l'administration, l'obligation d'autoriser un résident d'un Territoire sous tutelle à quitter ledit territoire pour se rendre à une audience devant un organe des Nations Unies, n'a pas été examinée par l'Assemblée générale et il semble, en conséquence, qu'il n'existe actuellement aucune base sur laquelle on pourrait proposer une solution générale.

11. On admet généralement, dans la pratique internationale actuelle, que les autorités qui exercent des fonctions de gouvernement dans un territoire ont le pouvoir de fixer les conditions requises pour le départ des personnes résidant dans ledit territoire et, lorsqu'il s'agit de ressortissants d'un autre pays qui n'ont pas encore acquis un droit de résidence permanente, de fixer les conditions de leur retour dans le territoire. Sous le régime des passeports, des visas d'entrée et de sortie, qui prévaut depuis la fin de la première guerre mondiale, les autorités gouvernementales compétentes se sont réservé des pouvoirs discrétionnaires étendus, rarement définis avec précision dans les textes législatifs. On peut également rappeler, à ce sujet, que les autorités nationales ont souvent invoqué, comme motifs de leur refus d'autoriser une personne à se rendre à l'étranger, des poursuites judiciaires intentées à ladite personne, ou le fait que celle-ci risque de se soustraire au paiement de ses impôts ou de ses dettes personnelles, ou d'échapper au service militaire, ou qu'elle risque, pendant son séjour à l'étranger, de porter atteinte à la sécurité intérieure d'un Etat étranger ou de son propre Etat.

12. Il existe en cette matière une grande diversité de règles et de pratiques. Certains pays autorisent à quitter leur territoire des personnes qui ne possèdent pas de passeport ou de titre de voyage équivalent. D'autres pays considèrent qu'un départ dans ces conditions est une infraction punissable, tout au moins en ce qui concerne leurs propres ressortissants. Diverses procédures sont utilisées par les autorités gouvernementales qui délivrent aux ressortissants d'autres Etats les titres de voyages nécessaires; dans des cas limités, comme par exemple celui de certaines catégories de réfugiés, certains accords internationaux pourraient trouver application. Dans le cas d'un voyage direct à destination de New York, il est probable que les autorités des pays que le pétitionnaire doit traverser en transit ne soulèveraient pas d'objections au sujet de la question de la nature du titre de voyage que possède le pétitionnaire et sur lequel a été apposé le visa des Etats-Unis; il n'en demeure pas moins que certains problèmes peuvent surgir lorsque des visas de transit sont requis ou lorsque le pétitionnaire est amené à interrompre son voyage.

13. Au cours de l'étude de la question qui lui a été soumis par la Quatrième Commission, le Secrétaire général s'est efforcé d'obtenir l'opinion officieuse des gouvernements chargés de l'administration des Territoires sous tutelle, quant à l'attitude qu'ils adopteraient relativement à la délivrance de passeports, ou de titres de voyage équivalents, à des personnes résidant dans les Territoires qui relèvent de leur juridiction, dans le cas où une audience serait accordée à ces personnes par l'Assemblée générale. Il résulte des réponses reçues des autorités chargées de l'administration pour tous les Territoires dont la Quatrième Commission a déjà entendu des pétitionnaires que, tout en restant astreintes aux règles et aux conditions généralement requises pour les voyages à l'étranger, les personnes auxquelles une audience a été accordée ne devraient pas rencontrer d'obstacles particuliers lorsqu'elles voudront quitter le Territoire pour se rendre à une audience au Siège des Nations Unies. On peut signaler à ce sujet que, jusqu'ici, à l'exception des pétitionnaires mentionnés dans la première partie du présent mémorandum, aucun pétitionnaire originaire d'un Territoire sous tutelle ne s'est trouvé dans l'impossibilité de se rendre au Siège des Nations Unies.

14. A la lumière des renseignements et des considérations exposés ci-dessus, il semble que, dans les circonstances actuelles, aucune mesure générale ne puisse être proposée aux fins de résoudre effectivement les problèmes signalés dans la résolution de la Quatrième Commission. En raison, notamment, de la diversité des situations qui peuvent se présenter et des éléments d'appréciation particuliers dont il faut tenir compte dans chaque cas, suivant la nationalité et le statut résidentiel des pétitionnaires, la législation applicable, les formalités administratives requises, les itinéraires et moyens de transport imposés, le Secrétaire général estime, en s'appuyant sur l'expérience acquise par le Secrétariat à l'occasion du règlement de situations analogues dans d'autres organes des Nations Unies, qu'il serait préférable, actuellement, de continuer à traiter chaque cas d'espèce d'une façon particulière, en examinant avec les autorités nationales intéressées les données de fait propres au cas considéré. Des dispositions appropriées pourront ainsi être prises en tenant pleinement compte de la nature des obstacles particuliers qui peuvent empêcher un pétitionnaire de se rendre au Siège des Nations Unies et de rentrer dans le Territoire où il réside habituellement.

372. Par sa résolution 1062 (XI), adoptée le 26 février 1957, l'Assemblée générale a invité les Etats Membres administrants intéressés à délivrer aux pétitionnaires les titres de voyage nécessaires pour leur permettre de se présenter devant les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies qui leur ont accordé audience et de retourner ensuite chez eux.

Section 39. — Délivrance de visas aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies [152]

373. La section 25 de la Convention générale dispose:

Les demandes de visas (lorsque des visas sont nécessaires) émanant des titulaires de ces laissez-passer [des Nations Unies], et accompagnées d'un certificat attestant que ces fonctionnaires voyagent pour le compte de l'Organisation, devront être examinées dans le plus bref délai possible. En outre, des facilités de voyage rapide seront accordées aux titulaires de ces laissez-passer.

374. Tous les pays ont délivré gratuitement les visas destinés aux titulaires de laissez-passer. En outre, un certain nombre d'Etats, notamment en Afrique, ont dispensé les titulaires de laissez-passer de toute formalité de visas. La plupart des accords relatifs au siège d'organismes des Nations Unies ainsi qu'à l'organisation de réunions prévoient expressément que les visas seront délivrés gratuitement.

Section 40. — Certificats des Nations Unies; certificats de famille

375. La section 26 de la Convention générale dispose:

Des facilités analogues à celles qui sont mentionnées à la section 25 seront accordées aux experts et autres personnes qui, sans être munis d'un laissez-passer des Nations Unies, seront porteurs d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte de l'Organisation.

376. Ce certificat a été utilisé pour les experts en mission et les autres personnes qui, bien que voyageant pour le compte de l'Organisation, ne peuvent être considérés comme des fonctionnaires. Ce document, qui mesure 18 × 21 pouces (46 cm sur 30 cm, environ), donne des renseignements au sujet du porteur et certifie qu'il voyage pour le compte de l'Organisation. Le texte de l'article VI de la Convention est reproduit au verso.

377. En 1960, le Service juridique a informé l'administration du Bureau de l'assistance technique que les certificats délivrés aux experts du programme OPEX devaient être libellés de la façon suivante:

Il est certifié par la présente que M. . . . est détaché, en accord avec l'Organisation des Nations Unies, auprès du Gouvernement de . . . au titre du Programme concernant l'envoi de personnel d'exécution, de direction et d'administration autorisé par la résolution 1256 (XIII) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 novembre 1958. M. . . . a reçu pour instructions de l'Organisation des Nations Unies de se rendre à . . . en transit vers . . . pour y exercer ses fonctions. Par un accord daté du . . ., conclu avec l'Organisation des Nations Unies, le Gouvernement de . . . a accepté d'accorder à M. . . . certains privilèges et immunités, notamment le droit d'importer en franchise son mobilier et ses effets à l'occasion de sa première prise de fonctions à . . .

378. Il était précisé que les accords types conclus avec les gouvernements au sujet des experts du programme OPEX, d'une part, et les contrats existant entre l'Organisation et les experts eux-mêmes, d'autre part, plaçaient l'Organisation dans une situation suffisamment solide pour lui permettre de délivrer des certificats visant à faciliter le voyage de ces experts jusqu'à leur lieu d'affectation.

379. L'Organisation des Nations Unies délivre également des certificats de famille relatifs aux familles des fonctionnaires de l'ONU. La lettre suivante, adressée en 1963 par l'Organisation des Nations Unies en réponse à une question posée par une mission permanente, donne des précisions sur la position de l'Organisation à ce sujet:

Il est tout à fait clair que l'ONU ne considère pas le certificat en question comme un « titre de voyage » officiel. Le certificat de famille a en fait pour but de montrer que le porteur ou les porteurs sont des personnes à la charge d'un fonctionnaire de l'Organisation. En principe, le fonctionnaire est muni d'un laissez-passer des Nations Unies, qui peut servir de pièce d'identité pour

[152] Voir également la section 26 concernant la non-soumission des fonctionnaires aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers, par. 304 à 306.

toute la famille, lorsque le fonctionnaire et sa famille voyagent ensemble. Lorsque la famille voyage séparément, le laissez-passer doit, bien sûr, rester en la possession du fonctionnaire, et les personnes qui sont à sa charge reçoivent un certificat de famille à titre de pièce d'identité, et pour montrer leurs liens avec l'Organisation.

Toute personne à la charge d'un fonctionnaire et voyageant avec un certificat de famille doit en tous temps porter aussi sur elle son passeport national. Du point de vue officiel, lorsque nos services font une demande de visa, ils présentent au consulat intéressé tant le passeport national que le certificat de famille, et la question de savoir si le visa doit être apposé sur le passeport national ou sur le certificat de famille est entièrement laissée à l'appréciation du consulat. En ce qui nous concerne, nous n'attachons aucune importance à la façon de procéder adoptée par les consulats; nous devons, bien entendu, laisser l'ambassade ou le consulat intéressé procéder de la façon qu'ils jugent préférable.

Le « Certificat des Nations Unies » est tout à fait différent du certificat de famille et a pour but d'attester l'identité de personnes qui voyagent pour le compte de l'Organisation, sans pour autant être, à proprement parler, des fonctionnaires. Il peut arriver, par exemple, qu'un technicien ou un conseiller spécial soit recruté par l'ONU pour une mission de courte durée qui n'implique pas qu'il fasse partie de l'effectif ordinaire du Secrétariat. En pareil cas, le voyageur utilisera son passeport national et il lui sera délivré un Certificat des Nations Unies uniquement pour attester qu'il entreprend un projet pour le compte de l'Organisation. Dans certains pays, ce certificat s'est révélé des plus utiles et a permis au porteur de mener à bonne fin la tâche qui lui avait été assignée. Toutefois, comme il est indiqué plus haut, les porteurs de ce certificat ne font pas partie de l'effectif ordinaire du Secrétariat. Encore une fois, nous laissons au consulat ou à l'ambassade intéressés le soin de décider s'ils doivent apposer les visas demandés sur les passeports ou sur les certificats, mais nous ne considérons ni le Certificat des Nations Unies, ni le Certificat de famille, comme des titres de voyage officiels.

Section 41. — Facilités accordées sur le plan diplomatique au Secrétaire général et à d'autres hauts fonctionnaires voyageant pour le compte de l'Organisation

380. La section 27 de la Convention générale prévoit que

Le Secrétaire général, les Sous-Secrétaires généraux et les directeurs, voyageant pour le compte de l'Organisation et munis d'un laissez-passer délivré par celle-ci, jouiront des mêmes facilités que les envoyés diplomatiques.

381. La mise en œuvre de cette disposition a surtout consisté à délivrer au Secrétaire général et aux fonctionnaires visés à la section 27 des laissez-passer à couverture rouge, au lieu des laissez-passer ordinaires à couverture bleue. L'Organisation des Nations Unies n'a jamais eu pour pratique de présenter une demande expresse de « visa diplomatique » pour les fonctionnaires de l'Organisation, même dans le cas du Secrétaire général.

382. En 1955, le Secrétaire général a adressé au Bureau des services généraux des instructions concernant la délivrance des laissez-passer à couverture rouge:

Vu la nécessité de définir des règles plus précises au sujet du laissez-passer à couverture rouge en usage depuis 1948, j'ai décidé, après avoir consulté les chefs des secrétariats des institutions spécialisées, qu'à partir de la date ci-dessus, il y aura lieu de se conformer, pour la délivrance des laissez-passer à couverture rouge, aux instructions ci-après:

Instructions relatives à la délivrance des laissez-passer à couverture rouge

1. Des laissez-passer à couverture rouge seront délivrés aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies appartenant aux catégories suivantes:

a) Le Secrétaire général

b) Sous-Secrétaires et fonctionnaires de rang équivalent

c) Directeurs (D-2)

2. Dans des cas exceptionnels, des laissez-passer à couverture rouge pourront également être délivrés à des fonctionnaires d'un rang inférieur à celui de directeur (D-2), spécialement désignés par le Secrétaire général, et appartenant à l'une des catégories suivantes:

a) Personnes envoyées en mission spéciale avec le titre de représentant personnel du Secrétaire général

b) Personnes chargées de missions de l'Organisation des Nations Unies dans les divers pays

c) Personnes chargées des bureaux extérieurs de l'Organisation des Nations Unies

Les laissez-passer à couverture rouge délivrés conformément au présent paragraphe devront être rendus par les porteurs pour être annulés lorsqu'aura pris fin l'affectation à l'occasion de laquelle ils auront été délivrés.

3. Les porteurs de laissez-passer à couverture rouge ne doivent pas oublier que la possession de ce document ne signifie pas que le porteur a droit aux privilèges et immunités diplomatiques, à moins que le fait ne soit expressément mentionné sur le laissez-passer au moyen d'un cachet ou d'une inscription diplomatique. Il est bien entendu que le laissez-passer à couverture rouge qui ne porte ni cachet ni inscription diplomatique n'a pour but que d'attirer l'attention des autorités gouvernementales sur la qualité du porteur, de façon que lui soit accordée, outre les privilèges et immunités et les facilités dont jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, tous les fonctionnaires des Nations Unies, conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, la courtoisie due à son rang.

4. Les laissez-passer à couverture rouge délivrés aux fonctionnaires ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques prévus à l'article V, section 19, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies porteront le cachet ou l'inscription diplomatique ci-après:

a) Les laissez-passer délivrés au Secrétaire général porteront le cachet ou l'inscription suivante:

[*Diplomatique*]

b) Les laissez-passer délivrés aux Sous-Secrétaires et aux fonctionnaires de rang équivalent porteront le cachet ou l'inscription suivante:

[*Diplomatique*]

Le titulaire du présent laissez-passer est un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies dont le rang est assimilé à celui de « Sous-Secrétaire général ». Aux termes de l'article V, section 19, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les Sous-Secrétaires généraux ont droit aux privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques.

5. Les laissez-passer délivrés aux directeurs (D-2) porteront le cachet ou l'inscription suivante:

Le titulaire du présent laissez-passer a rang de directeur. Aux termes de l'article VII, section 27, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, il a droit, lorsqu'il voyage pour le compte de l'Organisation, aux mêmes facilités que les envoyés diplomatiques.

Les instructions qui précèdent pourront s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux fonctionnaires de rang analogue appartenant à des institutions spécialisées.

La précision suivante figure dans un mémorandum ultérieur:

1. La liste suivante de hauts fonctionnaires auxquels le laissez-passer à couverture rouge doit être délivré conformément au paragraphe 2 des Instructions relatives à la délivrance des laissez-passer à couverture rouge doit être jointe en annexe à ces instructions:

Annexe 1

Conformément au paragraphe 2 des Instructions relatives à la délivrance des laissez-passer à couverture rouge, les fonctionnaires ci-après qui appartiennent aux catégories énumérées dans ce paragraphe, sont désignés par le Secrétaire général comme faisant partie des fonctionnaires à qui le laissez-passer à couverture rouge sera délivré:

1) Tous les Représentants résidents du Bureau de l'assistance technique
2) Tous les secrétaires principaux des commissions des Nations Unies
3) Tous les directeurs des centres d'information des Nations Unies.

Section 42. — Accords conclus avec les institutions spécialisées concernant la délivrance des laissez-passer

383. La section 28 de l'article VII de la Convention générale dispose que

Les dispositions du présent article peuvent être appliquées aux fonctionnaires, de rang analogue, appartenant à des institutions spécialisées, si les accords fixant les relations desdites institutions avec l'Organisation, aux termes de l'Article 63 de la Charte, comportent une disposition à cet effet.

Le paragraphe 1 de l'Article 63 de la Charte est libellé comme suit:

Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

384. Par une note datée du 5 novembre 1948, le Secrétaire général a informé les Etats Membres que les accords conclus avec l'Union internationale des télécommunications, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et l'Organisation mondiale de la santé, avaient prévu des arrangements spéciaux pour que les fonctionnaires desdites institutions aient le droit d'utiliser les laissez-passer des Nations Unies. Une copie de l'Accord où figuraient ces arrangements spéciaux était jointe à la note:

1. Tous les membres du personnel de [l'institution spécialisée] seront considérés comme fonctionnaires de [l'institution spécialisée] aux termes de ces arrangements, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure.

2. Les demandes de laissez-passer doivent être faites par [le Directeur général de l'institution spécialisée ou la personne exerçant une fonction équivalente] ou par le représentant qu'il désignera. Ces demandes, qui établiront que le fonctionnaire va voyager à titre officiel ou pour prendre son congé dans son pays d'origine, doivent être accompagnées:

a) d'une formule, dont un exemplaire est joint au présent texte, qui doit être remplie et signée par le fonctionnaire pour lequel le laissez-passer est demandé, et dont les indications devront avoir été vérifiées et certifiées exactes par [le Directeur général de l'institution spécialisée ou la personne exerçant une fonction équivalente] ou par son représentant désigné;

b) de deux photographies de l'intéressé.

3. Les demandes de laissez-passer doivent être adressées à la Section des passeports et visas (Service des transports des Nations Unies, 405 East 42nd Street, New York, N.Y.). Cependant, dans les cas d'urgence, ces demandes pourront être adressées à l'Office européen des Nations Unies à Genève qui pourra, dans de tels cas, délivrer les laissez-passer.

4. [Le Directeur général de l'institution spécialisée ou la personne exerçant une fonction équivalente] doit transmettre à la Section des passeports et visas (Service des transports des Nations Unies) des spécimens des signatures des fonctionnaires habilités à certifier exacts les renseignements donnés dans les formules prévues à la section 2.

5. La délivrance de laissez-passer des Nations Unies aux fonctionnaires de [l'institution spécialisée] sera également soumise aux autres conditions auxquelles pourra être subordonnée la délivrance de laissez-passer à des fonctionnaires des Nations Unies.

Le Secrétaire général des Nations Unies doit notifier immédiatement ces conditions [au Directeur général de l'institution spécialisée ou à la personne exerçant une fonction équivalente].

6. Les laissez-passer délivrés à des fonctionnaires de [l'institution spécialisée] doivent mentionner le rang de l'intéressé. Ils doivent contenir une déclaration, faite dans les cinq langues officielles, attestant que le laissez-passer est délivré à un membre d'une institution spécialisée, conformément à la section 28 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et à la section correspondante de l'Accord mettant l'organisation en relation avec les Nations Unies.

7. Sur demande [du Directeur général de l'institution spécialisée ou de la personne exerçant une fonction équivalente] ou du représentant qu'il désignera, le Secrétariat des Nations Unies doit, si cet arrangement est encore en vigueur, renouveler les laissez-passer qui ont été délivrés à des fonctionnaires de [l'institution spécialisée] et dont la validité a pris fin.

8. Le Secrétariat des Nations Unies doit transmettre, aussi rapidement que possible, les laissez-passer dont la délivrance ou le renouvellement a été demandé au représentant désigné de [l'institution spécialisée], qui doit en accuser réception.

9. [L'institution spécialisée] convient de prendre toutes précautions administratives nécessaires pour empêcher la perte ou le vol des laissez-passer. Elle doit notifier immédiatement à la Section des passeports et visas tout cas de perte ou de vol d'un laissez-passer, en donnant des détails sur les conditions dans lesquelles la perte ou le vol se sont produits.

10. Sauf renouvellement, la validité d'un laissez-passer expire un an après la date à laquelle il a été délivré. [L'institution spécialisée] convient de renvoyer immédiatement aux Nations Unies tout laissez-passer délivré à ses fonctionnaires:

a) A l'expiration de la validité du laissez-passer, à moins que le renouvellement n'ait été autorisé;

b) Si le porteur cesse d'être fonctionnaire de [l'institution spécialisée].

11. Le présent arrangement est conclu pour une durée d'un an.

385. Des arrangements spéciaux similaires, maintenant établis sur une base permanente, ont été conclus avec chacune des autres institutions spécialisées ainsi qu'avec l'Agence internationale de l'énergie atomique. L'Organisation internationale du Travail délivre elle-même

ses propres laissez-passer, dans des conditions toutefois très voisines de celles qui sont appliquées par l'ONU elle-même [153]. Les directeurs généraux et certains autres hauts fonctionnaires des institutions spécialisées reçoivent des laissez-passer à couverture rouge, tout comme le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies [154].

CHAPITRE VII. — RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Section 43. — Règlement des différends

386. La section 29 de la Convention générale stipule que

L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour:

a) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie;

b) Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général.

387. L'Organisation des Nations Unies a toujours inséré des clauses compromissoires dans ses contrats pour que les différends de droit privé qui pourraient surgir se trouvent soumis à un mode de règlement approprié [155]. Dans le cas des différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire, la situation varie selon les faits de l'espèce. Si le différend est de caractère privé, la question de l'immunité d'un fonctionnaire sans privilèges diplomatiques n'entre pas en ligne de compte et le fonctionnaire est dans la même situation que tout autre résident du pays en question. Lorsque le Secrétaire général décide que le différend implique le fonctionnaire dans sa qualité officielle et que les intérêts de l'ONU n'autorisent pas la levée de l'immunité [156], on s'est généralement efforcé de régler le différend à l'amiable avec le gouvernement intéressé au moyen de discussions et d'échanges de lettres. Dans certains cas, tout en refusant de lever l'immunité du fonctionnaire en question, le Secrétaire général a pris des mesures, par voie administrative, pour faire en sorte que la situation qui a été la cause du différend ne se reproduise pas, et, le cas échéant, a également pris des mesures disciplinaires contre le fonctionnaire.

Section 44. — Renvoi à la Cour internationale de Justice des contestations portant sur l'interprétation de la Convention générale

388. La section 30 de la Convention générale stipule:

Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. Si un différend surgit entre l'Organisation des Nations Unies, d'une part, et un Membre, d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé, sera demandé en conformité de l'Article 96 de la Charte et de l'Article 65 du Statut de la Cour. L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif.

389. Toutes les contestations qui se sont élevées jusqu'à présent au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention générale ont été réglées grâce à des négociations et des discussions. Bien que l'on ait suggéré, à plusieurs reprises, que certaines contestations soient portées devant la Cour internationale de Justice, ces suggestions n'ont reçu aucune suite.

390. Les Etats suivants ont formulé des réserves au sujet du renvoi à la Cour internationale de Justice des différends portant sur l'interprétation de la Convention générale: Albanie, Algérie, Bulgarie, Hongrie, Mongolie, Népal, RSS de Biélorussie, RSS d'Ukraine, Roumanie, Tchécoslovaquie et URSS. Le Royaume-Uni a informé le Secrétaire général qu'il fait objection aux réserves formulées par l'Albanie, la Hongrie, la RSS de Biélorussie, la RSS d'Ukraine, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et l'URSS. Le Liban a informé le Secrétaire général qu'il fait objection à la réserve formulée par l'URSS.

391. Il convient de noter que plusieurs autres accords contiennent des dispositions analogues à la section 30 [157] ou se réfèrent à la section 30 comme indiquant le mode de règlement à utiliser au cas où un différend surgirait quant à l'interprétation de l'accord en question [158]. Lors de sa quinzième session, le Conseil économique et social a examiné, à ses 686e et 687e séances, une plainte concernant l'application de l'Accord relatif au Siège. Au cours du débat, la question s'est posée de savoir si le Secrétaire général appliquerait automatiquement la procédure d'arbitrage prévue dans l'Accord relatif au Siège [159], au cas où les négociations pour un règlement amiable se révèleraient stériles, ou s'il ferait préalablement rapport au Conseil ou à l'Assemblée

[153] En vertu d'un arrangement administratif conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Directeur général du Bureau international du travail les 7 juin et 26 juillet 1950. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 68, p. 213.

[154] Voir la section 41, par. 380 à 382.

[155] Voir l'alinéa *b* de la section 1, par. 5 à 8.

[156] Pour des renseignements d'ordre général, voir la section 31, par. 334 à 336.

[157] Par exemple la section 27 de l'Accord conclu avec la Suisse, la section 21 de l'Accord relatif au Siège ou la section 21 de l'Accord relatif à la CEA.

[158] Par exemple la section 21 de l'Accord relatif à la CEPAL ou la section 26 de l'Accord relatif à la CEAEO.

[159] Le texte de la section 21 de l'Accord relatif au Siège est le suivant:

« *Section 21. — a*) Tout différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis au sujet de l'interprétation ou de l'application du présent accord ou de tout accord additionnel sera, s'il n'est pas réglé par voie de négociations ou par tout autre mode de règlement agréé par les parties, soumis aux fins de décision définitive à un tribunal composé de trois arbitres, dont l'un sera désigné par le Secrétaire général, l'autre par le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, et le troisième choisi par les deux autres, ou, à défaut d'accord entre eux sur ce choix, par le Président de la Cour internationale de Justice.

« *b*) Le Secrétaire général ou les Etats-Unis pourront prier l'Assemblée générale de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique qui viendrait à être soulevée au cours de ladite procédure. En attendant l'avis de la Cour, les deux parties se conformeront à une décision intérimaire du tribunal arbitral. Par la suite, celui-ci rendra une décision définitive en tenant compte de l'avis de la Cour ».

générale. Au Conseil, on a exprimé l'opinion qu'il serait préférable, dans le cas d'un échec des négociations, que le Secrétaire général ait recours à l'arbitrage sans en référer préalablement au Conseil; le Conseil pourrait être informé en temps utile du résultat des procédures de règlement. Toutefois, le Conseil n'a pris aucune décision définitive à ce sujet.

CHAPITRE VIII. — ARTICLE FINAL

Section 45. — Soumission de la Convention générale aux Etats Membres pour adhésion

392. Conformément à la section 31, la Convention générale a été soumise pour adhésion à tous les Etats Membres. Au 1er mai 1967, quatre-vingt-quinze Etats Membres avaient présenté des instruments d'adhésion. Les Etats qui ont fait des déclarations ou formulé des réserves (mentionnées dans les sections pertinentes de la présente étude) quant à l'application de la Convention sont relativement peu nombreux.

393. En 1963, l'Organisation des Nations Unies a envoyé l'aide-mémoire suivant [160] au représentant permanent d'un Etat Membre au sujet de l'adhésion proposée de l'Etat Membre intéressé à la Convention avec la réserve que les fonctionnaires de l'ONU qui sont ressortissants de l'Etat en question ne peuvent prétendre au bénéfice des privilèges ou immunités prévus par la Convention.

L'article premier de la loi portant approbation de l'adhésion de votre pays à la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies approuve la Convention compte tenu des réserves formulées aux articles 2 et 3 de la loi.

La réserve formulée à l'article 3 de la loi tend à ce que la clause de réserve figurant à la section 15 de l'article IV de la Convention soit étendue aux articles V et VI.

Le texte de la section 15 de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies est le suivant:

> « Les dispositions des sections 11, 12 et 13 ne sont pas applicables dans le cas d'un représentant vis-à-vis des autorités de l'Etat dont il est ressortissant ou dont il est ou a été le représentant. »

L'article IV de la Convention, qui groupe, outre la section 15, les trois sections mentionnées dans cette dernière, a uniquement trait aux représentants désignés par les Etats Membres. L'article V de la Convention, auquel la réserve proposée a cherché à appliquer la clause de réserve figurant à la section 15, spécifie les privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation et les limites à l'intérieur desquelles ces privilèges et immunités sont destinés à opérer. L'article VI spécifie de même les privilèges et immunités des experts en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies.

Puisque le section 15 de la Convention ne fait expressément mention que des dispositions des sections 11, 12 et 13, qui, du fait qu'elles figurent à l'article IV, sont sans rapport juridique aucun avec les articles V ou VI, on doit supposer que la réserve formulée à l'article 3 de la loi a pour objet de préciser que les privilèges et immunités spécifiés aux articles V et VI ne sont pas applicables dans les rapports entre un fonctionnaire (ou un expert en mission pour le compte de l'Organisation des Nations Unies) qui serait ressortissant de votre pays et le gouvernement de votre pays.

De l'avis du Secrétaire général, un examen plus approfondi des conséquences juridiques réelles de cette réserve, ainsi interprétée, montre de façon incontestable que cette réserve est incompatible avec la Charte des Nations Unies. Il se peut donc que vous souhaitiez envisager de suggérer à votre gouvernement que le dépôt effectif d'un instrument d'adhésion qui aurait pour objet de formuler la réserve en question soit différé en attendant que les conséquences juridiques de ladite réserve soient réexaminées d'urgence. A cet égard, il y a lieu de rappeler que si un instrument où ladite réserve serait consignée était soumis au Secrétaire général, celui-ci serait tenu d'agir en une double qualité, à savoir, d'une part, en tant que dépositaire de la Convention aux termes de la section 32 de celle-ci, et d'autre part, en tant qu'autorité habilitée, aux termes de la section 36, à entamer des négociations avec un Etat Membre de l'Organisation en vue d'aménager, en ce qui concerne cet Etat Membre, les dispositions de la Convention.

Eu égard à cette double responsabilité, nous soumettons à votre gouvernement, pour examen, l'analyse suivante de la réserve proposée.

Bon nombre des privilèges et immunités spécifiés à l'article V ne sont pas d'ordinaire interprétés comme susceptibles d'application pratique dans les rapports entre un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et l'Etat dont il est ressortissant. Le fonctionnaire n'aura pas l'occasion, sauf dans des cas fort rares, de demander à être exempté des restrictions qui, dans son pays, frappent l'immigration, ou de revendiquer des privilèges en ce qui concerne les facilités de change ou les facilités de rapatriement, en période de crise internationale; il ne peut, par définition, demander à être exempté des formalités concernant l'immatriculation des étrangers, et il serait exceptionnel que le fonctionnaire soit fondé à revendiquer le droit d'importer en franchise ses effets personnels au moment où il assume ses fonctions dans le pays.

Il en va tout autrement des actes accomplis par le fonctionnaire en sa qualité officielle, et c'est sur ce point que la réserve ne peut être conciliée avec la Charte. La section 18 *a* de l'article V dispose que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent « de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux *en leur qualité officielle* (y compris leurs paroles et écrits) » [c'est nous qui soulignons]. Il s'ensuit que votre pays, en proposant la réserve susmentionnée, s'est réservé (probablement sans le vouloir) le droit de poursuivre les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies qui sont ses ressortissants en raison d'actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits), c'est-à-dire en raison d'actes qui sont en fait des actes de l'Organisation elle-même. La réserve aurait également pour conséquence que votre pays réserverait à ses tribunaux le droit de connaître des actions de droit privé engagées contre ses ressortissants en raison d'actes accomplis par eux en leur qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies.

Le paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte dispose que « les fonctionnaires de l'Organisation jouissent... des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». De même, le paragraphe 2 de l'Article 100 dispose que « chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel ». Il n'est pas besoin d'arguments pour établir que le fait qu'un Etat Membre se réserverait, même dans l'abstrait, le droit d'exercer sa juridiction à l'égard des actes commis par des fonctionnaires de l'Organisation en leur qualité officielle, que ce soit par l'intermédiaire de ses tribunaux ou par le truchement de tout autre organe ou autorité de cet Etat, est incompatible avec le fait que les fonctionnaires de l'Organisation doivent pouvoir exercer leurs fonctions en toute indépendance et avec le caractère exclusivement international de ces fonctions. Cette dérogation aux dispositions sans équivoque de la Charte ne serait en rien modifiée du fait que le fonctionnaire international et l'autorité qui le poursuit auraient

[160] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 196.

la même nationalité. Le Secrétaire général ne peut croire que l'effet juridique de la réserve en question, encore qu'il soit indiscutable lorsqu'on l'examine eu égard à ce qui précède, soit le but que l'on ait délibérément cherché à atteindre.

La situation est analogue en ce qui concerne l'article VI de la Convention. Des experts ressortissants de votre pays ne seraient pas en règle générale appelés à accomplir, pour le compte de l'Organisation des Nations Unies, une mission sur le territoire de votre pays. Mais une réserve portant sur l'article VI aurait inéluctablement pour effet de permettre que les ressortissants de votre pays qui auraient accompli ou accompliraient une mission officielle pour le compte de l'Organisation, puissent être appelés à répondre en justice des actes accomplis par eux au cours de ladite mission (y compris leurs paroles et écrits). Par exemple, un officier que votre gouvernement détacherait à l'étranger en qualité d'observateur militaire de l'Organisation des Nations Unies serait, juridiquement parlant, passible d'inculpation ou de sanctions, à son retour, pour quelque aspect des tâches qu'il aurait accomplies au nom de l'Organisation. Cela est particulièrement évident si l'on tient compte du fait que l'une des dispositions sur lesquelles porte la réserve [alinéa *b* de la section 22 de la Convention] spécifie ce qui suit:

> « Cette immunité continuera à leur être accordée même après que ces personnes auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies. »

De même, les pièces et documents de l'Organisation des Nations Unies que l'intéressé aurait en sa possession cesseraient d'être inviolables, et on pourrait enfreindre le caractère confidentiel des communications entre l'intéressé et l'Organisation. Dans ces conditions, on ne pourrait pas dire que l'Organisation elle-même jouisse, sur le territoire de l'Etat Membre considéré, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, comme le prescrit le paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte.

Il convient peut-être également de mentionner les conséquences que pourraient avoir pour le gouvernement d'un Etat Membre des réserves portant sur l'application de l'alinéa *b* de la section 18. Cet alinéa dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies « seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ». Les fonctionnaires de l'Organisation, du fait qu'ils doivent, aux termes des décisions de l'Assemblée générale et des dispositions de la Convention, être exonérés de tout impôt national sur leurs traitements officiels, sont déjà assujettis à des contributions du personnel, prélevées par l'Organisation, qui équivalent à une imposition interne. C'est pourquoi l'Assemblée générale, par sa résolution 973 (X), a autorisé le Secrétaire général à rembourser aux fonctionnaires le montant de tout prélèvement, frappant le même traitement, qui serait opéré au titre de l'impôt interne sur le revenu. D'autre part, l'Assemblée générale a créé par cette même résolution un Fonds de péréquation des impôts, en prévoyant que toute somme que l'Organisation aurait ainsi à rembourser aux fonctionnaires serait intégralement portée au débit de l'Etat Membre qui aurait effectué ledit prélèvement. Il faut donc constater que la réserve proposée, dans la mesure où elle conserve à votre pays le droit d'imposer ses ressortissants à raison des traitements que leur verse l'Organisation, aura pour conséquence d'accroître les tâches administratives de l'Organisation en l'obligeant à rembourser les impôts sur le revenu qui auront été prélevés sur des traitements officiels, tout en augmentant du montant intégral des sommes ainsi remboursées les contributions annuelles de votre gouvernement aux dépenses de l'Organisation.

Comme l'article VI ne prévoit pas d'exonération en ce qui concerne les honoraires versés aux experts accomplissant des missions pour le compte de l'Organisation, la réserve proposée n'a pas d'incidences fiscales pour ces experts.

Outre la réserve formulée à l'article 3 de la loi, réserve qui est examinée ci-dessus, l'article 2 de la loi formule une réserve au sujet de la capacité d'acquérir des biens immobiliers que la section 1 de la Convention reconnaît à l'Organisation. Cet article assujettit cette capacité aux conditions spécifiées dans la Constitution de votre pays et à toute restriction imposée par la législation que prévoit la Constitution. Aux termes de la Constitution, les organisations internationales ne peuvent être autorisées à acquérir des biens immobiliers que dans les conditions et sous réserve des restrictions fixées par la loi. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne sait pas si une telle législation a déjà été adoptée.

Il est inutile de souligner de nouveau que l'Organisation des Nations Unies souhaite ardemment que votre pays adhère rapidement à la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée générale elle-même a à diverses reprises déclaré, dans ses résolutions en la matière, que, si l'on veut que l'Organisation atteigne ses buts et s'acquitte de ses tâches de manière efficace, il est indispensable que les Etats Membres adhèrent unanimement à la Convention le plus tôt possible. Le Secrétaire général souhaiterait seulement que l'instrument d'adhésion ne soit pas assorti d'une réserve incompatible avec la Charte, de sorte qu'il n'ait pas à soumettre la question à l'Assemblée générale.

394. Le gouvernement d'un autre Etat Membre a pris un décret-loi concernant l'application interne de la Convention, dans lequel il formulait une réserve quant à l'application de la Convention à ses ressortissants. L'instrument d'adhésion à la Convention générale que cet Etat avait déposé précédemment ne contenait aucune réserve de cet ordre. Comme suite aux entretiens qui ont eu lieu avec le représentant permanent de cet Etat, le Conseiller juridique lui a écrit ce qui suit:

Vous notez que le préambule de votre instrument d'adhésion cite le décret-loi comme l'acte autorisant l'adhésion. Cependant, et c'est là que réside la difficulté, cela ne constitue pas une réserve. Je ne crois pas m'avancer en disant qu'il est universellement accepté qu'une réserve requiert une déclaration formelle — soit reproduite sur l'original du traité lui-même, soit énoncée avec tous ses effets dans un procès-verbal, soit enregistrée en termes exprès dans l'instrument d'adhésion — qui stipule, à l'intention de toutes les autres parties intéressées, la nature et la portée précise de la réserve que le gouvernement intéressé a l'intention de formuler quant aux termes de la Convention. En l'espèce, cependant, même si le Secrétariat avait connu l'intention d'exclure les ressortissants de l'application à la Convention — ce qui n'est pas le cas — les autres Etats parties à la Convention n'ont jamais été en mesure de prendre connaissance de cette restriction. Non seulement le texte d'un instrument d'adhésion n'est pas communiqué aux autres Etats parties mais, comme cela a été le cas pour le Secrétariat, ces autres Etats parties penseraient que la mention du décret-loi au préambule n'indique, conformément à la formule habituelle, que le fondement de l'adhésion donnée à la Convention, sans suggérer de quelque façon que ce soit l'intention de formuler une réserve. De plus, comme vous le notez dans votre lettre, même dans votre pays, le décret n'a été publié au Journal officiel que bien après la date effective d'adhésion.

Dans ces conditions, toute la difficulté réside dans le fait que, quelle qu'ait été l'importance du décret pour accorder, sur un plan purement interne, l'autorisation d'accéder à la Convention et de l'appliquer, ce décret n'affecte en rien les termes et les conditions de l'adhésion, et une simple mention du décret dans l'instrument d'adhésion ne pouvait conduire à une conclusion en sens contraire. Aussi, bien que je convienne volontiers avec vous que la Convention n'aurait pas pu être rendue applicable dans votre pays en l'absence de ce décret, il s'ensuit néanmoins que ledit décret ne pouvait pas, de par sa simple existence, modifier les termes de la Convention. En effet, ni la date du décret, ni le fait que la Constitution peut exiger certaines dispositions d'ordre interne pour donner effet sur le plan intérieur aux obligations

assumées en vertu d'un traité ne peuvent permettre de déroger au principe du droit international et de la coutume qui veut qu'un Etat adhérant à une Convention suive certaines procédures formelles pour pouvoir être considéré comme étant devenu partie à une convention avec une réserve — c'est-à-dire avec des obligations moindres que celles qui lient les autres parties...

En conséquence, les termes du décret-loi n'ont pas été acceptés comme constituant une réserve à la Convention.

Section 46. — Entrée en vigueur de la Convention générale à la date du dépôt de l'instrument d'adhésion

395. La section 32 de la Convention générale stipule:

L'adhésion s'effectuera par le dépôt d'un instrument auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, et la convention entrera en vigueur à l'égard de chaque Membre, à la date du dépôt par ce Membre de son instrument d'adhésion.

Ce point n'a soulevé aucun problème particulier.

396. Il convient de noter qu'un certain nombre d'Etats Membres ont déclaré qu'ils se considéraient parties à la convention, avec effet à la date de leur indépendance, par succession aux obligations assumées en leur nom par l'Etat précédemment chargé de leurs relations internationales. En conséquence, aucun instrument d'adhésion n'a été déposé dans ces cas-là.

Section 47. — Application de la Convention générale en vertu des droits nationaux

397. La section 34 de la Convention générale stipule:

Il est entendu que lorsqu'un instrument d'adhésion est déposé par un Membre quelconque, celui-ci doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la présente convention.

L'Organisation des Nations Unies s'est fondée sur cette disposition dans les cas où des Etats Membres ont invoqué leur droit national pour expliquer qu'ils ne pouvaient s'acquitter de leurs obligations au titre de la Convention.

Section 48. — Maintien en vigueur de la Convention générale

398. La section 35 de la Convention générale dispose:

La présente convention restera en vigueur entre l'Organisation des Nations Unies et tout Membre qui aura déposé son instrument d'adhésion, tant que ce Membre sera Membre de l'Organisation ou jusqu'à ce qu'une convention générale revisée ait été approuvée par l'Assemblée générale et que ledit Membre soit devenu partie à cette dernière convention.

399. La Cour internationale de Justice s'est expressément référée à cette section dans son avis consultatif sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », à l'appui de la thèse soutenue par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies selon laquelle la Convention générale crée des droits et des devoirs entre chacun des Etats parties et l'Organisation [161].

[161] C.I.J., *Recueil, 1949*, p. 179. Avis cité à l'alinéa *a* de la section 6, par. 57.

400. En réponse à une question posée en 1963 par une institution spécialisée, le Conseiller juridique a déclaré que la Convention générale et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées ne contenaient pas de clause de dénonciation, car les sections 35 et 47 (la disposition correspondante de la convention sur les institutions spécialisées) équivalaient effectivement à une clause de non-dénonciation. La raison essentielle de l'inclusion des sections 35 et 47 réside dans l'Article 105, paragraphe 2, de la Charte, qui déclare que des privilèges sont « nécessaires » aux fonctionnaires et aux représentants pour exercer leurs fonctions en toute indépendance; si les privilèges prévus sont réellement « nécessaires », il ne peut être question d'autoriser la dénonciation. Des dispositions ont d'ailleurs été insérées dans chacune des deux Conventions afin de prévenir tout abus.

Section 49. — Accords additionnels

401. Conformément à la section 36, le Secrétaire général a conclu un certain nombre d'accords additionnels, auxquels on se réfère au cours de la présente étude, « aménageant ... les dispositions de la ... Convention », en ce qui concerne un Membre ou des Membres, principalement dans les cas où l'Organisation des Nations Unies a créé un bureau permanent dans le pays considéré, y a entrepris un programme d'envergure ou envoyé une mission importante.

402. Pour la période allant jusqu'en 1960, on trouvera les accords conclus par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne ses privilèges et immunités, qu'ils entrent ou non dans le cadre de la section 36 de la Convention générale, dans la *Série législative des Nations Unies. Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I, et, pour la période postérieure à 1962, dans les éditions successives de l'*Annuaire juridique* des Nations Unies. Les accords suivants concernant les privilèges et immunités des Nations Unies ont été conclus dans l'intervalle entre la fin de la période sur laquelle a porté la *Série législative des Nations Unies* et le début de publication de l'*Annuaire juridique* des Nations Unies.

Echange de lettres entre l'Organisation des Nations Unies et le Mexique relatif à l'organisation de la vingt-septième session du Conseil économique et social à Mexico, 3 et 7 avril 1959 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 381, p. 123).

Echange de lettres entre l'Organisation des Nations Unies et la République arabe unie concernant le règlement, entre la Force d'urgence des Nations Unies et la République arabe unie, des demandes d'indemnité relatives à des accidents de la circulation, 14 octobre 1959 et 15 septembre et 17 octobre 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 388, p. 143).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche relatif à l'organisation de la Conférence de Vienne sur les relations et immunités diplomatiques, 27 février 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 394, p. 27).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Ethiopie relatif à la création d'un centre international de formation statistique, 14 juin 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 406, p. 81).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Mexique relatif à l'organisation du cycle d'étude de Mexico sur les droits de l'homme, 18 août 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 404, p. 297).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Italie relatif à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur les sources nouvelles d'énergie, 23 août 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 405, p. 3).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Ghana relatif à la création d'un centre de formation statistique, 29 août 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 406, p. 117).

Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Congo (Léopoldville) concernant le statut juridique et les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, 27 novembre 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 414, p. 229).

403. On peut également se référer à l'étude générale des accords conclus par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne ses privilèges et immunités, qui figure dans le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V, p. 340 et suivantes, *ibid.*, *Supplément n° 1*, vol. II, p. 441 et suivantes, et *ibid.*, *Supplément n° 2*, vol. III, p. 512 et suivantes, du texte anglais.

B. — Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique

CHAPITRE PREMIER. — PERSONNALITÉ JURIDIQUE DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AIEA

1. L'article II, section 3, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (ci-après dénommée « Convention concernant les institutions spécialisées ») dispose:

Les institutions spécialisées possèdent la personnalité juridique. Elles ont la capacité: *a*) de contracter, *b*) d'acquérir et de disposer des biens immobiliers et mobiliers, *c*) d'ester en justice.

2. L'article II, section 2 de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA contient une disposition analogue. De même, les actes constitutifs des institutions spécialisées et de l'AIEA prévoient, expressément ou implicitement, l'octroi à chaque institution de la capacité juridique nécessaire pour atteindre ses buts [162].

Section 1. — Capacité de contracter

a) *Reconnaissance de la capacité de contracter des institutions spécialisées et de l'AIEA*

3. La capacité de contracter des institutions spécialisées et de l'AIEA a été pleinement reconnue. Aucune limitation n'a été apportée, par des lois nationales ou par tout autre acte des autorités nationales, à l'assentiment donné par les Etats Membres aussi bien que non membres à l'exercice de cette capacité.

b) *Droit applicable: règlement des différends et système d'arbitrage*

4. En règle générale, les contrats commerciaux conclus par les institutions spécialisées ne contiennent pas de dispositions relatives au droit applicable. Ils n'exigent pas l'application d'un droit interne donné mais ils n'excluent pas non plus la possibilité d'appliquer ce droit si cela se révèle ultérieurement souhaitable, aux fins de l'interprétation du contrat, par exemple. Il arrive néanmoins que le contrat renvoie à un droit interne déterminé lorsque, pour des raisons techniques, il peut être nécessaire de disposer d'une jurisprudence détaillée; c'est le cas notamment de certains des contrats conclus par l'OMS avec des entreprises de construction et de génie civil. Le renvoi à un droit interne donné peut également être implicite. C'est ainsi que les baux conclus par les institutions spécialisées dans différents pays ont été généralement établis selon la formule type employée dans la localité qui présuppose l'applicabilité du droit national. Une situation quelque peu similaire a été créée lorsqu'une organisation a souscrit un contrat d'adhésion établi par la partie qui devait prêter les services requis, par exemple, fournir des facilités de transport ou assurer contre certains risques.

5. Bien que la pratique soit loin d'être uniforme, la majorité des contrats conclus par les institutions spécialisées et par l'AIEA pour la fourniture de biens et de services prévoient le règlement des différends par l'arbitrage après recours à la négociation directe. La plupart des contrats conclus par l'OIT à Genève comprennent une disposition aux termes de laquelle tous les différends doivent être soumis, pour règlement, au Tribunal administratif de l'OIT [163], dans la pratique, le Tribunal n'a pas été appelé à régler de tels différends. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont rarement recouru aux tribunaux pour faire valoir les droits qu'elles tiennent de contrats. Il convient toutefois de signaler l'affaire *Organisation internationale pour les réfugiés c. Republic S.S. Corp. et consorts* [164]: il s'agissait d'un procès intenté par l'OIR à la société défenderesse et à son président en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour rupture dolosive de contrat et à l'occasion

[162] Article XV de l'Acte constitutif de la FAO; appendice II de la Convention portant création de l'OMCI; article 15 du Statut de l'AIEA; article VII de l'Accord relatif à la BIRD; article 47 de la Convention relative à l'OACI; article VIII des Statuts de l'IDA; article VI des Statuts de la SFI; article 39 de la Constitution de l'OIT; article IX de l'Accord relatif au FMI; n° 149 de la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965); article XII de la Convention créant l'UNESCO; article 66 de la Constitution de l'OMS et article 27 de la Convention de l'OMM.

[163] « Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus des contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution. » Article II, par. 4 du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

[164] *United States Court of Appeals, Fourth Circuit*, 11 mai 1951, n°s 6202, 6245, 6249,189F. 2d. 858, sur l'appel d'une décision de l'*United States District Court D. Maryland*, Cir. n° 4479, 92 F. Supp. 674 et n° 3132, 93 F. Supp. 798.

duquel elle a demandé l'autorisation de pratiquer une saisie foraine sur un navire appartenant à la société.

6. En dehors des cas où il y a renvoi exprès à un droit interne donné, les contrats d'emploi sont régis exclusivement par le droit administratif international, et en particulier par les termes mêmes du contrat et la réglementation adoptée par l'organisation intéressée. Des recours internes ont été prévus pour le règlement de différends nés de contrats d'emploi. L'un des principaux points litigieux était la question de savoir si la capacité d'ester en justice permettait d'intenter un procès devant un tribunal fédéral dont la compétence ne s'exerçait qu'à l'égard de certaines parties déterminées; il a été jugé que l'OIR, en tant qu'institution spécialisée, avait la capacité d'ester en justice en vue d'obtenir des dommages-intérêts pour rupture de contrat.

7. La BIRD, l'IDA et la SFI ont établi une pratique particulière en ce qui concerne les opérations contractuelles qui constituent leur principal domaine d'activité. Dans le cas de la BIRD, la situation varie selon que l'organisation joue le rôle de prêteur ou d'emprunteur et selon l'identité du cocontractant [165]. La BIRD accorde des prêts soit directement aux Etats membres, soit avec la garantie d'un pays membre. Les prêts consentis aux Etats membres et les contrats de garantie sont régis par le droit international. Les contrats d'emprunt conclus avec des emprunteurs autres que les Etats membres ne peuvent être considérés comme des accords internationaux. Ils sont néanmoins à l'abri des effets de tout conflit avec le droit interne en vertu d'une disposition expresse des règlements de la BIRD sur les emprunts. Si, par exemple, il est fourni à la BIRD une garantie pour un emprunt, le contrat renvoit expressément au droit interne pour ce qui est de la validité et de la réalisation de la garantie. Les contrats de la BIRD prévoient le règlement de tout différend entre les parties à l'emprunt par voie d'arbitrage international conformément aux dispositions du paragraphe 7.03 du Règlement n° 3 sur les emprunts [166] et du paragraphe 7.04 du Règlement n° 4 sur les emprunts [167]. Le paragraphe 6.03 du Règlement n° 1 sur les crédits de développement de l'IDA [168] prévoit la même procédure. L'IDA n'a jusqu'ici consenti de crédits qu'aux Etats membres, en vertu de contrats régis par le droit international.

8. La pratique de la BIRD en tant qu'emprunteur dépend des règles généralement applicables sur le marché où les fonds sont obtenus ou les obligations émises, ainsi que de l'identité du prêteur. Alors que les obligations de la BIRD émises au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis n'indiquent pas expressément quel est le droit qui leur est applicable (encore que l'on puisse présumer que c'est le droit applicable sur le marché dont il s'agit), les obligations émises dans un pays européen autre que le Royaume-Uni sont expressément régies par le droit applicable sur le marché où elles sont émises. En ce qui concerne l'identité du prêteur, il y a lieu de signaler que les prêts consentis à la BIRD par la Suisse sont régis par le droit international, mais que les contrats relatifs aux prêts consentis à la BIRD par des institutions telles que la Deutsche Bundesbank, bien qu'ils soient régis par le droit interne n'indiquent pas expréssement quel est le droit qui leur est applicable. Les mêmes observations valent pour les problèmes de compétence auxquels peuvent donner lieu les emprunts contractés par la BIRD. Ainsi par exemple, alors que les contrats d'emprunt conclus entre la Suisse et la BIRD prévoient le règlement par voie d'arbitrage de tout différend pouvant s'élever au sujet de l'emprunt, les obligations émises dans un pays européen autre que le Royaume-Uni donnent compétence aux tribunaux locaux pour connaître des différends relatifs à l'emprunt. Les obligations émises par la BIRD au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis ne comportent pas de clause relative à la juridiction compétente [169].

Section 2. — Capacité d'acquérir et de disposer des biens immobiliers

9. La capacité qu'ont les institutions spécialisées et l'AIEA d'acquérir et de disposer des biens immobiliers a été largement reconnue; ces organisations ont acheté, vendu, donné à bail ou pris en location des immeubles dans un certain nombre de pays, généralement aux termes d'un accord spécialement conclu à cet effet. On ne connaît qu'un seul cas de refus de transférer à une organisation la propriété d'un bien immobilier: l'UNESCO a indiqué que le Mexique, se fondant sur sa législation nationale, a refusé d'autoriser un centre régional d'éducation de base (faisant partie intégrante de l'UNESCO) à acheter des biens immeubles en territoire mexicain.

10. On trouvera ci-après des exemples d'acquisition ou d'utilisation de biens immobiliers par diverses institutions.

i) *FAO*

11. La FAO n'a jamais acquis la pleine propriété, temporaire ou perpétuelle, de biens immobiliers. Les terrains et les bâtiments destinés à abriter le siège de la FAO et ses bureaux régionaux ont généralement été fournis par les gouvernements aux termes d'un accord

[165] La pratique de la BIRD est exposée de manière plus détaillée dans les ouvrages suivants: Broches, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, p. 98; *Recueil des Cours, Académie de Droit international*, 1959, vol. III, p. 301; Sommers, Broches et Delaume, « Conflict Avoidance in International Loans and Monetary Agreements »; *21, Law and Contemporary Problems*, 1956, p. 463; Delaume, « The Proper Law of Contracts Concluded by International Persons: a Restatement and a Forecast »; *56, American Journal of International Law*, 1962, p. 63; Nurick, Choice of Law Clauses and International Contracts, *Proccedings of the American Society of International Law*, 1960, p. 56; Scott, the Enforceability of Loan Agreements between the World Bank and its Member Countries, *13, American University L.R.*, 1964, p. 185.

[166] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 414, p. 269.

[167] *Ibid.*, vol. 400, p. 213.

[168] *Ibid.*, vol. 415, p. 69.

[169] Voir Delaume, « Jurisdiction of Courts and International Loans, A Study of Lenders' Practice », *6, American Journal of Comparative Law 189* (1957). Cette question est plus amplement traitée au chapitre IV de l'ouvrage de Delaume sur les *Legal Aspects of Contemporary International Lending Practice*, qui sera publié prochainement.

spécial prévoyant le versement par la FAO d'un loyer nominal (un dollar des Etats-Unis, par exemple, dans le cas de l'Accord relatif au siège de la FAO).

ii) *AIEA*

12. L'AIEA n'a jamais obtenu, ni cherché à obtenir, la propriété de biens immobiliers en Autriche ou ailleurs. Toutefois, elle utilise de tels biens en Autriche, pour abriter son siège provisoire, aux termes d'un Accord complémentaire à l'Accord relatif au siège conclu avec le Gouvernement autrichien, pour abriter son laboratoire de Seibersdorf, près de Vienne, aux termes d'un contrat de bail avec une institution semi-publique, l'*Oesterreichische Studiengesellschaft für Atomenergie* et pour loger son personnel dans des appartements, aux termes de contrats de bail avec la ville de Vienne. En Italie, l'AIEA utilise un terrain et un bâtiment mis gratuitement à sa disposition par le Gouvernement italien pour abriter son Centre international de physique théorique.

iii) *OIT*

13. L'OIT a acquis la propriété de biens immobiliers à deux occasions. En 1946, la Société des Nations lui a transféré la pleine propriété du terrain et des bâtiments qu'elle occupait alors. La mutation a été opérée sous la forme généralement adoptée en Suisse pour les transactions de cette nature et a été enregistrée au registre foncier de Genève sans donner lieu à perception des droits d'enregistrement et des émoluments du registre foncier [170]. En 1963, l'OIT a acheté au Canton de Genève une parcelle de terrain adjacente. Cette acquisition a également été faite selon la forme requise par la législation suisse et a été enregistrée; elle n'a pas donné lieu à paiement de droits ou d'émoluments officiels [171].

iv) *UIT*

14. L'UIT a acquis un « droit de superficie » sur le terrain où se trouve le bâtiment abritant son siège.

v) *UNESCO*

15. Le terrain sur lequel se trouve le siège de l'UNESCO a été loué à l'organisation par le Gouvernement français, moyennant un loyer symbolique. L'organisation a également reçu en legs des biens se trouvant en dehors de Paris, dont elle a obtenu la pleine propriété conformément à la législation française.

vi) *UPU*

16. De 1927 à 1963, le bâtiment occupé par l'UPU a été la propriété de l'organisation. En 1963, la propriété de ce bâtiment a été transférée au Fonds de sécurité sociale de l'UPU. Il s'agit d'une fondation qui a été constituée aux termes des articles 80 et suivants du Code civil suisse et qui, en tant que telle, possède la personnalité juridique lui permettant d'être propriétaire de biens immobiliers. Aux termes d'une décision du Conseil fédéral suisse en date du 20 décembre 1963, le Fonds s'est vu accorder les privilèges et immunités dont jouit l'UPU elle-même, eu égard au fait qu'il effectue ses opérations pour le compte du personnel de l'UPU.

Section 3. — Capacité d'acquérir et de disposer des biens mobiliers

a) *Reconnaissance de la capacité des institutions spécialisées et de l'AIEA d'acquérir et de vendre des biens mobiliers*

17. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont fait largement usage de leur capacité d'acquérir et de disposer de biens mobiliers, sans rencontrer de sérieuses difficultés. On ne connaît qu'un seul problème: il s'agissait d'une institution spécialisée qui avait reçu en legs des actions d'un certain nombre de sociétés de nationalités différentes; l'une de ces sociétés refusa d'inscrire l'organisation en question sur son registre d'actionnaires pour le motif que celle-ci ne remplissait pas les conditions de nationalité fixées par son conseil d'administration.

b) *Permis de circulation et immatriculation de véhicules automobiles, navires et aéronefs*

18. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont immatriculé leurs véhicules automobiles auprès des autorités compétentes du pays où lesdits véhicules étaient utilisés et ont obtenu de ces autorités les permis de circulation nécessaires.

19. Il semble que seule la FAO ait possédé ou affrété des navires ou des aéronefs. Il est arrivé que le pays délivrant la licence ait, par courtoisie, autorisé un navire à battre le pavillon des Nations Unies ou un aéronef à arborer l'emblème des Nations Unies. Les demandes d'immatriculation ont été généralement présentées aux autorités nationales compétentes par la FAO ou en son nom. Dans certains cas, toutefois, il a fallu transférer temporairement au gouvernement ou à un organisme approprié du pays intéressé la propriété du navire ou de l'aéronef avant de pouvoir l'immatriculer ou l'utiliser, notamment lorsque seuls pouvaient être immatriculés, aux termes de la législation nationale, les aéronefs ou navires appartenant à des ressortissants du pays ou à des sociétés sans participation de capitaux étrangers (ou à participation minoritaire seulement).

Section 4. — Actions en justice intentées par et contre les institutions spécialisées et l'AIEA

20. La capacité de chacune des institutions spécialisées et de l'AIEA d'ester en justice devant les tribunaux nationaux a été, en règle générale, implicitement reconnue. En fait, un petit nombre seulement de ces organisations ont éprouvé le besoin de recourir à de tels tribunaux [172]. L'UNESCO a indiqué qu'elle avait intenté devant le Tribunal fédéral de district pour le District de Columbia un procès — qu'elle avait gagné — contre le vendeur (qui était en même temps le fabricant) d'un appareil

[170] *Bulletin officiel du BIT, 1946*, vol. XXIX, n° 1, p. 64.

[171] *Bulletin officiel du BIT, 1963* vol. XLVI n° 2, p. 313.

[172] Voir, cependant, l'affaire *Organisation internationale pour les réfugiés c. Republic S.S. Corp. et consorts*, mentionnée à la section 1, par. 5.

d'enregistrement magnétique à bandes multiples, qui s'était révélé défectueux. La BIRD et le FMI ont conjointement engagé une procédure devant la *Federal Communications Commission* (Commission fédérale des communications), organisme administratif du Gouvernement des Etats-Unis doté de pouvoirs réglementaires, au sujet du traitement devant être accordé aux communications officielles de ces deux organisations [173].

21. En ce qui concerne les mesures prises pour éviter des réclamations éventuelles relevant du droit privé ou en réduire les effets, il convient de signaler que les accords d'assistance technique contiennent diverses clauses d'exonération de responsabilité en faveur des institutions participantes [174]. Ces clauses ne sont généralement pas applicables aux cas de négligence grave ou de faute intentionnelle. Pour ce qui est de l'AIEA, l'Agence, ou bien a dégagé sa responsabilité (ce qui n'a d'effet qu'à l'égard de l'autre partie) ou bien s'est efforcée d'obtenir un engagement de l'exonérer de toute responsabilité, de manière à se garantir contre la responsabilité qu'elle pourrait encourir vis-à-vis de tiers du chef de risques nucléaires.

22. Dans l'affaire Schaffner c. Organisation internationale pour les réfugiés [175], le demandeur avait intenté une action en réparation de dommages causés, selon lui, par une conduite imprudente d'un véhicule automobile utilisé par l'OIR. La Cour déclara cette action irrecevable en raison de l'immunité de juridiction de l'Organisation.

Section 5. — Réclamations internationales présentées par et contre les institutions spécialisées et l'AIEA

23. Bien que les institutions spécialisées et l'AIEA possèdent la capacité de présenter des réclamations, pour violation du droit international, contre d'autres sujets du droit international, seule l'UNESCO a formellement présenté une réclamation de cette nature. Etant donné toutefois qu'il s'agissait de dommages corporels causés à un fonctionnaire alors qu'il se trouvait dans un véhicule utilisé par un organe subsidiaire des Nations Unies, c'est cet organe qui, en fin de compte, s'est chargé de régler la question avec l'Etat intéressé. Une seule réclamation a été présentée contre une institution par un Etat agissant pour le compte d'un de ses ressortissants.

Section 6. — Capacité de conclure des traités

a) *Capacité de conclure des traités des institutions spécialisées et de l'AIEA*

24. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont conclu un grand nombre de traités tant avec des Etats Membres qu'avec des Etats non membres, soit sur le plan bilatéral soit conjointement (dans le cas par exemple des accords d'assistance technique des Nations Unies) [176]. Ces traités se rangent, dans l'ensemble, en deux catégories, à savoir ceux qui ont trait à l'établissement du siège ou d'autres bureaux et à l'organisation de conférences ou de réunions, d'une part, et ceux qui ont trait à la fourniture d'une assistance technique ou à l'exécution de programmes directs, d'autre part.

b) *Enregistrement ou classement et inscription au répertoire des accords concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA*

25. Bien que les pratiques suivies par les diverses institutions soient quelque peu différentes, la majorité des accords conclus en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA ont été enregistrés auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou classés et inscrits au répertoire.

26. Il y a lieu de signaler que les instruments d'acceptation de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA sont déposés auprès du Directeur général de l'Agence et enregistrés ensuite auprès du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

CHAPITRE II. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AIEA EN CE QUI CONCERNE LEURS BIENS, FONDS ET AVOIRS

Section 7. — Immunité de juridiction des institutions spécialisées et de l'AIEA

27. Aux termes de la section 4 de la Convention concernant les institutions spécialisées,

> Les institutions spécialisées, leurs biens et leurs avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier. Il est entendu toutefois que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

28. La majorité des institutions spécialisées ont indiqué que les autorités nationales compétentes avaient pleinement reconnu leur immunité de juridiction [177]. Il est arrivé que l'on ait invité un fonctionnaire à comparaître, au nom d'une institution, en vue de témoigner devant un tribunal national. Dans les cas où l'institution intéressée a jugé qu'il ne lui était pas possible d'accéder à cette demande, elle a fait valoir son immunité de juridiction, y compris celle de ses fonctionnaires, par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères de l'Etat dont relevait le tribunal.

29. Une institution a signalé deux cas dans lesquels elle s'était heurtée à des difficultés en ce qui concerne son immunité de juridiction. Dans l'un de ces cas, un expert de l'assistance technique au service de l'insti-

[173] Voir section 18, par. 95.

[174] On trouvera le texte de plusieurs clauses d'exonération de responsabilité applicables aux institutions spécialisées participant aux programmes d'assistance technique des Nations Unies dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 4 *c*, par. 45 à 48.

[175] *United States Court of Appeal, Allied High Commission for Germany*, 3 août 1951, Affaire civile nº 11, Opinion nº 665.

[176] Voir également section 45, par. 186 et 187.

[177] Voir, par exemple, l'affaire *Schaffner c. l'Organisation internationale pour les réfugiés* mentionnée à la section 4, par. 22.

tution s'était trouvé impliqué, alors qu'il s'acquittait de tâches officielles, dans un accident de la circulation qui avait causé la mort d'un fonctionnaire local qu'il transportait dans son automobile. La veuve du défunt intenta une action devant les tribunaux locaux contre l'institution et l'expert. Bien que l'instance ait été arrêtée dès les premiers stades et que l'immunité d'arrestation du fonctionnaire de l'institution ait été reconnue, le gouvernement montra une certaine réticence à reconnaître la clause d'exonération de responsabilité qui figurait dans l'accord d'assistance technique pertinent et fit savoir qu'il entendait défendre la réclamation présentée par la veuve. L'institution, agissant en consultation avec l'Organisation des Nations Unies, refusa d'accueillir la réclamation et ne versa pas de dommages-intérêts. Dans le second cas, il s'agissait d'un employé local de la même institution qui participait à l'exécution d'un projet du Fonds spécial. Lorsque l'institution mit fin à son engagement, il intenta une action devant les tribunaux locaux contre un institut du gouvernement qui venait d'être créé dans le pays en question dans le cadre d'un projet du Fonds spécial, en vue d'obtenir les prestations prévues par la législation nationale en cas de licenciement. Malgré l'intervention du gouvernement, le tribunal refusa de reconnaître l'immunité de l'institution en ce qui concerne les réclamations relevant du droit du travail et rendit un jugement qui donna lieu à la mise sous séquestre de fonds provenant d'un compte d'avances de caisses du Fonds spécial détenu par l'institution, en vue d'obtenir le règlement des sommes accordées par le jugement. Toutefois, dans tous les autres cas où ont été intentées des actions nées de litiges relatifs à des contrats d'emploi, les tribunaux ont reconnu l'immunité de juridiction de l'organisation intéressée, à moins que celle-ci n'ait accepté d'y renoncer pour l'instance en question [178].

30. La BIRD, l'IDA et la SFI ne jouissent pas d'une immunité de juridiction générale. Aux termes des accords pertinents [179], l'immunité dont elles bénéficient ne concerne que les actions intentées par des Etats membres ou par des personnes agissant pour le compte d'Etats membres ou tenant leurs droits de ceux-ci. Il n'y a pas eu de cas où cette immunité n'ait pas été reconnue. Les autres personnes peuvent seulement intenter leurs actions devant un tribunal normalement compétent sur le territoire d'un Etat membre où la BIRD, l'IDA ou la SFI, suivant le cas, possède un bureau, a désigné un représentant ayant pour fonction d'accepter les assignations en justice ou a émis ou garanti des valeurs mobilières. Il y a lieu de noter que dans l'affaire *Frank B. Redicker c. Warfield et consorts* [180], une action avait été intentée contre la BIRD par un particulier qui réclamait des dommages et intérêts s'élevant à 625 000 dollars environ en réparation du préjudice que l'ingérence de la BIRD dans ses relations contractuelles lui aurait causé. La BIRD contesta les allégations figurant dans l'assignation et le demandeur se désista de son action en 1954.

31. L'expression « immunité de juridiction » a été interprétée de façon libérale, englobant tous les actes de procédure, qu'ils intéressent ou non un organe spécifiquement judiciaire.

Section 8. — Renonciation de la part des institutions spécialisées et de l'AIEA à leur immunité de juridiction [181].

32. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont indiqué qu'elles n'ont jamais renoncé formellement à leur immunité de juridiction. En fait, relativement rares ont été les institutions contre lesquelles des réclamations ont été présentées et qui ont été ainsi amenées à décider si elles devaient ou non renoncer à leur immunité. Aucune institution spécialisée n'a conclu d'accord bilatéral ou autre lui imposant l'obligation de renoncer à son immunité en cas de différend au sujet de l'interprétation de l'accord. Les institutions ont toutefois conclu des accords aux termes desquels elles ont accepté de soumettre à l'arbitrage tous différends qui pourraient s'élever.

33. Comme on l'a noté plus haut à la section 7, par. 30, la BIRD, l'IDA et la SFI ne jouissent pas d'une immunité de juridiction générale. Le paragraphe 3 de l'annexe à la Convention concernant les institutions spécialisées, qui concerne la SFI, dispose:

> La Société a la faculté de renoncer à l'un quelconque des privilèges et immunités conférés en vertu de l'article VI de ses statuts, dans la mesure et dans les conditions qu'elle détermine.

34. L'immunité à l'égard « des mesures d'exécution », prévue à la fin de la section 4 de la Convention concernant les institutions spécialisées, a été rigoureusement respectée. L'OIT, notamment, a toujours considéré que les traitements non encore payés de ses fonctionnaires ne pouvaient faire l'objet de mesures d'exécution car cela constituerait une « mesure d'exécution » sur les avoirs de l'OIT. En conséquence, au cas où un fonctionnaire cède son traitement à un tiers en garantie d'un emprunt, le cessionnaire ne peut pas faire valoir cette garantie devant les tribunaux nationaux.

35. En 1963, le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies a répondu dans les termes suivants [182] au Fonds spécial qui lui avait demandé:

> ... qui est en droit de lever les privilèges et immunités d'une institution spécialisée dont une autre institution spécialisée s'est assuré les services afin qu'elle l'aide à exécuter un projet.

L'article XI de l'Accord type entre le Fonds spécial et la FAO et les autres institutions spécialisées exerçant les fonctions d'agent

[178] Voir, par exemple, l'affaire *Viecelli c. Organisation internationale pour les réfugiés*, 20 juillet 1951, Tribunal de Trieste, signalée dans 36, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1953, p. 470.

[179] Voir, pour la BIRD, l'article VII, section 3 de l'Accord relatif à la BIRD et le paragraphe 1 de l'Annexe VI à la Convention relative aux institutions spécialisées; pour l'IDA, l'article VIII, section 3 des statuts et le paragraphe 1 de l'Annexe XIV à ladite Convention et, pour la SFI, l'article VI, section 3 des statuts et les paragraphes 1 et 3 de l'Annexe XIII à la même Convention.

[180] *U.S. District, Court, Southern District of New York, Civil n°. 61-210.*

[181] Voir également les mémorandums cités dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 8 *a* et *b*, par. 82, 84 et 87.

[182] *Annuaire juridique des Nations Unies, 1963*, p. 186.

chargé de l'exécution a été conçu comme ne devant s'appliquer qu'aux cas où le sous-traitant intéressé est une entreprise ou une organisation autre qu'une institution spécialisée. Lorsque le sous-traitant est une autre institution spécialisée, l'article XI ne s'applique pas et ne peut donc offrir à l'agent chargé de l'exécution la base en fonction de laquelle il puisse lever les immunités de la seconde institution spécialisée.

Nous estimons que toute renonciation aux privilèges et immunités d'une institution spécialisée exerçant les fonctions de sous-traitant doit être effectuée par l'institution spécialisée elle-même. Aux termes de la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, c'est « à chaque institution spécialisée » qu'il appartient et qu'il incombe de lever l'immunité d'un fonctionnaire et le simple fait que l'institution spécialisée intéressée se trouve agir en tant que sous-traitant à l'égard d'un projet ne peut modifier les clauses de la Convention. Il pose toutefois un problème si le pays bénéficiant de l'assistance du Fonds spécial n'est pas partie à la Convention et est tenu d'en appliquer les clauses exclusivement en fonction du paragraphe 2 de l'article VIII de l'Accord type du Fonds spécial avec les gouvernements. Comme vous le savez, le gouvernement est, aux termes de cette disposition, tenu d'appliquer la Convention « à toute institution spécialisée faisant fonction d'agent chargé de l'exécution »; lorsque l'institution spécialisée agit en tant que sous-traitant, elle ne remplit pas, à strictement parler, les conditions fixées par cette disposition. Ce problème pourrait toutefois être résolu si l'on insérait, dans le plan d'opérations, une clause disposant que toute institution spécialisée dont l'agent chargé de l'exécution se serait assuré les services, afin qu'elle l'aide à exécuter un projet, est fondée à jouir des mêmes privilèges et immunités qu'une institution spécialisée exerçant les fonctions d'agent chargé de l'exécution, dans les conditions prévues au paragraphe 2 de l'article VIII de l'Accord entre le Fonds spécial et le gouvernement. De la sorte, une institution spécialisée ne bénéficierait pas d'un traitement moins favorable lorsqu'elle agit en tant que sous-traitant que le traitement dont elle bénéficie lorsqu'elle exerce les fonctions d'agent chargé de l'exécution.

Section 9. — Inviolabilité des locaux des institutions spécialisées et de l'AIEA, et exercice par elles du contrôle sur leurs locaux

36. L'inviolabilité des locaux des institutions spécialisées, visée dans la phrase liminaire de la section 5 de la Convention concernant les institutions spécialisées, est bien établie et les cas de violation ont été des plus rares. Il y a lieu de noter que plusieurs accords conclus avec les Etats hôtes ne permettent à la police ou à toute autre autorité locales de pénétrer dans les locaux des institutions intéressées que si celles-ci en font la demande. L'OMS a signalé qu'à la suite de réclamations fondées sur les dispositions de la législation du travail nationale et formulées par le personnel de l'un de ses bureaux régionaux recruté localement, diverses mesures, comportant violation de ses locaux, avaient été prises par les autorités nationales; à l'époque où la présente étude était en préparation, cette affaire faisait l'objet de discussions avec le gouvernement de l'Etat en cause. Dans un autre cas, un employé de l'économat de l'UNESCO a conduit des officiers de police locaux au sous-sol du bâtiment de cette institution pour procéder à l'arrestation d'un fonctionnaire subalterne: l'UNESCO ayant protesté contre cette violation de ses locaux et contre cette arrestation, le gouvernement hôte a donné pour instructions aux services de police responsables de veiller à ce que semblable incident ne se renouvelle pas; l'UNESCO a adressé une note de service à tous les membres de son personnel, et notamment au personnel des services de sécurité, ainsi qu'aux employés de l'économat et aux employés de la banque et de l'agence de voyages ayant des bureaux dans son bâtiment, les informant que des sanctions disciplinaires seraient prises contre toute personne employée au siège de l'UNESCO qui ne respecterait pas les instructions données ou qui agirait de toute autre manière susceptible de permettre une violation des dispositions pertinentes de l'Accord relatif au siège.

37. Le droit des institutions spécialisées et de l'AIEA d'exercer le contrôle sur leurs locaux n'a pas été contesté. Plusieurs institutions ont édicté des règlements et des instructions intéressant des questions telles que la circulation et le stationnement, le fonctionnement de la coopérative et du service des visites, la vente des publications officielles, etc.

Section 10. — Exemptions de perquisition ou de toute autre forme de contrainte en faveur des biens et avoirs des institutions spécialisées et de l'AIEA

38. Outre l'inviolabilité des locaux, la section 5 de la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que les biens et avoirs des institutions spécialisées,

en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

39. L'interprétation de ces termes semble n'avoir donné lieu à aucune pratique établie. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont rapporté que l'immunité en question avait été respectée sans difficulté [183].

Section 11. — Nom et emblème des institutions spécialisées et de l'AIEA: drapeau de l'Organisation des Nations Unies

40. L'utilisation par les institutions spécialisées et l'AIEA de leurs propres nom et emblème ne semble guère avoir posé de problèmes juridiques. Conformément au Code du drapeau des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA ont arboré le drapeau de l'Organisation à l'extérieur de leurs bureaux et autres installations. L'OMS a son propre drapeau.

41. La FAO a signalé qu'un gouvernement avait retardé le décollage d'un appareil qu'elle avait affrété et qui était officiellement autorisé à arborer l'emblème de l'ONU, en s'autorisant d'une loi subordonnant l'atterrissage des avions arborant cet emblème sur le territoire du pays en question à une approbation préalable. Après avoir été retenu 48 heures, l'appareil put poursuivre sa route, l'institution étant intervenue par la voie diplomatique.

42. Certaines institutions spécialisées et l'AIEA ont fait enregistrer leurs nom et emblème par les Bureaux

[183] Voir cependant le cas signalé par la FAO à la section 11, par. 41, où un gouvernement a retardé le décollage d'un avion portant l'emblème de l'ONU.

internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle, de façon à bénéficier de la protection appropriée prévue à l'article 6 *ter* de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, revisée à Lisbonne en 1958, et entrée en vigueur le 4 janvier 1958. De ce fait, le nom et l'emblème des institutions en question sont protégés dans plusieurs pays. De plus, un certain nombre de pays ont adopté (généralement après en avoir été priés) des dispositions législatives protégeant le nom et l'emblème des organismes des Nations Unies.

Section 12. — Inviolabilité des archives et documents

43. La section 6 de la Convention concernant les institutions spécialisées dispose:

Les archives des institutions spécialisées et, d'une manière générale, tous les documents leur appartenant ou détenus par elles, sont inviolables en quelque endroit qu'ils se trouvent.

44. On ne signale guère de cas où des Etats ont attenté à l'inviolabilité des archives et des documents ou en ont contesté le bien-fondé. La FAO a signalé qu'une fois, des documents que transportait un fonctionnaire avaient été saisis par les autorités douanières qui ont pris connaissance de leur contenu et ont fait certains commentaires à son sujet. Par la suite, le gouvernement en cause à présenté des excuses. D'autre part, l'OMS a rapporté le cas suivant. En 1958, un de ses fonctionnaires avait aidé des fonctionnaires du ministère de la santé d'un Etat membre à choisir parmi les candidats à un poste officiel; une offre d'emploi envoyée à l'un des candidats fut presque aussitôt annulée par les autorités locales; ce dernier intenta alors un procès contre le ministère de la santé, procès où le fonctionnaire de l'OMS fut assigné comme témoin à charge contre le ministère. Mais l'OMS rejeta la demande de comparution adressée à ce fonctionnaire, motif pris notamment de ce que ladite comparution aurait obligé à produire les dossiers officiels de l'organisation.

Section 13. — Exemption de la réglementation des changes

45. Les dispositions pertinentes de la Convention concernant les institutions spécialisées sont les suivantes:

7. Sans être astreintes à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers;

a) Les institutions spécialisées peuvent détenir des fonds, de l'or, ou des devises de toute nature et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie;

b) Les institutions spécialisées peuvent transférer librement leurs fonds, leur or ou leurs devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elles en toute autre monnaie.

8. Dans l'exercice des droits qui lui sont accordés en vertu de la section 7 ci-dessus, chacune des institutions spécialisées tiendra compte de toutes représentations qui lui seraient faites par le gouvernement de tout Etat partie à la présente Convention dans la mesure où elle estimera pouvoir y donner suite sans porter préjudice à ses propres intérêts [184].

[184] Sur l'interprétation de ces dispositions, voir l'opinion citée dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 13, par. 138.

46. Les privilèges visés dans les sections susmentionnées n'ont pas été expressément contestés. Il semble que l'on reconnaisse l'évidence du fait que les organisations en cause ne pourraient s'acquitter des tâches qui leur incombent dans toutes les parties du monde si elles ne pouvaient détenir et transférer librement leurs fonds. Néanmoins, un certain nombre d'institutions spécialisées ont fait état des très grandes difficultés qu'elles avaient rencontrées à cause de paiements effectués en monnaies difficilement convertibles; en général, cependant, ces difficultés ont été surmontées ou atténuées après discussion avec l'Etat ou les Etats en cause.

47. On trouvera ci-après certains exemples d'accords particuliers conclus à ce sujet et de difficultés rencontrées:

i) *AIEA*

L'article IX, section 23, de l'Accord relatif au siège de l'AIEA dispose:

a) Sans être astreinte à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financier, l'AIEA peut librement:

i) Acheter toutes monnaies par les voies autorisées, les détenir et en disposer;

ii) Disposer de comptes en toutes monnaies;

iii) Acheter par les voies autorisées ou détenir des fonds, des valeurs et de l'or, et en disposer;

iv) Transférer ses fonds, ses valeurs, son or et ses devises d'Autriche dans un autre pays ou inversément, ou à l'intérieur de l'Autriche;

v) Se procurer des fonds, par l'exercice de son droit de contracter des emprunts ou de toute autre manière qu'elle jugera souhaitable; toutefois, lorsque cette opération aura lieu sur le territoire de la République d'Autriche, l'AIEA devra obtenir l'assentiment du Gouvernement.

b) Le gouvernement aidera l'AIEA à obtenir les conditions les plus favorables en matière de taux de change, de commissions bancaires sur les opérations de change et autres questions du même ordre.

c) Dans l'exercice des droits qui lui sont accordés par la présente section, l'AIEA tiendra dûment compte de toutes représentations qui lui seraient faites par le Gouvernement, dans la mesure où elle pourra y donner suite sans nuire à ses intérêts.

48. L'AIEA a également passé un accord complémentaire avec l'Autriche relatif aux facilités de change. Aux termes de cet accord, les montants en schillings que produira la vente par l'AIEA de devises librement convertibles pourront être convertis en toutes autres devises, alors que la conversion en d'autres devises de montants en schillings d'une autre origine sera sujette aux limitations que les autorités autrichiennes imposent, en règle générale, à la conversion en ces autres devises.

ii) *SFI*

49. Le paragraphe 2 de l'annexe concernant la SFI jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que l'alinéa *b* de la section 7 s'appliquera à la Société, sous réserve des dispositions de la section 5 de l'article III de ses statuts. Cette dernière disposition est ainsi conçue:

Les fonds encaissés par la Société ou qui lui sont dus à la suite d'un investissement dans les territoires d'un Etat membre confor-

mément à la section 1 de cet Article n'échapperont pas, uniquement en vertu du présent Accord, aux restrictions, réglementations et contrôles des changes d'ordre général en vigueur dans les territoires de cet Etat membre.

iii) *OIT*

50. En dehors du problème général des monnaies à convertibilité limitée, l'OIT a signalé un certain nombre d'autres difficultés. En 1950, un Etat membre a interdit l'ouverture d'un compte en banque au nom de l'OIT avant l'octroi au Bureau de l'OIT dans ce pays d'un statut officiel imposé par la législation interne. En 1951, un autre Etat membre a empêché l'OIT de verser une partie de la rémunération de son correspondant national dans ce pays en dollars et en francs suisses provenant de la vente des publications dans l'Etat en question. Un cas analogue mettant en cause un autre Etat membre s'est présenté en 1960. En 1954, un Etat membre a fait savoir qu'il ne pourrait pas accorder à l'OIT le droit de transférer des fonds librement, cette question étant alors du ressort non pas du pays en question mais des puissances qui l'occupaient. Dans ce cas, cependant, aucune difficulté ne s'est présentée. En 1957, le même Etat membre a informé l'OIT que, selon lui, les dispositions pertinentes de la Convention relative aux institutions spécialisées devaient être interprétées comme signifiant que sa monnaie (qui en général était librement convertible) pouvait être échangée sans limitations aucunes contre d'autres monnaies librement convertibles mais qu'elle ne pouvait être échangée contre des monnaies à convertibilité limitée qu'à concurrence des montants convertibles. Cette interprétation a été acceptée par l'OIT.

iv) *OMCI*

51. L'OMCI a signalé qu'une fois la Banque centrale de l'Etat hôte avait décidé que l'organisation ne pourrait accéder à un certain marché de l'argent dans cet Etat pour convertir une monnaie en une autre.

v) *OMS*

52. Dans l'Accord d'établissement passé par l'Egypte et l'OMS sous forme d'un échange de notes en date du 25 mars 1951, il a été convenu que, si l'organisation pouvait « détenir de l'or et par les voies normales, en recevoir en Egypte et le transférer hors d'Egypte », elle ne pourrait transférer hors d'Egypte plus d'or qu'elle n'y en aurait introduit. L'OMS ne détenant aucun de ses avoirs financiers sous forme d'or, cette disposition n'a pas été appliquée.

Section 14. — Impôts directs [185]

53. Aux termes de la section 9 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées,

Les institutions spécialisées, leurs avoirs, revenus et autres biens sont:

a) Exonérés de tout impôt direct; il est entendu, toutefois, que les institutions spécialisées ne demanderont pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rénumération de services d'utilité publique.

54. Les institutions spécialisées ont indiqué n'avoir pas rencontré de difficultés sérieuses en ce qui concerne l'interprétation de cette disposition. Bien qu'il soit arrivé que certains Etats aient tenté de prélever des impôts directs, ces tentatives ont été abandonnées après que l'institution intéressée eut présenté un mémoire explicatif ou autre communication de même nature. On peut noter qu'en Suisse, les institutions sont exonérées notamment du droit de timbre sur les contrats et de l'impôt anticipé, de l'impôt sur les coupons et du droit d'émission sur les valeurs mobilières.

55. Aux termes de la section 19 *a* de l'Accord relatif à son siège, la FAO est expressément exonérée de l'impôt sur les biens mobiliers, de l'impôt sur le revenu foncier, de l'impôt sur le capital et des taxes locales notamment. Aux termes de la section 22 *a* de l'Accord relatif au siège de l'AIEA, cette institution est exonérée de tout impôt autrichien. En pratique, l'AIEA n'a demandé l'exonération des impôts indirects que dans les cas où cette exonération était possible du point de vue administratif.

56. Les institutions spécialisées acquittent les impôts qui constituent la « rémunération de services d'utilité publique », comme l'envisage la Convention, sauf dans les cas où le pays hôte prend volontairement ces services à sa charge. La FAO a indiqué que la question de la tarification des services d'utilité publique s'est posée en ce qui concerne le service de téléphone du siège [186]. Il avait été demandé initialement à l'organisation de payer les mêmes tarifs de communications téléphoniques que les abonnés à titre individuel, en dépit du fait qu'aux termes de l'article VI, section 11, de l'Accord relatif à son siège, elle devait bénéficier du traitement réservé aux autres gouvernements, y compris à leurs missions diplomatiques, en matière de communications. Après de longues discussions avec la compagnie des téléphones et après intervention du Gouvernement italien, il a été établi que les tarifs applicables à l'organisation devaient être les mêmes que ceux qui étaient appliqués aux ministères du Gouvernement italien, conformément à l'article V, section 10 *a*, de l'Accord relatif au siège, qui a trait à la fourniture de services d'utilité publique. Toutefois, les autorités italiennes ont insisté pour obtenir le versement de l'impôt général sur les recettes (*Imposta generale sull'entrata*) afférent aux services publics comme le téléphone, l'électricité, le gaz et l'eau pour le motif que les missions diplomatiques à Rome acquittent également cet impôt en ce qui concerne ces services.

57. L'AIEA a demandé l'exonération de la taxe d'aéroport perçue à l'aéroport de Vienne mais a été informée que cette taxe ne constituait pas un impôt mais la rémunération, perçue par la société exploitant l'aéroport, de l'utilisation des installations de l'aéroport. En conséquence, l'AIEA n'a pas insisté pour obtenir cette exonération.

[185] Voir également section 17, par. 67 à 74, en ce qui concerne les droits d'accise et les taxes à la vente.

[186] Voir la section 18, par. 75 à 97, relative aux facilités de communication accordées par les gouvernements.

Section 15. — Droits de douane

a) *Importations et exportations effectuées par les institutions spécialisées et l'AIEA « pour leur usage officiel »*

58. Aux termes de la section 9 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, celles-ci sont

[Exonérées] de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par les institutions spécialisées pour leur usage officiel;...

59. La plupart des institutions spécialisées ont indiqué que la question de savoir si un objet donné est importé ou exporté « pour leur usage officiel » a rarement soulevé des difficultés. Quand il y en a eu, elles ont habituellement été réglées en prenant contact avec les fonctionnaires compétents. Dans le cas des importations en Suisse, les autorités suisses ont fait imprimer un formulaire spécial que les personnes expressement autorisées par les organisations ayant des bureaux en Suisse peuvent utiliser pour certifier qu'un objet importé donné est destiné à un usage officiel.

60. Plusieurs organisations ont exposé certains des problèmes plus particuliers qui se sont posés à elles pour ce qui est de la question de savoir si certains objets importés étaient destinés à un usage officiel. L'OMCI a indiqué qu'elle avait eu des difficultés à importer des vins, de l'alcool et du tabac pour ses réceptions officielles, car les autorités douanières de l'Etat hôte avaient refusé d'admettre que ces articles puissent être destinés à un usage officiel. Cependant, après que l'organisation a eu fait des représentations, cette décision a été modifiée. L'OIT a rapporté qu'en 1952 et 1955 un Etat membre a soutenu que les objets envoyés au bureau régional de l'OIT dans ce pays aux fins d'une exposition étaient passibles de droits de douane, étant donné que l'importation d'objets destinés à être présentés dans le cadre d'une exposition ne saurait être considérée comme une importation à usage officiel. En 1961, un Etat membre a retenu un paquet de documents expédié d'un autre Etat membre avec lequel il n'entretenait plus de relations diplomatiques, mais il a finalement accepté de se dessaisir de ces documents lorsqu'il a été prouvé que les documents en question étaient importés par l'OIT à des fins officielles.

61. L'UNESCO a indiqué que, lorsqu'en 1961 elle a voulu importer du matériel de cuisine pour son siège, les autorités douanières de l'Etat hôte ont déclaré que les objets en question ne pouvaient être importés en franchise étant donné que leur utilisation était sans rapport avec les buts d'une organisation culturelle. L'organisation a contesté cette décision en faisant observer qu'elle avait importé en franchise un matériel analogue au moment de la construction du bâtiment du siège et que le fait pour les représentants et les fonctionnaires de pouvoir prendre des repas sur place contribuait à l'efficacité des services de l'organisation. Le Ministère des affaires étrangères du pays hôte a néanmoins indiqué que, selon lui, l'article 15 de l'Accord relatif au siège (qui correspond à la section 9 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées) n'autorisait pas l'organisation à décider unilatéralement que tous les objets qu'elle voulait importer devaient automatiquement être considérés comme destinés à un usage officiel; c'était à l'organisation et à l'Etat hôte, agissant en accord, qu'il appartenait de trancher cette question. Comme elle avait un besoin urgent de ce matériel, l'UNESCO a acquitté les droits de douane, ainsi que les frais d'entreposage accumulés, mais elle a informé le ministère qu'elle maintenait son interprétation et qu'elle réservait ses droits en la matière, y compris celui d'invoquer l'article 29 de l'Accord relatif au siège, qui prévoit l'arbitrage des différends. A la suite des éclaircissements qui lui ont été demandés par ses commissaires aux comptes, l'organisation s'est de nouveau adressée au ministère des affaires étrangères qui, après un nouvel examen de l'affaire, a annoncé sa décision d'autoriser l'admission en franchise, à titre exceptionnel, du matériel en question. Les droits et impôts perçus à cet égard par les autorités douanières françaises ont été remboursés à l'organisation.

b) *Imposition de « droits de douane... prohibitions et restrictions »*

62. Il n'a pas été imposé de droits de douane, prohibitions et restrictions à l'égard des objets importés ou exportés par les institutions spécialisées ou l'AIEA, sous réserve de ce qui a été dit ci-dessus à la sous-section *a*. La question du remboursement des droits de douane se pose donc relativement rarement, le seul cas courant étant celui où des droits ont été acquittés par un importateur auquel par la suite l'organisation a acheté les objets importés. Habituellement, les institutions spécialisées cherchent à effectuer leurs importations sous leur propre nom afin d'éviter les difficultés administratives soulevées par l'obtention d'un remboursement dans les cas de ce genre. Lorsque cela n'a pas été possible, l'organisation intéressée a fourni à l'importateur les pièces justificatives nécessaires pour lui permettre d'obtenir le remboursement voulu; toutefois, les efforts déployés pour obtenir un remboursement dans ces conditions n'ont pas toujours été fructueux.

c) *Vente d'articles importés par les institutions spécialisées et par l'AIEA*

63. La section 9 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées prévoit en outre que les articles importés en franchise pour un usage officiel « ne seront pas vendus sur le territoire du pays dans lequel ils auront été introduits, à moins que ce ne soit à des conditions agréées par le gouvernement de ce pays ».

64. La plupart des institutions spécialisées ont conclu des arrangements appropriés avec les autorités de l'Etat intéressé. En Suisse, c'est le Règlement douanier du 23 avril 1952 qui s'applique, règlement aux termes duquel les articles importés par les institutions ne peuvent être revendus en franchise qu'à l'expiration d'un délai

de 5 ans. L'AIEA a conclu avec l'Autriche un arrangement permanent autorisant, à l'expiration d'un délai de deux ans, la cession en franchise des articles importés. Dans le cas où les institutions gèrent à l'intention du personnel, des économats bénéficiant de privilèges douaniers [187], elles ont conclu avec les autorités compétentes du pays hôte des accords détaillés qui, dans certains cas, traitent de questions comme celle du plafond des importations qu'il est permis d'effectuer en franchise au profit de chaque fonctionnaire et celle des limitations apportées aux avantages accordés aux employés autochtones.

Section 16. — Publications

65. La section 9 *c* de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées les exonère de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard de leurs publications. Selon l'interprétation qui a été donnée au terme « publications », ce terme vise les films, enregistrements, disques d'enregistrement radiophonique et bandes magnétiques ainsi que les livres, périodiques et autres imprimés publiés par l'organisation intéressée. En général, il n'a pas été imposé de restrictions à l'importation ou à l'exportation de ces objets, bien qu'il ait parfois été exigé de remplir un certificat d'admission en franchise ou d'obtenir une licence. Bien que les institutions spécialisées se soient conformées aux procédures normalement applicables pour faire admettre en franchise leurs publications, elles ont protesté contre l'obligation de respecter tout régime d'octroi de licence qui leur semblait dépasser ce cadre.

66. L'OIT a indiqué qu'en diverses occasions ses privilèges en matière de publications ont été mis en doute ou ont soulevé des contestations. En 1953, un Etat membre l'a exonérée des droits de douane et des taxes à la vente à l'égard des « fournitures officielles », y compris les livres adressés au correspondant national de l'OIT, mais a exigé la perception de ces impôts en ce qui concerne les envois faits à des tiers. En 1960, un Etat membre a perçu des droits de douane sur des publications de l'OIT adressées directement à un de ses ressortissants. En 1959, un autre Etat membre avait soutenu que l'OIT était tenue de déposer auprès des autorités douanières la valeur des livres et publications importés dans le pays pour y être vendus par les dépositaires de l'OIT; cependant l'OIT a été finalement exonérée de cette obligation. En ce qui concerne, plus généralement, le contrôle des importations, deux Etats Membres ont décidé en 1955 que toutes les importations devaient être effectuées par l'intermédiaire de l'organisme national ayant le monopole des importations et que le bureau de l'OIT ne pouvait lui-même importer et vendre directement. L'OIT a accepté d'utiliser ces voies officielles.

[187] La FAO et l'AIEA gèrent ainsi des économats aux termes des accords relatifs à leurs sièges respectifs; voir art. XIII, sect. 27 *j*, ii, de l'Accord relatif au siège de la FAO et art. XV, sect. 38 *j*, iii, de l'Accord relatif au siège de l'AIEA. Un service analogue fonctionne également à l'UNESCO au bénéfice du personnel.

Section 17. — Droits d'accise et taxes à la vente; achats importants

a) *Droits d'accise et taxes à la vente entrant dans le prix*

67. Aux termes de la section 10 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées,

> Bien que les institutions spécialisées ne revendiquent pas, en règle générale, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers, cependant, quand elles effectuent pour leur usage officiel des achats importants dont le prix comprend des droits et taxes de cette nature, les Etats parties à la présente Convention prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les arrangements administratifs appropriés en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes.

68. Les termes « droits d'accise et... taxes » ont reçu une interprétation large. En Suisse, où la pratique est la plus développée, tous les objets importés pour un usage officiel sont exonérés non seulement des droits de douane, mais encore de l'impôt sur le chiffre d'affaires et des frais statistiques qui sont normalement perçus à la frontière.

69. Outre les exonérations dont bénéficie la FAO aux termes de la section 20 *a* de l'Accord relatif à son siège [188], la section 20 *b* de cet accord prévoit que:

> En ce qui concerne les impôts indirects et les droits et taxes sur les opérations et transactions, la FAO jouira des mêmes exonérations et facilités que les administrations italiennes. En particulier, la FAO sera exonérée des droits d'enregistrement (*imposta di registro*), de l'impôt général sur les recettes (*imposta generale sull'entrata*), des droits sur les achats en gros, des droits sur les services contractuels et sur les soumissions (*prestazioni d'opera, appalti*), de tous impôts sur la location de terrains et de bâtiments, du droit d'hypothèque, des taxes sur la consommation d'électricité pour l'éclairage, de gaz pour l'éclairage et le chauffage et sur les matériaux de construction, sans que cette énumération soit limitative.

70. Bien que la FAO soit exonérée aux termes de cette disposition, de l'impôt général sur les recettes (IGE) [189], l'organisation a constaté que dans le cas des achats faits en Italie ou des services rendus dans ce pays, les vendeurs ou les prestataires de services sont tenus d'acquitter l'IGE. La FAO, qui avait passé à une imprimerie italienne une commande importante, a soutenu qu'elle ne bénéficiait pas véritablement de l'exonération de l'impôt, celui-ci étant acquitté par son fournisseur et incorporé à la facture adressée à l'organisation. La FAO continue à demander l'exonération de cet impôt au bénéfice de ses fournisseurs par l'intermédiaire du ministère des affaires étrangères.

b) *Achats importants*

71. La question de savoir ce qui constitue un achat important aux fins de la section 10 n'a pas reçu de réponse uniforme. En Suisse, il a été convenu que pour qu'un

[188] Voir section 14, par. 55.

[189] Sauf en ce qui concerne l'impôt général sur les recettes frappant les prestations de services d'utilité publique; voir section 14.

achat puisse être considéré comme important, son montant doit atteindre au moins 100 francs suisses. De même, en République du Congo (Brazzaville), le montant en jeu ne doit pas être inférieur à 10 000 francs CFA (41 dollars environ). Dans un échange de lettres portant sur l'interprétation de l'Accord conclu entre l'OMS et le Danemark, l'expression « menus achats » a été définie comme visant les achats d'un montant inférieur à 200 couronnes danoises (28 dollars environ); les achats d'un montant supérieur à ce chiffre sont par conséquent considérés comme importants, au sens de la section 10 de la Convention. Dans le cas de l'AIEA, l'Accord complémentaire (à l'Accord relatif au siège) relatif à l'impôt sur le chiffre d'affaires prévoit que l'impôt perçu sur les menus achats ne sera pas remboursé; on entend par menus achats les achats d'un montant total inférieur à 20 000 schillings autrichiens (800 dollars environ). En ce qui concerne les comptes courants, le montant total afférent à chaque période comptable de six mois est considéré comme la somme totale déboursée.

72. L'Accord relatif au siège de l'UNESCO n'exige pas que les achats effectués soient « importants »; en conséquence, l'organisation est exonérée d'impôts indirects en France quel que soit le montant de l'achat effectué.

c) *Déduction ou remboursement des taxes*

73. Dans le cas de la Suisse, des mesures administratives ont été prises en vue de permettre aux organisations exerçant des activités dans ce pays d'obtenir le remboursement des taxes perçues. L'organisation intéressée verse les droits et taxes en question à son fournisseur et en demande ensuite, périodiquement, le remboursement aux autorités fédérales suisses sur le fondement des pièces justificatives appropriées. Un système analogue est appliqué au Royaume-Uni en ce qui concerne la *purchase tax* (taxe sur les achats) acquittée par l'OMCI.

74. En France, en revanche, le fournisseur est autorisé à déduire les impôts indirects sur les ventes au moment de l'achat, sur la foi d'une déclaration écrite de l'UNESCO certifiant qu'elle est l'acheteur. Cet arrangement, qui a été mis au point par un échange de lettres entre l'UNESCO et l'Etat hôte, fonctionne de manière satisfaisante [190].

CHAPITRE III. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET DE L'AIEA EN CE QUI CONCERNE LES FACILITÉS DE COMMUNICATIONS

Section 18. — Traitement égal à celui accordé aux gouvernements en ce qui concerne le courrier, les télégrammes et autres communications

75. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées dispose que:

Chacune des institutions spécialisées jouira, pour ses communications officielles, sur le territoire de tout Etat 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 Etat 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.

76. A une importante exception près, le traitement prévu par la section 11 en ce qui concerne les institutions spécialisées leur a été pleinement appliqué [191]. Cette exception concerne les privilèges en matière de télécommunications; en effet, aux termes des différentes Conventions internationales des télécommunications, toutes les institutions spécialisées ne bénéficient pas, en matière de priorités, tarifs et taxes, d'un traitement égal à celui accordé aux gouvernements.

77. La Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City, adoptée en 1947, c'est-à-dire 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 [192]. 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 deuxième session, en janvier 1948, a adopté une résolution recommandant au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et aux gouvernements membres de l'UIT d'interpréter les termes de la Convention concernant les institutions spécialisées en conformité des dispositions de la Convention d'Atlantic City. Cette résolution a été suivie d'un échange de correspondance entre le Secrétaire général de l'UIT et l'Organisation des Nations Unies [193]. Dans une lettre datée du 30 août 1948, le Secrétaire général de l'ONU a fait 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 a exprimé l'opinion que les Etats parties à la Convention auraient le devoir d'appliquer à ces institutions spécialisées les dispositions de la section 11. Le Secrétaire général de l'ONU faisait également observer que le projet de texte de la Convention avait été communiqué à la Conférence internationale des télécommunications d'Atlantic City avant son

[190] Cependant que les impôts en question sont considérés comme des « impôts indirects » dans le cadre du système fiscal français; voir le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 14 (en particulier les par. 145 et 146), pour ce qui est de l'interprétation des termes « impôts directs » et « impôts indirects » aux fins de la Convention générale; les mêmes considérations valent en ce qui concerne l'interprétation de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

[191] Voir, à la section 14, par. 56, la question de l'application aux communications téléphoniques de la FAO d'une taxe commerciale.

[192] Pour le texte des dispositions pertinentes (art. 36 et Annexe 2 de la Convention d'Atlantic City, voir *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges, et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 18, par. 220.

[193] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission*, annexe, p. 28 et 29.

adoption par l'Assemblée générale et que les autorités compétentes de l'UIT avaient été invitées à se faire représenter, pour participer à ses travaux, à la session de la sous-commission de la Sixième Commission qui avait rédigé cette convention.

78. Le 7 janvier 1949, le Secrétaire général de l'UIT, dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU, a déclaré qu'à sa troisième session, tenue en septembre-octobre 1948, le Conseil d'administration de l'UIT avait adopté une résolution le priant de demander si l'ONU accepterait d'envisager la modification des termes de la section 11. Le Secrétaire général de l'UIT proposait une autre mesure: il priait le Secrétaire général de l'ONU d'envisager la possibilité de surseoir à l'application de cette disposition jusqu'au moment où la prochaine Conférence de l'UIT, qui devait se tenir à Buenos Aires en 1952, pourrait se saisir de cette question. Dans sa réponse, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées était d'ores et déjà entrée en vigueur pour certains Etats Membres en ce qui concerne certaines des institutions spécialisées. Le Secrétaire général de l'ONU faisait également connaître à l'UIT que la Convention ne contenait pas de dispositions prévoyant la suspension de l'application de l'une quelconque de ses clauses, et que, en ce qui concerne la revision, celle-ci ne serait possible que si, conformément à la section 48, un tiers des parties à la Convention demandait au Secrétaire général de convoquer une conférence à cet effet.

79. A sa quatrième session, tenue du 15 août au 30 octobre 1949, le Conseil d'administration de l'UIT a adopté la résolution n° 142, par laquelle il décidait:

1. D'inviter le Secrétaire général 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;

2. D'inviter le Secrétaire général à appeler l'attention des Membres et Membres associés de l'Union sur le vœu mentionné ci-dessus, en leur recommandant de limiter aux seuls dirigeants des organes subsidiaires des Nations Unies les privilèges que la Convention d'Atlantic City confère aux gouvernements en matière de télécommunications, soit en faisant les réserves appropriées au sujet de l'article IV, section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, soit en prenant toute autre mesure adéquate, ceci sous réserve de toute décision arrêtée par les autorités compétentes sur la question des conflits d'obligations;

3. D'inviter le Secrétaire général à suggérer à ceux des Membres et Membres associés de l'Union qui sont membres des Nations Unies de faire inscrire cette question à l'ordre du jour de la prochaine Assemblée générale des Nations Unies, en vue de proposer à celles-ci d'examiner l'intérêt qu'il y aurait à convoquer une conférence spéciale, chargée d'abroger l'article IV de la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées;

4. D'inviter le Secrétaire général à rappeler aux administrations présentes à la Conférence télégraphique et téléphonique internationale de Paris, 1949, la recommandation que leur a adressée cette Conférence d'insister auprès de leurs gouvernements respectifs pour que leurs représentants aux Nations Unies appuient la proposition de l'Union visant à ce que soit abrogé l'article IV de la section 11;

5. D'inviter le Secrétaire général à inscrire cette question à l'ordre du jour de la dernière session que le Conseil d'administration tiendra avant la Conférence des plénipotentiaires, qui doit se réunir à Buenos Aires en 1952, à moins qu'elle n'ait été résolue avant cette date d'une façon satisfaisante pour l'Union.

80. Dans son rapport [194] en date du 7 septembre 1949, sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Secrétaire général de l'ONU s'est référé à la divergence entre les deux Conventions. Il a brièvement rendu compte de la correspondance échangée entre le Secrétaire général de l'UIT et lui-même, mais n'a présenté personnellement aucune recommandation. A la 211e séance de la Sixième Commission, le 29 novembre 1949, le Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique a présenté ce rapport et attiré l'attention de la Commission sur certaines contradictions existant entre les dispositions de la Convention internationale des télécommunications de 1947 et celles de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Il a ajouté que c'était à la Commission qu'il appartenait de décider de la suite à donner au rapport du Secrétaire général. Cependant, aucun des membres de la Commission ne s'est prononcé sur cette question. La Commission a simplement adopté un projet de résolution présenté par le représentant de l'Argentine, aux termes duquel elle prenait note du rapport du Secrétaire général [195].

81. Conformément aux décisions du Conseil d'administration de l'UIT, le Gouvernement du Royaume-Uni, dans une lettre adressée au Secrétaire général de l'ONU pour lui transmettre son instrument d'adhésion à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, a fait la déclaration suivante (laquelle, cependant, ne figurait pas dans l'instrument d'adhésion proprement dit):

Je dois attirer votre attention sur le fait qu'aucun gouvernement ne pourra pleinement se conformer aux dispositions de la section 11 de cette Convention, qui veut que les institutions spécialisées jouissent, pour leurs communications officielles, sur le territoire de tout Etat partie à la Convention, d'un traitement aussi favorable que le traitement accordé par le gouvernement de cet Etat, en matière de priorités et tarifs de télécommunications, à tout autre gouvernement, tant que tous les autres gouvernements n'auront pas décidé de coopérer en accordant ce traitement à l'institution en question. Je crois savoir que l'Union internationale des télécommunications examine actuellement ce problème.

82. Cette déclaration du Royaume-Uni, que le Secrétaire général a reçue le 16 août 1949, a été répétée ultérieurement, dans ses grandes lignes, lorsque le Royaume-Uni a adressé les notifications rendant la Convention applicable à de nouvelles institutions spécialisées, le 17 décembre 1954 et le 4 novembre 1959.

83. L'exemple donné par le Royaume-Uni a été suivi par la République fédérale d'Allemagne, le Gabon et la Nouvelle-Zélande, lorsque ces pays ont adhéré à la Convention les 10 octobre 1957, 9 septembre 1958 et 25 novembre 1960 respectivement. Trois autres pays

[194] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, sixième commission, Annexes, comptes rendus analytiques des séances*, point 54 de l'ordre du jour, Document A/940 et Add.1 et 2.

[195] *Ibid.*, 211e séance.

ont fait des déclarations analogues à la suite de leur adhésion, à savoir le Pakistan les 15 septembre 1961, 13 mars 1962 et 17 juillet 1962, la Norvège le 20 septembre 1951 et la Côte d'Ivoire le 28 décembre 1961. En outre, l'Australie et la République malgache ont envoyé au Secrétaire général les 20 novembre et 27 août 1962 respectivement, leurs instruments d'adhésion à la Convention, qui contenaient des réserves quant à la section 11. En raison de ces réserves entre autres, ces instruments d'adhésion n'ont pas été acceptés pour dépôt définitif. Le 3 janvier 1966, la République malgache a retiré ses réserves tout en maintenant une déclaration aux termes de laquelle il ne lui était pas possible de se conformer pleinement aux dispositions de l'article IV, section 11, de la Convention; son instrument d'adhésion a alors été accepté.

84. Bien qu'au 1er avril 1966 huit Etats parties à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées aient formulé des déclarations en ce qui concerne l'application de la section 11 de l'article IV, 51 Etats parties y ont adhéré sans faire de déclaration à ce sujet. Dans la pratique, même dans les Etats parties qui n'ont pas fait une telle déclaration, il apparaît que les institutions spécialisées n'ont généralement pas bénéficié, en matière de télécommunications, d'un traitement égal à celui qui est accordé par ces Etats à d'autres gouvernements.

85. Lorsque, après de longues discussions au cours d'un certain nombre de réunions successives, l'UIT a décidé, conformément à la section 37 de la Convention, que la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées devrait lui être applicable, elle a adopté et transmis au Secrétaire général le texte final d'une annexe à la Convention, concernant l'UIT, dans laquelle elle renonçait, pour sa part, aux privilèges en matière de télécommunications prévus par la Convention. Cette annexe, reçue le 18 janvier 1951, est rédigée comme suit:

Les clauses standard seront appliquées sans modification, à ceci près que l'Union internationale des télécommunications ne demandera pas pour elle-même le bénéfice du traitement privilégié prévu dans la section 11 de l'article IV pour les « facilités de communications ».

86. La situation des institutions spécialisées en ce qui concerne leurs privilèges en matière de télécommunications a fait l'objet de consultations entre ces institutions et l'ONU. Au cours de ces consultations, on a insisté sur le fait que l'Assemblée générale, dans la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, avait reconnu le droit de ces institutions à bénéficier d'avantages égaux à ceux dont jouissent les Etats. Le Secrétaire général de l'UIT a réservé sa position sur cette question. A l'occasion de la Conférence de l'UIT, tenue à Buenos Aires du 3 octobre au 22 décembre 1952, les directeurs des institutions spécialisées ont publié une déclaration commune que le Secrétaire général de l'ONU a transmise à l'UIT, en lui demandant qu'elle soit portée à l'attention de ses Membres lors de la Conférence. Cette déclaration énumérait les raisons pour lesquelles les dispositions facilitant les activités officielles des gouvernements et de l'ONU devraient s'appliquer également aux opérations analogues exécutées par l'intermédiaire des institutions spécialisées, et proposait que la définition des messages télégraphiques et téléphoniques d'Etat soit étendue aux messages envoyés par les directeurs des institutions spécialisées. Au sujet des services et des tarifs, la déclaration du Secrétaire général signalait la question des tarifs spéciaux consentis quand il s'agissait de télégrammes gouvernementaux et soulignait qu'il était anormal de voir appliquer aux gouvernements des tarifs plus élevés pour les télégrammes payés sur les fonds des institutions spécialisées que pour les télégrammes dont le prix était directement imputé sur leurs budgets propres ou sur celui de l'ONU. Cette déclaration du Secrétaire général a été soumise à l'attention du Comité administratif de coordination et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires lors d'une réunion commune tenue le 10 octobre 1952. Le Comité consultatif a pris note de la déclaration transmise par le Secrétaire général à l'UIT et a reconnu qu'elle était conforme à la décision prise par l'Assemblée générale de ne faire aucune distinction dans ce domaine entre le statut de l'ONU et celui des institutions spécialisées, comme l'indiquait l'identité presque totale des articles des deux conventions sur les privilèges et immunités applicables en la matière.

87. Cependant, la Convention adoptée par la Conférence de Buenos Aires le 22 décembre 1952 dispose ce qui suit:

Article 37

Priorité des télégrammes d'Etat, des appels et des conversations téléphoniques d'Etat

Sous réserve des dispositions des articles 36 et 46, les télégrammes d'Etat jouissent d'un droit de priorité sur les autres télégrammes, lorsque l'expéditeur en fait la demande. Les appels et les conversations téléphoniques d'Etat peuvent également, sur demande expresse et dans la mesure du possible, bénéficier d'un droit de priorité sur les autres appels et conversations téléphoniques.

[*Note:* l'article 36 prévoit que la « priorité absolue » sera accordée aux télécommunications relatives à la sécurité de la vie humaine et l'article 46 accorde la « priorité absolue » aux appels et messages de détresse.]

88. Une définition des « télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat » figure à l'annexe 3 de la Convention. Elle englobe les télégrammes, 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 ».

89. La résolution n° 26, adoptée par la Conférence, stipule qu'en cas de situation critique, il peut être désirable d'ouvrir le réseau entre points fixes des Nations Unies au trafic des institutions spécialisées. Dans une autre résolution, la résolution n° 27, la Conférence a décidé que

... si une institution spécialisée des Nations Unies informe le Conseil d'administration de son désir d'obtenir des privilèges spéciaux pour ses télécommunications, en justifiant les cas parti-

culiers pour lesquels un traitement spécial est nécessaire, le Conseil d'administration:

a) Saisira les Membres et Membres associés de l'Union des demandes qui lui paraissent devoir être acceptées,

b) Statuera définitivement sur ces demandes en tenant compte de l'avis de la majorité des Membres et Membres associés.

90. Une autre résolution, portant le n° 28, est rédigée comme suit:

La Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications de Buenos Aires,

Considérant

1. La contradiction qui semble exister entre la définition des télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat figurant à l'annexe 2 à la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City, 1947, et les dispositions de l'article IV, section 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées,

2. Que la Conférence internationale télégraphique et téléphonique de Paris, 1949, a recommandé au Conseil d'administration de charger le secrétaire général de l'Union de communiquer au Secrétaire général des Nations Unies la proposition selon laquelle les Nations Unies devraient étudier la revision de l'article IV, section 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées,

3. Qu'à la suite de cette recommandation, l'examen de cette proposition a été inscrit à l'ordre du jour de la quatrième session de l'Assemblée générale des Nations Unies et que la sixième commission de cette Assemblée a simplement pris acte de la situation,

4. Que la Conférence de plénipotentiaires de Buenos Aires a décidé de ne pas inclure dans l'annexe 3 à la Convention de Buenos Aires les chefs des institutions spécialisées parmi les autorités habilitées à expédier des télégrammes d'Etat ou à demander des conversations téléphoniques d'Etat,

Reconnaissant

Qu'il est désirable que les Nations Unies soient invitées à procéder à un nouvel examen de ce problème;

Charge

Le secrétaire général de l'Union de demander au Secrétaire général des Nations Unies de communiquer à la huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies l'opinion de cette Conférence, à savoir que l'article IV, section 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées devrait être revisé pour tenir compte de la décision prise.

91. Par une lettre datée du 26 mars 1953, le Secrétaire général de l'UIT a transmis au Secrétaire général de l'ONU la résolution n° 28 de l'UIT, citée plus haut, en lui demandant de « communiquer à la huitième session de l'Assemblée générale des Nations Unies l'opinion de la Conférence de plénipotentiaires, à savoir que la section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées devrait être revisée ». A la suite de cette demande, la décision de la Conférence de l'UIT a été communiquée à l'Assemblée générale, à sa huitième session, sous la forme d'un paragraphe du Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation [196]. Dans son rapport, le Secrétaire général a déclaré qu'en communiquant l'opinion de l'UIT à l'Assemblée générale, il souhaitait appeler l'attention sur le fait que le Comité administratif de coordination, à sa seizième session, avait pris des dispositions pour que des consultations aient lieu entre les fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'UIT, grâce auxquelles on pouvait espérer qu'il serait possible de résoudre ce problème dans la pratique. Cependant au cours de la discussion à l'Assemblée générale, aucune allusion n'a été faite à cette possibilité.

92. La Convention de Buenos Aires de 1952 a été remplacée par la Convention internationale des télécommunications de Genève de 1959. L'article 39 de cette dernière convention qui, en substance, est le même que l'article 37 de la Convention de Buenos Aires, précise les conditions dans lesquelles la priorité sera accordée aux télégrammes et aux conversations téléphoniques d'Etat. La définition de l'expression « télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'Etat » qui figure à l'annexe 3 englobe les télégrammes et appels et conversations téléphoniques émanant du Secrétaire général des Nations Unies et des chefs des organes principaux des Nations Unies. Par sa résolution 31, adoptée à la Conférence de Genève, l'Union a confirmé sa décision antérieure de ne pas inclure dans l'annexe 3 les chefs des institutions spécialisées parmi les autorités habilitées à expédier des télégrammes d'Etat ou à demander des conversations téléphoniques d'Etat et a une nouvelle fois exprimé l'espoir que l'ONU accepterait de procéder à un nouvel examen du problème et apporterait la modification utile à la Section 11. 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, ou les cas où la procédure envisagée dans la résolution 27 de la Convention de Buenos Aires peut 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 communications d'Etat. En outre, on a constaté que, lorsque des situations exceptionnelles se sont présentées, la possibilité de transmettre les communications des institutions spécialisées sur le réseau entre points fixes des Nations Unies ne présentait guère d'intérêt pratique.

93. Compte tenu de ces considérations et du fait que le trafic prioritaire avait peu de chance d'être considérable, les institutions spécialisées ont demandé à la Conférence internationale des télécommunications, réunie à Montreux en septembre et octobre 1965, d'autoriser les directeurs des différentes institutions spécialisées et leurs représentants dûment autorisés à envoyer des télégrammes et des appels téléphoniques dans les mêmes conditions de priorité que celles dont bénéficient les gouvernements. La Conférence a cependant refusé de faire droit à cette demande et a chargé le Conseil d'administration de l'UIT de faire les démarches nécessaires pour obtenir qu'une modification soit apportée à la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

94. Les facilités à accorder aux communications de la BIRD, de l'IDA, de la SFI et du FMI sont stipulées,

[196] *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session*, Supplément n° 1 (A/2404, p. 122).

dans des termes presque identitiques, dans les Accords par lesquels ces organismes ont été respectivement créés. L'article VII, section 7, de l'Acte constitutif de la BIRD dispose par exemple que

Les communications officielles de la Banque seront traitées par tout Etat de la même manière que les communications officielles émanant des autres Etats membres.

95. Tous les Etats adhérant à ces accords étant tenus d'accepter ces dispositions, qui sont partie intégrante des constitutions des organismes en question, ces derniers ont bénéficié des privilèges réservés aux gouvernements en ce qui concerne les télécommunications. En 1949, cependant, les compagnies télégraphiques des Etats-Unis ont tenté de reviser leurs tarifs afin d'imposer à la BIRD et au FMI les tarifs commerciaux normaux; jusque-là, la BIRD et le FMI avaient payé pour leurs communications les mêmes tarifs que les gouvernements étrangers pour les messages envoyés par leurs représentants aux Etats-Unis. La BIRD et le FMI ont alors déposé conjointement devant la Commission fédérale des communications des Etats-Unis [197] une plainte dans laquelle ils affirmaient que l'application des tarifs revisés constituait une violation des dispositions pertinentes des accords par lesquels ils avaient été respectivement créés.

96. La Commission a reconnu qu'aux termes de ces accords et de l'*United States Bretton Woods Act* (59 Stat. 512), les Etats-Unis étaient tenus d'accorder aux télégrammes internationaux de la BIRD et du FMI le même traitement en matière de tarifs que celui dont bénéficiaient les autres gouvernements membres de ces deux organisations. La question fondamentale à trancher, par conséquent, était celle de savoir si le « traitement » visé dans les Accords s'appliquait uniquement aux questions telles que les priorités et l'exemption de toute censure, comme l'affirmaient les compagnies télégraphiques, ou s'il s'appliquait également à la question des tarifs. Les directeurs de la BIRD et du FMI avaient précédemment décidé que cette expression devait être interprétée dans le sens le plus large. La Commission a statué qu'aux termes des deux accords, l'interprétation ainsi donnée par les directeurs de ces deux organisations était sans appel. Elle a refusé d'accepter la thèse des compagnies télégraphiques, selon laquelle cette interprétation constituait, de la part des directeurs, un excès de pouvoir, le différend opposant seulement les compagnies à la BIRD et au FMI et non pas un ou plusieurs Etats membres à ces organisations. La Commission, examinant l'affaire à la lumière de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City, 1947 et du Règlement télégraphique annexé à ladite Convention, a souligné que ces deux instruments, bien que n'autorisant pas l'octroi d'un traitement égal, n'interdisaient pas expressément l'octroi d'un tel traitement. En outre, aucune indication n'avait été donnée d'une intention quelconque d'abroger les autres privilèges accordés en matière de télécommunications à la BIRD et au FMI. Par la suite, le droit de la BIRD, du FMI et des autres organisations dont les constitutions contiennent les mêmes dispositions à jouir d'un traitement égal à celui dont bénéficient les gouvernements n'a plus été remis en cause.

97. Enfin, on peut noter qu'aux termes de la section 10 de l'article IV de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Agence ne jouit d'un traitement non moins favorable que le traitement accordé aux gouvernements que dans la mesure « compatible avec les conventions, règlement et accords internationaux » auxquels l'Etat intéressé est partie. Une disposition analogue figure à la section 13 de l'article VI de l'Accord relatif au siège de l'AIEA, conclu avec l'Autriche et à l'Article 10 de l'Accord relatif au siège de l'UNESCO, conclu avec la France.

Section 19. — Utilisation de codes et expédition de correspondance par courriers ou valises

98. La section 12 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées 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'Etat partie à la présente Convention et une institution spécialisée [198].

99. La plupart des institutions spécialisées n'utilisent pas de code et n'expédient pas de correspondance par courriers ou valises scellées. Celles qui le font ont déclaré qu'elles n'avaient pas éprouvé de difficultés sérieuses à faire reconnaître d'une façon appropriée leurs droits à cet égard.

100. Aucun arrangement concernant la sécurité n'a été conclu en application de cette section. On a signalé à plusieurs reprises que des Etats avaient censuré ou tenté de censurer des communications officielles et autres; il s'agit cependant de cas relativement rares et cette pratique a apparemment été abandonnée à la suite des protestations de l'institution intéressée.

Section 20. — Services postaux des institutions spécialisées et de l'AIEA

101. Ni les institutions spécialisées ni l'AIEA n'ont de services postaux analogues à ceux de l'ONU. Toutefois, dans les accords conclus en 1946 et en 1948 entre

[197] *In the matter of International Bank for Reconstruction and Development and International Monetary Fund v. All America Cables and Radio Inc., and Other Cable Companies*, Federal Communications Commission, 23 mars 1953. Cette affaire a été examinée en détail dans l'ouvrage de Gold intitulé *The Fund Agreement in the Courts*, p. 20 à 27 et 55 à 59.

[198] Il convient de noter que la disposition correspondante, c'est-à-dire la section 10 de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, ne contient pas de paragraphe relatif à l'adoption de mesures de sécurité, mais que la section 9 stipule que la correspondance et les communications de l'Organisation ne pourront être censurées.

la Suisse, d'une part, et l'OIT et l'OMS, d'autre part, il est prévu que les autorités fédérales suisses émettront des timbres spéciaux (timbres de service) dans les limites autorisées par les conventions de l'UPU. Des timbres ont été également émis à l'intention des autres institutions spécialisées dont le siège est situé en Suisse.

Section 21. — Services de radiodiffusion des institutions spécialisées et de l'AIEA

102. Ni les institutions spécialisées ni l'AIEA n'ont de système de radiodiffusion indépendant analogue à celui de l'ONU. Comme il a été mentionné plus haut à la section 18, certains messages émanant d'institutions spécialisées ont été transmis, dans des circonstances exceptionnelles, par le réseau entre points fixes de l'ONU.

CHAPITRE IV. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES

Section 22. — Catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII

103. La section 18 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées dispose:

> Chaque institution spécialisée déterminera les catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions du présent article, ainsi que celles de l'article VIII. Elle en donnera communication aux gouvernements de tous les Etats parties à la présente Convention en ce qui concerne ladite institution ainsi qu'au Secrétaire général des Nations Unies. Les noms des fonctionnaires compris dans ces catégories seront communiqués de temps à autre aux gouvernements précités.

104. La section 17 de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA comporte une disposition analogue aux termes de laquelle l'AIEA s'engage à communiquer aux Etats parties les noms des fonctionnaires de l'Agence auxquels s'appliquent les dispositions des articles VI et IX de l'Accord.

105. Pour appliquer la section 18, les institutions spécialisées se sont conformées aux critères établis par la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies aux termes de laquelle les privilèges et immunités en question sont accordés à tous les fonctionnaires « à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure ». Dans certains cas, cette règle a été consacrée par une résolution de la Conférence générale de l'institution considérée. Les fonctionnaires employés par les institutions spécialisées avec le titre d'« experts de l'assistance technique » ont, en conséquence, obtenu le bénéfice des privilèges et immunités énumérés aux articles VI et VIII. Plusieurs institutions ont néanmoins signalé qu'elles ont rencontré des difficultés au sujet de ces fonctionnaires, confondus, par les Etats hôtes en raison de leur titre, avec les « experts en mission ». Les privilèges et immunités nécessaires ont en règle générale été accordés après réception de mémorandum explicatifs de l'organisation intéressée et de l'ONU.

106. Aux termes d'un échange de notes entre l'Autriche et l'AIEA, il a été convenu qu'il fallait considérer que l'expression « fonctionnaires de l'AIEA », au sens de l'Accord relatif au siège, désignait également les fonctionnaires de l'ONU ou des institutions spécialisées affectées de façon durable à l'AIEA. C'est ainsi que les fonctionnaires de la FAO qui sont employés par la Division mixte FAD/AIEA pour l'agriculture de même que les fonctionnaires d'autres organismes des Nations Unies chargés de la liaison, en poste au siège de l'AIEA, bénéficient en Autriche du même statut que les fonctionnaires de l'AIEA.

107. Les listes des fonctionnaires auxquels s'appliquent les dispositions des articles VI et VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (ou, dans le cas de l'AIEA, des fonctionnaires auxquels s'appliquent les articles VI et IX de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA) sont normalement établies et communiquées aux Etats parties chaque année. Bien que les détails fournis ne soient pas toujours exactement les mêmes, on mentionne habituellement le nom de chaque fonctionnaire, sa qualité, sa nationalité et son lieu d'affectation actuel. Des listes spéciales sont en outre établies et communiquées à l'Etat hôte; ces listes sont tenues à jour pendant le courant de l'année au moyen d'additions et de suppressions périodiques, en fonction des mouvements de personnel. Dans certains cas, des listes spéciales sont établies en fonction de la nationalité et communiquées au gouvernement intéressé.

Section 23. — Immunité des fonctionnaires en ce qui concerne leurs actes officiels

108. Aux termes de la section 19 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, les fonctionnaires de ces institutions

> *a*) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits).

109. Les institutions spécialisées estiment que c'est à elles qu'il appartient de décider si, dans un cas donné, un fonctionnaire a agi ou non dans l'exercice de ses fonctions officielles. Pour trancher cette question, elles n'ont pas eu recours aux systèmes juridiques nationaux. Les institutions spécialisées ont soutenu que, bien qu'il ne soit pas souhaitable qu'elles demandent le bénéfice de l'immunité dans des circonstances ne le justifiant pas, il était néanmoins essentiel, pour qu'elles soient en mesure d'exercer leurs activités en toute indépendance, qu'elles puissent, le cas échéant, commencer par demander le bénéfice de l'immunité dans les cas où l'intéressé agissait, selon elles, dans l'exercice de ses fonctions officielles.

110. Les institutions spécialisées ont indiqué qu'il est arrivé relativement rarement que le bénéfice de l'immunité de juridiction n'ait pas été reconnu à l'un de leurs fonctionnaires; la plupart des incidents ayant donné lieu à une violation de l'immunité pour des actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles se sont produits en dehors des sièges des institutions.

111. En ce qui concerne l'étendue de l'immunité accordée, on peut noter qu'en 1965 un Etat Membre

a soutenu que l'immunité de juridiction accordée aux termes de la section 19 *a* n'exemptait pas deux fonctionnaires d'une institution spécialisée qui avaient été cités comme témoins dans une instance pénale engagée contre un tiers de l'obligation de répondre à cette citation. L'institution spécialisée en question a déclaré qu'elle ne pouvait admettre l'interprétation restrictive de la section 19 *a* qu'impliquait cette opinion; selon elle, l'immunité de juridiction accordée aux fonctionnaires s'appliquait non seulement à toutes les mesures judiciaires en rapport direct ou indirect avec leurs actes, mais encore aux demandes de renseignements concernant les activités de l'organisation, qu'il s'agisse d'une instance engagée contre le fonctionnaire lui-même ou contre un tiers. L'institution spécialisée était convaincue que la déposition demandée aux deux fonctionnaires dans cette affaire avait trait aux activités officielles de l'organisation ou à l'accomplissement de leurs fonctions officielles et que, par conséquent, ils jouissaient de l'immunité de juridiction aussi longtemps que l'organisation ne la levait pas. Eu égard à la deuxième phrase de la section 22 de la Convention concernant les institutions spécialisées [199], le Directeur général de l'organisation a décidé, après examen des circonstances de l'espèce, de lever l'immunité protégeant les deux fonctionnaires.

112. L'OMS a rédigé, à l'intention de ses bureaux régionaux, une circulaire leur indiquant les règles à suivre dans le cas où une instance judiciaire est engagée contre un fonctionnaire. Aux termes de cette instruction, tout fonctionnaire qui est impliqué dans une action judiciaire quelle qu'en soit la forme, qu'il s'agisse de poursuites pénales, d'une action civile ou d'une citation à comparaître comme témoin, est tenu de le signaler immédiatement. Dans le cas où le fonctionnaire intéressé est protégé par les privilèges et immunités diplomatiques, il ne peut pas être engagé d'instance judiciaire contre lui tant que l'OMS n'a pas levé son immunité. S'agissant des fonctionnaires auxquels s'applique la section 19 de la Convention concernant les institutions spécialisées, l'organisation doit examiner chaque cas d'espèce pour déterminer si l'acte dont il est question a un caractère officiel ou privé. La décision de l'organisation doit ensuite être communiquée par écrit au ministère des affaires étrangères qui est prié d'aviser à son tour les autorités judiciaires de l'Etat intéressé. En cas de divergence d'opinions entre l'Etat et l'organisation au sujet des conclusions auxquelles cette dernière est parvenue, il y a lieu, le cas échéant, de recourir à l'arbitrage international. Cette procédure ne s'applique pas au paiement des amendes dues pour les infractions mineures à la réglementation de la circulation. Il est entendu que les fonctionnaires sont couverts par l'immunité pour leurs actes officiels après qu'ils ont quitté le service de l'organisation qui les employait [200].

[199] Voir la section 31 par. 141 à 144, relative à la levée des privilèges et immunités des fonctionnaires où l'on trouvera également des renseignements supplémentaires au sujet des dépositions de fonctionnaires.

[200] Voir *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies,* section 23 *f,* par. 272 et 273.

Section 24. — Exonération fiscale des traitements et émoluments

113. Aux termes de la section 19 *b* de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, les fonctionnaires de ces institutions

> Jouiront, en ce qui concerne les traitements et émoluments qui leur sont versés par les institutions spécialisées, des mêmes exonérations d'impôt que celles dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, et dans les mêmes conditions.

114. L'instrument d'adhésion à la Convention transmis aux fins de dépôt par le Canada était assorti de la réserve suivante:

> Les ressortissants canadiens résidant ou demeurant habituellement au Canada ne bénéficieront pas de l'exonération en ce qui concerne les impôts ou droits institués par la législation canadienne.

En 1966, le Comité administratif de coordination a prié le Secrétaire général de reprendre la question avec le Gouvernement canadien [201].

115. La section 18 a) ii) de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA prévoit une immunité identique. Deux Etats, à savoir la République de Corée et le Pakistan, ont formulé des réserves en ce qui concerne l'application de cette disposition à leurs nationaux; la République fédérale d'Allemagne s'est réservé le droit d'imposer ses nationaux, pour autant qu'elle n'ait pas renoncé à ce droit en vertu de traités sur la double imposition.

116. L'immunité en question a généralement été respectée, sans qu'on constate de différence majeure entre le traitement réservé aux fonctionnaires de l'ONU d'une part et celui réservé aux fonctionnaires des institutions spécialisées d'autre part [202]. Les Etats qui n'ont pas ratifié la Convention concernant les institutions spécialisées ou n'ont pas conclu d'accords bilatéraux avec les diverses institutions ont appliqué leur loi nationale. Eu égard cependant au fait que dans la plupart des pays l'assujettissement à l'impôt est lié à la résidence ou au domicile, les fonctionnaires en poste en dehors de leur pays d'origine bénéficient souvent d'une exonération de fait en ce qui concerne leurs traitements et émoluments, bien que l'Etat intéressé n'ait pas accepté d'accorder d'exonération.

117. Dans les cas où l'impôt sur le revenu est perçu, l'organisation intéressée rembourse normalement les fonctionnaires pour éviter de soumettre certains fonctionnaires, par ailleurs dans des situations comparables, à un traitement inégal. Les procédures administratives ayant trait à ces remboursements sont interprétées de façon stricte; les institutions spécialisées n'acceptent d'effectuer le remboursement que si les conditions d'emploi du fonctionnaire le prévoient. L'OIT règle la question de la manière suivante:

a) Dans le cas des correspondants nationaux de l'OIT et des fonctionnaires des bureaux régionaux de cette

[201] Pour la question générale des réserves à la Convention concernant les institutions spécialisées, voir section 46, par. 188 à 191.

[202] Voir, en particulier pour ce qui est de la situation aux Etats-Unis et en Suisse, le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies,* section 24, par. 282 à 288.

organisation, qui sont habituellement ressortissants du pays où ils sont en poste, leurs émoluments sont fixés de manière à inclure un montant correspondant à celui de l'impôt dû;

b) En ce qui concerne les autres fonctionnaires, sous réserve que leur contrat prévoie expressément que leurs traitements sont exonérés d'impôt, les impôts acquittés sur les revenus provenant de l'OIT sont remboursés comme suit:

i) Dans le cas d'un fonctionnaire employé pendant toute la durée de l'exercice fiscal, le montant du remboursement ne dépasse pas le montant minimal de l'impôt que devrait acquitter ce fonctionnaire sur ces seuls revenus, compte tenu de toutes les exonérations et déductions auxquelles il a droit aux termes des lois et des règlements pertinents du pays considéré mais compte non tenu des revenus provenant d'autres sources que l'organisation ni des taux d'imposition plus élevés qui pourraient être appliqués du fait de ces autres revenus;

ii) Dans le cas d'un fonctionnaire qui n'a pas été employé pendant toute la durée de l'exercice fiscal, le montant du remboursement est égal, si l'intéressé n'a pas de revenus provenant d'une source autre que l'organisation, au montant minimal de l'impôt visé sous i; si l'intéressé a perçu d'autres revenus, le montant du remboursement est égal au plus faible des montants suivants:

Une fraction, correspondant au rapport entre la durée de la période pendant laquelle il a été employé et celle de l'exercice fiscal, du montant minimal visé sous i, ou

Une fraction du montant de l'impôt total acquitté par le fonctionnaire, fraction dont les termes sont les suivants:

$$\frac{\text{Revenu provenant de l'OIT assujetti à l'impôt}}{\text{Revenu total assujetti à l'impôt}} \times \text{Montant total de l'impôt}$$

iii) Un fonctionnaire qui, en raison du fait que l'on soustrait ultérieurement de son revenu total imposable les traitements et émoluments versés par l'organisation, récupère les sommes qu'il a déjà versées au titre de l'impôt sur le revenu, est tenu de rembourser à l'organisation la partie du montant récupéré que l'organisation lui avait déjà remboursée ou dont elle lui avait fait l'avance;

iv) Les fonctionnaires sont tenus de se conformer à la législation en matière d'impôt sur le revenu qui leur est applicable: l'organisation ne rembourse pas les amendes, intérêts ou autres charges dus par suite de la non-observation de cette législation.

118. En ce qui concerne les cotisations au régime de sécurité sociale, dans le cas des institutions ayant leur siège en France ou en Suisse, les fonctionnaires qui sont ressortissants de l'Etat hôte sont tenus de participer au régime national de sécurité sociale à moins qu'ils ne soient en mesure de prouver que l'organisation leur accorde une protection équivalente; la participation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est considérée comme telle. Dans le cas de l'AIEA, la question est réglementée par deux accords complémentaires à l'Accord relatif au siège; en gros, les fonctionnaires de nationalité autrichienne qui sont participants à la Caisse des pensions des Nations Unies sont exclus de l'application du système de pensions autrichien et, en ce qui concerne l'assurance maladie, peuvent décider soit de continuer à participer au système autrichien, soit d'adhérer à un système contractuel d'assurance agréé par l'AIEA.

Section 25. — Exemption des obligations relatives au service national

119. Alors que la section 18 *c* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit simplement que les fonctionnaires de l'Organisation sont « exempts de toute obligation relative au service national », on trouve une disposition plus précise dans la Convention des institutions spécialisées, dont la section 20 est conçue comme suit:

Les fonctionnaires des institutions spécialisées sont exempts de toute obligation relative au service national. Toutefois, cette exemption sera, par rapport aux Etats dont ils sont les ressortissants, limitée à ceux des fonctionnaires des institutions spécialisées qui, en raison de leurs fonctions, auront été nommément désignés sur une liste établie par le directeur général de l'institution spécialisée et approuvée par l'Etat dont ils sont les ressortissants.

En cas d'appel au service national d'autres fonctionnaires des institutions spécialisées, l'Etat intéressé accordera, à la demande de l'institution spécialisée, les sursis d'appel qui pourraient être nécessaires en vue d'éviter l'interruption d'un service essentiel.

120. La plupart des institutions spécialisées n'ont pas cherché à établir la liste dont il est question au premier paragraphe de cette disposition; il semble qu'un très petit nombre de fonctionnaires aient en fait été appelés à faire un service militaire. La seule pratique constante qui se soit développée intéresse les ressortissants suisses, dont la situation est exposée aux paragraphes 302 et 303 de la section 25 du Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies. Un petit nombre de fonctionnaires de nationalité suisse bénéficient d'une exemption totale de service militaire; l'impôt spécial qu'ils doivent acquitter dans ce cas n'est pas remboursé par les institutions spécialisées.

121. Conformément à l'article XIII, section 27 *g* de l'Accord relatif au siège de la FAO, le Gouvernement italien a, sur la demande de l'organisation, accordé des sursis d'appel aux fonctionnaires italiens de l'organisation.

Section 26. — Non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers

122. Aux termes de la section 19 *c* de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, les fonctionnaires de ces organisations

Ne seront pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux mesures restrictives relatives à l'immigration, ni aux formalités d'enregistrement des étrangers.

123. Les institutions spécialisées ont indiqué que cette disposition a généralement été respectée; on a signalé que dans plusieurs pays l'exemption des formalités d'enregistrement des étrangers est accordée automatiquement aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies et aux personnes à leur charge.

124. L'AIEA a indiqué que, bien qu'il n'existe pas en Autriche de formalités d'enregistrement des étrangers ni de mesures restrictives relatives à l'immigration, le locataire ou le bailleur de locaux d'habitation est tenu de faire une déclaration au commissariat de police local lorsqu'il prend résidence en Autriche ou change de résidence; cette obligation est imposée à toutes les personnes habitant l'Autriche et non aux étrangers seulement. L'AIEA a admis l'opinion du Gouvernement autrichien selon laquelle cette déclaration ne constitue pas une formalité d'enregistrement des étrangers au sens de la section 38 *f* de l'Accord relatif à son siège.

Section 27. — Facilités de change

125. La section 19 *d* de la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que les fonctionnaires

> Jouiront, en ce qui concerne les facilités de change, des mêmes privilèges que les membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.

126. La plupart des institutions spécialisées ont indiqué que l'application de cette disposition n'avait soulevé aucun problème particulier. L'OIT a cependant déclaré que les fonctionnaires en poste au siège et résidant en France devaient transférer 50 % de leur traitement par l'intermédiaire de la Chambre de compensation française aux taux de change officiel. L'organisation a accepté cette mesure parce que les fonctionnaires intéressés avaient choisi de vivre en France pour des raisons de convenance personnelle.

127. L'UNESCO a signalé qu'il arrive souvent que des fonctionnaires ou des experts en poste hors du siège ne puissent transférer leurs fonds lors de la cessation de service, de leur mutation ou de leur retour au siège, sans qu'il ait été établi pour autant que les membres des missions diplomatiques dans l'Etat en question soient assujettis à des restrictions du même ordre.

Section 28. — Facilités de rapatriement en période de crise internationale

128. La disposition contenue dans la section 19 *e* de la Convention concernant les institutions spécialisées, qui prévoit que les fonctionnaires

> Jouiront, en période de crise internationale, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les membres des missions diplomatiques de rang comparable,

n'a rarement ou même jamais été appliquée. Aucune institution spécialisée n'a conclu d'arrangement permanent avec un Etat membre pour des questions de rapatriement. Les seuls cas de rapatriement mentionnés ont trait au rapatriement, en octobre 1956, de tous les fonctionnaires, à quelques exceptions près, du bureau de l'OMS à Alexandrie, et à celui des personnes à charge de différents fonctionnaires des institutions spécialisées en poste au Congo, dont l'évacuation a été organisée par l'ONU.

Section 29. — Importation de mobilier et d'effets

129. Aux termes de la section 19 *f* de la Convention concernant les institutions spécialisées, les fonctionnaires

> Jouiront du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé.

La pratique des institutions spécialisées est, à cet égard, très voisine de celle de l'ONU [203]. Apparemment, seul le Royaume-Uni n'englobe pas les automobiles dans les « effets » qu'un fonctionnaire peut importer en franchise, encore que plusieurs autres pays en soumettent l'importation à une procédure d'« admission temporaire ». Le délai pendant lequel un fonctionnaire peut, après son entrée, importer son mobilier et ses effets en franchise varie entre 6 et 18 mois environ, selon les règlements douaniers des pays intéressés et les circonstances de l'espèce.

Section 30. — Privilèges et immunités diplomatiques du Directeur général et des autres fonctionnaires de rang élevé des institutions spécialisées et de l'AIEA

130. La section 21 de la Convention concernant les institutions spécialisées dispose que

> Outre les privilèges et immunités prévus aux sections 19 et 20, le directeur général de chaque institution spécialisée, ainsi que tout fonctionnaire agissant en son nom pendant son absence, tant en ce qui le concerne qu'en ce qui concerne ses conjoints et enfants mineurs, jouira des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques.

131. Les institutions spécialisées ont signalé que les privilèges et immunités diplomatiques mentionnés à la section 21 avaient été pleinement accordés sans difficulté. Plusieurs institutions ont ajouté que des privilèges et immunités diplomatiques avaient été accordés à certains autres fonctionnaires. La situation en ce qui concerne chacune de ces organisations est résumée ci-après.

i) *FAO*

132. Dans l'annexe relative à la FAO jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées, le bénéfice des dispositions mentionnées à la section 21 est étendu au Directeur général adjoint de l'Organisation. A la treizième session de la Conférence de la FAO, tenue en décembre 1965, il a été décidé d'accorder également les privilèges et immunités visés dans cette disposition aux Sous-Directeurs généraux de l'Organisa-

[203] Voir en particulier pour la pratique suivie en Suisse le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 29, par. 323 et 324.

tion. En outre, il est prévu à la section 29 de l'Accord relatif au siège de la FAO que

iii) Le Directeur général adjoint, les Assistants spéciaux du Directeur général, les Représentants régionaux, les hauts fonctionnaires du cabinet du Directeur général, les Directeurs et Directeurs adjoints des Divisions et tous autres hauts fonctionnaires que désignera le Directeur général en raison des responsabilités qui s'attachent à leurs fonctions, jouiront de privilèges et immunités, exemptions et facilités au moins égales à celles dont jouissent les membres du corps diplomatique.

Dans les accords relatifs à l'établissement de bureaux régionaux de la FAO, il est prévu que les fonctionnaires de la FAO jouiront de divers privilèges diplomatiques variant selon le rang des fonctionnaires, et allant de la totalité des privilèges et immunités dans le cas des fonctionnaires ayant le grade de Directeur, à des privilèges douaniers étendus dans le cas de fonctionnaires de rang moins élevé.

ii) *AIEA*

133. La section 20 de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA, qui est analogue à la section 21 de la Convention concernant les institutions spécialisées, octroie les mêmes privilèges et immunités « aux directeurs généraux adjoints et aux fonctionnaires de l'Agence de rang équivalent » qu'au Directeur général lui-même. Le Royaume-Uni a formulé une réserve expresse quant à l'application par ce pays des dispositions de la section 20 à ses ressortissants.

134. En vertu de la section 39 de l'Accord relatif au siège, tous les fonctionnaires de l'AIEA ayant le rang d'administrateur hors classe (P-5) ou un rang plus élevé, autres que les ressortissants autrichiens, jouissent de privilèges diplomatiques. Dans son commentaire sur l'Accord, l'Autriche indique que le rang d'administrateur hors classe correspond à celui de conseiller de légation dans les services diplomatiques. Le Gouvernement italien a accordé le statut diplomatique au Directeur du Centre international de physique théorique de Trieste.

iii) *BIRD, IDA, SFI, FMI*

135. Les organisations susmentionnées ont déclaré que certains de leurs fonctionnaires, notamment certains représentants résidents, s'étaient vu accorder, par courtoisie, des privilèges diplomatiques.

iv) *OACI*

136. En vertu du paragraphe 1 de l'annexe relative à l'OACI jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées, le bénéfice des dispositions mentionnées à la section 21 est également accordé au Président du Conseil de l'Organisation. L'Accord relatif à l'établissement d'un bureau régional conclu avec l'Egypte en 1953 dispose que le Président du Conseil de l'OACI, le Secrétaire général, les Secrétaires généraux adjoints, le Directeur et les Directeurs adjoints du Bureau pour le Moyen-Orient jouissent, pour eux-mêmes, pour leurs conjoints et leurs enfants mineurs « des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit et à l'usage international, aux envoyés diplomatiques ». La section 11 de l'accord conclu avec le Mexique le 20 décembre 1956 comporte une disposition analogue, à cela près que les mots « aux envoyés diplomatiques » n'y figurent pas. Dans un échange de notes daté du même jour, il était spécifié: « . . . il convient de préciser que la section 11 devrait être interprétée comme signifiant que, sans que cela implique nécessairement un parallèle avec les envoyés diplomatiques, ces prérogatives seront analogues à celles qui sont ordinairement accordées aux envoyés diplomatiques conformément au droit international. »

v) *OIT*

137. En vertu du paragraphe 2 de l'annexe relative à l'OIT jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées, le bénéfice des dispositions mentionnées à la section 21 est étendu à tout directeur général adjoint et à tout sous-directeur général de l'Organisation.

vi) *OMCI*

138. Le paragraphe 1 de l'annexe relative à l'OMCI jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées dispose:

Le Secrétaire général de l'Organisation et le Secrétaire du Comité de la sécurité maritime jouiront des privilèges, immunités, exemptions et facilités mentionnés à la section 21 de l'article VI des clauses-standard, sous cette réserve que les dispositions du présent paragraphe n'obligeront pas l'Etat Membre sur le territoire duquel se trouve le Siège de l'Organisation à appliquer à ses nationaux la section 21 de l'article VI des clauses-standard.

vii) *UNESCO*

139. En vertu du paragraphe 2 de l'annexe relative à l'UNESCO jointe à la Convention concernant les institutions spécialisées, le Directeur général adjoint jouit des avantages mentionnés à la section 21. En vertu de l'article 19 et de l'annexe B de l'Accord relatif au siège, les fonctionnaires ayant le rang d'administrateur hors classe (P-5) ou un rang plus élevé jouissent effectivement des privilèges et immunités diplomatiques; cependant, les fonctionnaires de nationalité française ne peuvent se prévaloir de ces immunités dans le cas de poursuites judiciaires visant des faits étrangers à leurs fonctions.

viii) *OMS*

140. En vertu du paragraphe 4 de l'annexe relative à l'OMS, les dispositions prévues par la section 21 de la Convention concernant les institutions spécialisées s'appliquent également aux directeurs généraux adjoints, aux sous-directeurs généraux et aux directeurs régionaux. Dans certains bureaux régionaux, les fonctionnaires ayant rang de directeur, tels que les directeurs régionaux adjoints, jouissent de privilèges diplomatiques en vertu de l'accord pertinent conclu avec l'Etat hôte. L'Organisation demande également qu'en application des dispositions du paragraphe 2 de l'article V de l'Accord de base conclu par l'OMS des privilèges diplomatiques soient accordés à ses représentants, dans les pays où ceux-ci sont affectés aux termes de cette disposition:

Les membres du personnel de l'Organisation, y compris les conseillers engagés par elle en qualité de membres du personnel affectés à la réalisation des fins visées par le présent Accord, seront

considérés comme fonctionnaires de l'Organisation, au sens de ladite Convention. Cette Convention s'appliquera également à tout représentant de l'Organisation nommé en . . ., qui bénéficiera des dispositions de la section 21 de la Convention susvisée.

Section 31. — Levée des privilèges et immunités des fonctionnaires [204]

141. La section 22 de la Convention concernant les institutions spécialisées dispose:

Les privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des institutions spécialisées et non pour leur bénéfice personnel. Chaque institution spécialisée pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice ne soit faite et où l'immunité peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'institution spécialisée.

142. Les institutions spécialisées n'ont que rarement ou jamais reçu de demandes de levée d'immunité à l'encontre de leurs fonctionnaires. Les quelques demandes qui ont été présentées concernaient pour la plupart des questions d'ordre privé (par exemple, des accidents de la circulation) dans lesquelles les fonctionnaires n'étaient pas impliqués dans leur capacité officielle; en conséquence, après que l'institution intéressée eut établi le caractère strictement privé de l'affaire, elle a accepté de lever l'immunité.

143. Une seule institution spécialisée a signalé avoir reçu une demande de levée d'immunité à propos d'un acte accompli par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions officielles. Une entreprise pharmaceutique privée a demandé que lui soit communiqué le nom de la personne qui avait fait une certaine déclaration dans une publication de cette institution, au sujet de l'utilisation d'un produit déterminé. L'institution intéressée a refusé de fournir ce renseignement, en arguant que la déclaration en question était l'expression de l'opinion collective d'un groupe technique de discussion et que la demande de renseignement sous-entendait une demande de levée d'immunité visant à poursuivre l'auteur en justice, ce qui était contraire aux dispositions de la Convention et à l'acte constitutif de l'institution, qui accordent l'immunité dans le cas de déclarations formulées dans le cadre de réunions officielles.

144. Lorsqu'à l'occasion d'un procès intenté contre des tierces personnes, des fonctionnaires ont été invités à comparaître comme témoins [205], les institutions ont la plupart du temps préféré autoriser le fonctionnaire à faire une déposition écrite plutôt que de lever l'immunité pour leur permettre de comparaître devant le tribunal, notamment lorsque le fonctionnaire devait témoigner à propos d'actes qu'il avait accomplis dans l'exercice de ses fonctions. La pratique a cependant varié en fonction des attributions du fonctionnaire, de la nécessité de protéger les intérêts de l'organisation, de la nature du procès en question et l'obligation pour l'institution de collaborer avec les autorités locales pour faciliter la bonne administration de la justice.

[204] Voir aussi section 8, par. 32 à 35.

[205] Voir aussi section 23, par. 111.

Section 32. — Collaboration avec les autorités des Etats Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice

145. La section 23 de la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que:

Chaque institution spécialisée collaborera en tout temps avec les autorités compétentes des Etats Membres en vue de faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tout abus auquel pourraient donner lieu les privilèges, immunités et facilités énumérés au présent article.

146. Les institutions spécialisées et l'AIEA ont pris les mesures voulues pour que cette disposition soit respectée. Lorsque les autorités de police locales ont déposé une réclamation (il s'agit en général d'infractions aux règlements de la circulation), l'affaire a été signalée à l'attention du fonctionnaire ou des fonctionnaires intéressés et, si nécessaire, des mesures disciplinaires ont été prises à leur encontre. Les organisations se sont également efforcées, par l'adoption de certaines mesures administratives, de faire en sorte que les fonctionnaires s'acquittent de leurs dettes reconnues. Des cas plus délicats se sont présentés lorsqu'un Etat Membre a demandé que des sommes dues à un fournisseur soient versées à une tierce partie, par exemple soit à l'administration des contributions directes et indirectes de l'Etat en question, soit à un particulier, en exécution d'une décision judiciaire. Tout en réaffirmant leur propre immunité de juridiction, les organisations intéressées ont tâché de faire en sorte qu'il soit effectivement répondu à ces demandes.

CHAPITRE V. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES EXPERTS EN MISSION POUR LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA ET DES PERSONNES AYANT DES AFFAIRES OFFICIELLES Á TRAITER AVEC LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES ET L'AIEA

Section 33. — Personnes entrant dans la catégorie des experts en mission pour les institutions spécialisées et l'AIEA

147. Aux termes de l'article VI de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, certaines immunités, analogues dans leurs grandes lignes à celles dont jouissent les fonctionnaires de l'organisation, sont accordées aux « experts . . . lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies ». La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées ne contient pas d'article équivalent; la seule référence qui soit faite aux « experts » dans le texte de la Convention se trouve à la section 29 de l'article VIII, aux termes de laquelle les Etats parties sont priés d'accorder des facilités de voyage aux « experts et autres personnes » qui voyagent « pour le compte d'une institution spécialisée ». Cependant, les dispositions de l'article VI de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies sont reprises dans les annexes à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées relatives à la FAO, l'OACI, l'OIT, l'OMCI, l'UNESCO et l'OMS.

148. La désignation d'« expert » a été relativement peu utilisée. Une institution a dit que sa pratique, qui peut être considérée comme représentative de la pratique des autres institutions, consistait, d'une manière générale, à inclure dans cette catégorie toutes les personnes qui sont nommées temporairement pour remplir des fonctions consultatives auprès de l'organisation ou d'un gouvernement et qui ne sont pas considérées comme fonctionnaires de l'organisation. Dans le cas de l'AIEA, l'éventail des personnes qui doivent être considérées comme des experts est défini dans une certaine mesure par les termes de la section 23 de l'article VII de l'Accord de l'AIEA sur les privilèges et immunités. Il est en effet indiqué dans cette section que les privilèges et immunités énumérés dans l'article seront accordés aux

experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article VI) qui exercent des fonctions auprès des commissions de l'Agence ou accomplissent des missions pour cette dernière, y compris des missions en qualité d'inspecteurs conformément à l'article XII du Statut de l'Agence ou en qualité de chargés d'étude conformément à l'article XI dudit Statut.

Dans la pratique, ce sont des fonctionnaires de l'Agence et non des experts au sens défini dans cette section qui sont désignés comme inspecteurs de l'AIEA.

Section 34. — Privilèges et immunités des experts en mission pour les institutions spécialisées et l'AIEA

149. Les dispositions pertinentes des diverses annexes et de l'article VII de l'Accord de l'AIEA sur les privilèges et immunités sont presque identiques; à peu de chose près, les experts en question jouissent de l'immunité d'arrestation et de saisie de leurs bagages personnels; de l'immunité de toute juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles; de l'inviolabilité de tous papiers et documents; et des facilités diplomatiques en ce qui concerne les restrictions monétaires ou de change. Dans la mesure où ces privilèges et immunités sont analogues à certains de ceux qui sont accordés aux fonctionnaires en vertu de l'article VI de la Convention, la pratique des institutions spécialisées vis-à-vis de ces derniers peut être considérée comme également applicable. Il ne semble pas que de grandes différences d'interprétation aient surgi dans le cas de ces privilèges et immunités communs, tels qu'ils sont appliqués aux fonctionnaires, d'une part, et aux experts, de l'autre.

Section 35. — Privilèges et immunités des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec les institutions spécialisées et l'AIEA

150. Outre les fonctionnaires, les experts en mission et les représentants des Etats Membres, des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec une institution spécialisée ou avec l'AIEA, peuvent également jouir de privilèges et immunités. Entrent dans cette catégorie les personnes appelées à témoigner devant des organes des institutions spécialisées ou à leur fournir des renseignements, les représentants de la radio et de la presse et les participants à des cycles d'études et réunions analogues organisés par les institutions spécialisées.

151. Un certain nombre d'accords contiennent des dispositions à cet effet; on trouvera certains des principaux exemples ci-dessous. La section 27 de l'article V de l'Accord relatif au siège de l'OACI contient la disposition suivante:

Le Gouvernement canadien autorisera et facilitera l'entrée au Canada des personnes suivantes:

a) Les représentants de la presse, de la radio, du cinéma ou d'autres services d'information que l'Organisation aurait décidé d'accréditer après consultation avec le Gouvernement canadien.

La section 27 de l'article IX de l'Accord conclu entre l'Egypte et l'OACI stipule que le Gouvernement égyptien prendra « toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'entrée et le séjour en Egypte, ainsi que le départ de ce pays, de toutes les personnes appelées à titre officiel auprès de l'Organisation ».

152. Aux termes de la section 23 de l'article X de l'Accord relatif au siège de la FAO, le Gouvernement italien accorde des facilités de transit aux « personnes invitées par la FAO à se rendre au siège central pour affaires officielles » et dont les noms seront communiqués au gouvernement hôte par le Directeur général et s'engage également à leur accorder la protection nécessaire pendant leur circulation en transit. En outre, aux termes de l'article XIV du même accord, les « représentants d'organisations ou d'organismes officiels invités par la FAO » jouissent des mêmes immunités et privilèges que les experts [206].

153. Dans le cas de l'UNESCO, l'article 9 de l'Accord relatif au siège de cette organisation dispose que les autorités françaises autoriseront, sans frais de visa, l'entrée et le séjour en France de personnes appelées pour affaires officielles au siège de l'organisation. Entrent dans cette catégorie:

e) Les membres du conseil de direction et les fonctionnaires des organisations non gouvernementales admises par l'Organisation au bénéfice d'arrangements consultatifs et dont les bureaux sont établis au siège.

et

g) Toutes personnes invitées, pour affaires officielles, par la Conférence générale, le Conseil exécutif ou le Directeur général de l'Organisation.

ainsi que les représentants de la presse et autres moyens d'information publique et les représentants des organisations non gouvernementales jouissant du statut consultatif auprès de l'organisation, autres que ceux qui sont visés à l'alinéa *e* ci-dessus. Ces personnes ne pourront être contraintes à quitter le territoire français que dans le cas où elles auraient abusé des privilèges qui leur sont reconnus en poursuivant des activités sans rapport avec leurs fonctions officielles

[206] Voir également la section 20 de l'article X de l'Accord conclu entre le Chili et la FAO; la section 19 de l'article VIII de l'Accord conclu entre la FAO et l'Egypte; et la section 23 de l'article XII de l'Accord conclu entre la FAO et la Thaïlande.

et aucune mesure tendant à les contraindre à quitter le territoire français ne sera prise sans l'approbation du Ministre des affaires étrangères, après consultation avec le Directeur général de l'UNESCO. L'article 14 des Accords conclus entre la Suisse et l'OIT, l'OMS et l'OMM garantit la liberté d'accès et de séjour à toutes les personnes appelées par ces organisations, quelle que soit leur nationalité.

154. Conformément à l'article XVI de l'Accord relatif au siège de l'AIEA, les représentants d'organisations avec lesquelles l'AIEA a établi des relations officielles conformément à son statut, ou qui sont invités pour affaires officielles par le Conseil des gouverneurs ou la Conférence générale, jouissent des mêmes privilèges et immunités, y compris les facilités de transit et de séjour, que les experts ou membres des missions de l'AIEA.

155. Les institutions spécialisées ont indiqué que relativement peu de difficultés avaient surgi à propos de cette question. Toutefois, les institutions sont intervenues dans certains cas auprès des autorités compétentes pour accélérer l'octroi de visas afin de permettre aux personnes intéressées de s'acquitter de leurs fonctions officielles.

CHAPITRE VI. — LAISSEZ-PASSER DES NATIONS UNIES ET FACILITÉS DE VOYAGE

Section 36. — Délivrance de laissez-passer des Nations Unies et reconnaissance par les Etats de ces laissez-passer en tant que titres valables de voyage

156. La section 26 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est libellée comme suit:

> Les fonctionnaires des institutions spécialisées auront le droit d'utiliser les laissez-passer des Nations Unies, et ce conformément à des arrangements administratifs qui seront négociés entre le Secrétaire général des Nations Unies et les autorités compétentes des institutions spécialisées auxquelles seront délégués les pouvoirs spéciaux de délivrer les laissez-passer. Le Secrétaire général des Nations Unies notifiera à chacun des Etats parties à la présente Convention les arrangements administratifs qui auront été conclus.

La section 27 contient en outre la disposition suivante:

> Les laissez-passer des Nations Unies délivrés aux fonctionnaires des institutions spécialisées seront reconnus et acceptés comme titre valable de voyage par les Etats parties à la présente Convention.

157. Des accords ont été conclus avec chacune des institutions spécialisées [207] et avec l'AIEA [208] concernant la délivrance de laissez-passer des Nations Unies par l'ONU, à la suite d'une demande officielle d'une institution spécialisée ou de l'AIEA tendant à obtenir un laissez-passer pour un de leurs fonctionnaires. Le seul organisme, autre que l'ONU elle-même, qui ait délivré des laissez-passer a été l'OIT, en vertu d'un accord conclu entre les deux organisations en 1950 [209]; la section 26 fait expressément mention de la délégation aux institutions spécialisées du pouvoir de délivrer des laissez-passer des Nations Unies. Les conditions dans lesquelles l'OIT délivre ses laissez-passer sont presque identiques à celles dans lesquelles sont délivrés les laissez-passer des Nations Unies. Comme le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires de l'ONU, les directeurs généraux et certains autres hauts fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'AIEA reçoivent des laissez-passer à couverture rouge.

158. Bien que les Etats aient reconnu le laissez-passer comme étant un titre de voyage valable, dans un certain nombre de pays, les titulaires doivent également présenter leur passeport national pour être autorisés à entrer dans le pays. Une institution a protesté contre cette pratique, d'autant plus que dans les cas en question, les laissez-passer présentés portaient un visa d'entrée. Il convient également de noter que, comme un certain nombre d'Etats, en particulier en Europe, ont conclu des accords autorisant, sur une base de réciprocité, la libre entrée de leurs ressortissants, il est souvent moins utile de présenter un laissez-passer qu'un passeport national. En général, les institutions spécialisées estiment que le laissez-passer est surtout utile lorsqu'en raison de l'existence de relations tendues ou d'autres difficultés entre les deux pays intéressés, la présentation du seul passeport national risque d'entraîner des retards ou de créer des difficultés; toutefois, en dehors de ce cas, il est souvent plus commode d'utiliser le passeport national.

Section 37. — Liberté de mouvement du personnel des institutions spécialisées et de l'AIEA; inapplicabilité de la théorie de la persona non grata

159. Bien que les institutions spécialisées et l'AIEA aient moins que l'ONU l'occasion de faire valoir le droit de leurs fonctionnaires et d'autres personnes (par exemple, des experts en mission) d'obtenir de tous les Etats membres l'autorisation de se déplacer librement, elles ont parfois été obligées d'intervenir. En 1961, puis à nouveau en 1963, à la suite de protestations présentées par une institution spécialisée, le Secrétaire général de l'ONU a protesté auprès du gouvernement d'un Etat Membre qui avait refusé d'acueillir certains fonctionnaires de l'institution spécialisée intéressée et de l'ONU en raison de leur nationalité [210].

160. La théorie de la *persona non grata* ne s'applique pas aux fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'AIEA car, tout autant que le personnel de l'ONU, ils doivent exercer leurs fonctions en tant que fonctionnaires internationaux indépendants et impartiaux,

[207] On trouvera un exemple de l'accord type dans le *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 42, par. 384.

[208] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 281, p. 371.

[209] *Ibid.*, Vol. 68, p. 215.

[210] Voir *Résumé de la pratique suivie en ce qui concerne le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies*, section 37, par. 366 et 367.

et non en tant que diplomates accrédités auprès d'un gouvernement particulier.

La section 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées stipule ce qui suit:

> ... les fonctionnaires visés à la section 18 ne seront pas contraints par les autorités territoriales de quitter le pays dans lequel ils exercent leurs fonctions en raison d'activités exercées par eux en leur qualité officielle.

Elle contient en outre la disposition suivante:

> Toutefois, dans le cas où une telle personne abuserait du privilège de résidence en exerçant dans ce pays des activités sans rapport avec ses fonctions officielles, elle pourra être contrainte de quitter le pays par le Gouvernement de celui-ci, sous réserve des dispositions ci-après:
>
> 2. I) ... les personnes jouissant de l'immunité diplomatique aux termes de la section 21 ne seront pas contraintes de quitter le pays si ce n'est conformément à la procédure diplomatique applicable aux envoyés diplomatiques accrédités dans ce pays.
>
> II) Dans le cas d'un fonctionnaire auquel ne s'applique pas la section 21, aucune décision d'expulsion ne sera prise sans l'approbation du ministre des affaires étrangères du pays en question, approbation qui ne sera donnée qu'après consultation avec le directeur général de l'institution spécialisée intéressée; et si une procédure d'expulsion est engagée contre un fonctionnaire, le directeur général de l'institution spécialisée aura le droit d'intervenir dans cette procédure pour la personne contre laquelle la procédure est intentée.

161. Deux institutions spécialisées ont signalé que des membres de leur personnel — il s'agissait dans tous les cas de fonctionnaires de l'assistance technique ou de consultants — ont parfois fait l'objet de mesures d'expulsion, en violation de la section 25. Une des institutions spécialisées a déclaré que, dans la majorité des cas, ces mesures avaient été prises pour des raisons politiques étrangères à l'affaire et n'étaient pas justifiées. Sauf lorsqu'il existait des motifs manifestement répréhensibles, l'institution s'est contentée de demander au fonctionnaire intéressé de soumettre une protestation et l'a ensuite nommé à un autre poste. L'autre institution a déclaré que deux de ses fonctionnaires avaient été expulsés sur l'intervention des autorités de police de l'Etat intéressé, sans que le ministre des affaires étrangères ou l'institution aient été consultés. L'institution spécialisée ayant protesté, la décision d'expulsion a été rapportée.

Section 38. — Délivrance de visas aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies

162. La section 28 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est libellée comme suit:

> Les demandes de visas (lorsque des visas sont nécessaires) émanant de fonctionnaires des institutions spécialisées titulaires de laissez-passer des Nations Unies et accompagnées d'un certificat attestant que ces fonctionnaires voyagent pour le compte d'une institution spécialisée, devront être examinées dans le plus bref délai possible. En outre, des facilités de voyage rapide seront accordées aux titulaires de ces laissez-passer.

163. Les institutions spécialisées ont signalé que, bien qu'en général cette disposition ait été observée, l'expression « dans le plus bref délai possible » a donné lieu à des interprétations très diverses, variant souvent en fonction de la nationalité du titulaire du laissez-passer. Une des institutions a déclaré que la disposition contenue dans la deuxième phrase de la section 28 n'avait pas été observée.

164. En général les visas sont délivrés gratuitement. Toutefois, un certain nombre de pays font payer une taxe pour les visas apposés sur les passeports nationaux, même si les titulaires de ces passeports sont munis d'un certificat indiquant qu'ils voyagent pour le compte d'une institution spécialisée. Enfin, la presque totalité des pays (certains accordent des exemptions, les Pays-Bas et le Royaume-Uni par exemple) imposent le paiement de taxes pour proroger les passeports.

Section 39. — Certificats délivrés par les institutions spécialisées et l'AIEA

165. La section 29 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est libellée comme suit:

> Des facilités analogues à celles qui sont mentionnées à la section 28 seront accordées aux experts et autres personnes qui, sans être munis d'un laissez-passer des Nations Unies, seront porteurs d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte d'une institution spécialisée.

166. Les personnes auxquelles on délivre des certificats indiquant qu'elles voyagent pour le compte d'une institution spécialisée sont généralement des consultants ou autres personnes qui n'appartiennent pas au personnel de l'institution [211] et qui sont envoyés en mission ou employés au titre de contrats de durée relativement courte. Les institutions spécialisées ont exprimé des opinions différentes sur l'efficacité de ces documents; certaines ont estimé qu'ils avaient été utiles mais d'autres ont trouvé qu'ils n'avaient qu'une utilité limitée dans des cas difficiles.

167. Outre ces certificats, les institutions spécialisées ont également délivré des certificats familiaux aux personnes à charge des membres de leur personnel, ordinairement de ceux qui sont en poste hors du siège, en vue d'indiquer les rapports qu'elles ont avec l'institution lorsqu'elles ne voyagent pas en même temps que le fonctionnaire intéressé. Ces certificats familiaux sont analogues quant à la forme à ceux délivrés par l'ONU.

168. Enfin, il y a lieu de noter qu'outre le laissez-passer qui est utilisé pour les voyages internationaux, l'OIT a délivré des cartes d'identité spéciales à ses correspondants nationaux, qui s'en servent dans leurs pays. Ainsi que l'indique leur nom, ces cartes d'identité sont essentiellement destinées non pas à faciliter les déplacements proprement dits mais à certifier que le titulaire est un représentant officiel de l'OIT.

---

[211] Voir section 33, par. 147 à 149.

Section 40. — Facilités diplomatiques accordées aux directeurs généraux et autres hauts fonctionnaires des institutions spécialisées et de l'AIEA lorsqu'ils voyagent pour le compte de ces institutions

169. La section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées est libellée comme suit:

Les directeurs généraux des institutions spécialisées, directeurs généraux adjoints, directeurs de département et autres fonctionnaires d'un rang au moins égal à celui de directeur de département des institutions spécialisées, voyageant pour le compte des institutions spécialisées et munis d'un laissez-passer des Nations Unies, jouiront des mêmes facilités de voyage que les membres des missions diplomatiques d'un rang comparable.

170. L'interprétation et l'application de cette section n'ont soulevé aucun problème particulier. Selon une institution spécialisée, la présentation du passeport national accompagnée de celle du laissez-passer est contraire à l'esprit de cette disposition, dans le cas des fonctionnaires visés à la section 30.

CHAPITRE VII. — RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Section 41. — Règlement des différends

171. La section 31 de la Convention concernant les institutions spécialisées stipule ce qui suit:

Chaque institution spécialisée devra prévoir des modes de règlement appropriés pour:

a) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'institution spécialisée serait partie;

b) Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire d'une institution spécialisée qui, du fait de la situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée conformément aux dispositions de la section 22.

172. En tant que mode de règlement approprié des différends en matière de contrats commerciaux, la plupart des institutions spécialisées ont prévu le recours à l'arbitrage [212]. Cependant, les différends sérieux ont été relativement rares, et, dans la plupart des cas, ils ont été réglés au moyen de négociations entre les parties.

173. Une organisation a fait mention de deux affaires de droit privé auxquelles elle a été partie. Dans la première affaire, le père d'un membre du personnel était tombé dans l'escalier et s'était blessé alors qu'il sortait du bureau de son fils. Un homme de loi local qui avait été consulté a déclaré que, si la loi nationale devait s'appliquer, il y avait peu de chances que l'organisation soit tenue de payer des dommages-intérêts. L'organisation a donc refusé de payer la somme demandée par le blessé. Finalement, les parties sont convenues que le différend devait être soumis à l'arbitrage et être jugé conformément au droit local. L'arbitre s'est prononcé en faveur du blessé et a alloué au blessé des dommages-intérêts s'élevant à un peu plus d'un tiers de la somme initialement réclamée. L'organisation a été également sommée de payer les frais d'arbitrage. La deuxième affaire portait sur un différend entre l'organisation et l'entrepreneur de travaux publics qui avait été chargé de la construction du bâtiment du siège. L'organisation a demandé à deux ministres, membres du gouvernement du pays hôte, de lui recommander deux hauts fonctionnaires nationaux qui accepteraient d'examiner la demande de l'entrepreneur. Après avoir examiné la question, ces deux fonctionnaires ont rejeté trois chefs de demande sur neuf et ont conclu qu'une somme, représentant à peu près 14 % de la somme initialement demandée, était payable à l'entrepreneur. Le Directeur général de l'organisation a accepté leurs conclusions et a offert à l'entrepreneur la somme que les fonctionnaires avaient estimé devoir lui être versée compte tenu des conditions du marché. L'entrepreneur a finalement accepté cette somme, augmentée des intérêts échus.

174. En ce qui concerne les différends impliquant des fonctionnaires, comme les demandes de désistement ont été acceptées dans presque tous les cas, si tant est qu'il y ait eu des refus, aucune procédure officielle de règlement n'a été établie.

Section 42. — Règlement des différends relatifs à l'abus de privilèges

175. La section 24 de la Convention concernant les institutions spécialisées stipule ce qui suit:

Si un Etat partie à la présente Convention estime qu'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité accordés par la présente Convention, des consultations auront lieu entre cet Etat et l'institution spécialisée intéressée en vue de déterminer si un tel abus s'est produit et, dans l'affirmative, d'essayer d'en prévenir la répétition. Si de telles consultations n'aboutissent pas à un résultat satisfaisant pour l'Etat et l'institution spécialisée intéressée, la question de savoir s'il y a eu abus d'un privilège ou d'une immunité sera portée devant la Cour internationale de Justice, conformément à la section 32. Si la Cour internationale de Justice constate qu'un tel abus s'est produit, l'Etat partie à la présente Convention et affecté par ledit abus aura le droit, après notification à l'institution spécialisée intéressée, de cesser d'accorder, dans ses rapports avec cette institution, le bénéfice du privilège ou de l'immunité dont il aurait été fait abus.

176. Les institutions spécialisées ont indiqué qu'aucun cas relevant de cette section ne s'était produit et qu'à leur connaissance aucune institution ni aucun Etat n'avait jamais sérieusement envisagé de recourir à la procédure prévue par cette disposition. Une institution a exprimé l'opinion que le fait de porter devant la Cour internationale de Justice la question de savoir s'il y avait eu abus d'un privilège ou d'une immunité était un moyen pas trop compliqué de régler les abus possibles; le recours à l'arbitrage serait un moyen approprié. Aucune disposition de cet ordre n'existe dans la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies.

177. Les instruments d'adhésion déposés par les Gouvernements de la Tchécoslovaquie, de la République socialiste soviétique de Biélorussie, de la

[212] Voir section 1, par. 5. En ce qui concerne la BIRD, l'IDA et la SFI, la pratique suivie est différente à maints égards dans le cas des contrats non commerciaux, qui constituent l'essentiel des activités de ces institutions. Voir section 1, par. 7 et 8 et section 43, par. 180.

République socialiste soviétique d'Ukraine et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont été accompagnés de réserves déclarant que ces gouvernements ne se considéraient pas liés par les dispositions des sections 24 et 32 prévoyant le recours obligatoire à la Cour internationale de Justice.

Section 43. — Renvoi à la Cour internationale de Justice des contestations portant sur l'interprétation de la Convention concernant les institutions spécialisées

178. La section 32 de la Convention concernant les institutions spécialisées stipule ce qui suit:

Toute contestation portant sur l'interprétation ou l'application de la présente Convention sera portée devant la Cour internationale de Justice, à moins que, dans un cas donné, les parties ne conviennent d'avoir recours à un autre mode de règlement. Si un différend surgit entre une des institutions spécialisées d'une part, et un Etat membre d'autre part, un avis consultatif sur tout point de droit soulevé sera demandé en conformité de l'Article 96 de la Charte et de l'Article 65 du Statut de la Cour, ainsi que des dispositions correspondantes des accords conclus entre les Nations Unies et l'institution spécialisée intéressée. L'avis de la Cour sera accepté par les parties comme décisif.

179. Les institutions spécialisées ont déclaré qu'il n'existait pas de pratique concernant cette section. Elles n'avaient envisagé d'appliquer la section 32 dans aucun cas d'espèce. Il y a lieu de noter que plusieurs accords de siège prévoient que les contestations portant sur des points d'interprétation seront réglées au moyen de l'arbitrage, en cas d'échec des négociations.

180. Dans le cas de la BIRD, de l'IDA, de la SFI et du FMI une disposition de leurs annexes respectives à la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que la section 32 ne s'appliquera qu'aux contestations « portant sur l'interprétation ou sur l'application des dispositions relatives aux privilèges et immunités », dont l'organisation considérée jouit en vertu de la Convention, « et qui ne font pas partie de ceux qu'elle peut revendiquer en vertu de son acte constitutif ou de toute autre disposition ». L'interprétation de l'acte constitutif de ces organisations relève uniquement du directeur exécutif de l'organisation considérée, dans les conditions fixées par l'acte lui-même.

181. Ainsi qu'il a été indiqué à la section 42, par. 177, les instruments d'adhésion déposés par les Gouvernements de la Tchécoslovaquie, de la République socialiste soviétique de Biélorussie, de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont été accompagnés de réserves concernant la section 32 de la Convention concernant les institutions spécialisées.

CHAPITRE VIII.— ANNEXES ET DISPOSITIONS FINALES

Section 44. — Annexes à la Convention concernant les institutions spécialisées

182. L'article X de la Convention concernant les institutions spécialisées prévoit que des modifications pourront être apportées aux clauses-standard de la Convention pour chacune des institutions spécialisées au moyen d'annexes distinctes. Les différentes modifications apportées aux clauses-standard ont été mentionnées dans les sections appropriées de la présente étude.

183. Les sections 33 à 38 et la section 40 de l'article X disposent:

Section 33

Les clauses-standard s'appliqueront à chaque institution spécialisée, sous réserve de toute modification résultant du texte final (ou revisé) de l'annexe relative à cette institution, ainsi qu'il est prévu aux sections 36 et 38.

Section 34

Les dispositions de la Convention doivent être interprétées à l'égard de chacune des institutions spécialisées en tenant compte des attributions qui lui sont assignées par son acte organique.

Section 35

Les projets d'annexes 1 à 9 constituent des recommandations aux institutions spécialisées qui y sont nommément désignées. Dans le cas d'une institution spécialisée qui n'est pas désignée à la section 1, le Secrétaire général des Nations Unies transmettra à cette institution un projet d'annexe recommandé par le Conseil économique et social.

Section 36

Le texte final de chaque annexe sera celui qui aura été approuvé par l'institution spécialisée intéressée conformément à sa procédure constitutionnelle. Chacune des institutions spécialisées transmettra au Secrétaire général des Nations Unies une copie de l'annexe approuvée par elle, qui remplacera le projet visé à la section 35.

Section 37

La présente Convention deviendra applicable à une institution spécialisée lorsque celle-ci aura transmis au Secrétaire général des Nations Unies le texte final de l'annexe qui la concerne et lui aura notifié son acceptation des clauses-standard modifiées par l'annexe et son engagement de donner effet aux sections 8, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 42 et 45 (sous réserve de toutes modifications de la section 32 qu'il pourrait être nécessaire d'apporter au texte final de l'annexe pour que celui-ci soit conforme à l'acte organique de l'institution) ainsi qu'à toutes dispositions de l'annexe qui imposent des obligations à l'institution. Le Secrétaire général communiquera à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'à tous autres Etats membres des institutions spécialisées des copies certifiées conformes de toutes les annexes qui lui auraient été transmises en vertu de la présente section, ainsi que des annexes revisées transmises en vertu de la section 38.

Section 38

Si une institution spécialisée, après avoir transmis le texte final d'une annexe conformément à la section 36, adopte conformément à sa procédure constitutionnelle certains amendements à cette annexe, elle transmettra le texte revisé de l'annexe au Secrétaire général des Nations Unies.

Section 40

Il est entendu que les clauses standards modifiées par le texte final d'une annexe transmise par une institution spécialisée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en vertu de la section 36 (ou d'une annexe revisée transmise en vertu de la section 38) devront être en harmonie avec les dispositions de l'acte organique de l'institution alors en vigueur, et que s'il est nécessaire d'apporter à cet effet un amendement à cet acte, un tel amendement devra

avoir été mis en vigueur conformément à la procédure constitutionnelle de l'institution avant la transmission du texte final (ou revisé) de l'annexe.

Aucune disposition de l'acte organique d'une institution spécialisée, ni aucun droit ou obligation que cette institution peut par ailleurs posséder, acquérir ou assumer, ne sauraient être abrogés par le seul effet de la présente Convention, qui ne pourra pas davantage y apporter de dérogation.

184. Les annexes adoptées au titre de ces dispositions se répartissent en trois groupes:

i) *Annexes relatives à l'UIT, à l'UPU et à l'OMM*

Ces annexes prévoient que les clauses-standard seront appliquées sans modification, à ceci près que dans le cas de l'UIT, cette institution

... ne demandera pas pour elle-même le bénéfice du traitement privilégié prévu dans la section 11 de l'article IV pour les facilités de communications [213].

ii) *Annexes relatives à la FAO, à l'OACI, à l'OIT, à l'OMCI, à l'UNESCO et à l'OMS*

Ces annexes stipulent, avec quelques variantes, que les dispositions de l'article V et des paragraphes 1 et 2 (I) de la section 25 de l'article VII seront applicables à divers membres des organes directeurs des institutions susmentionnées [214], que les privilèges et immunités mentionnés dans la section 21 seront également accordés à certains hauts fonctionnaires de l'institution [215] et que les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article VI) jouiront des privilèges et des immunités énumérés dans l'annexe appropriée [216].

Les annexes relatives à la FAO et l'OMS ont été revisées; ces deux institutions ont indiqué qu'aucun problème ne s'était posé à cette occasion.

iii) *Annexes relatives à la BIRD, à l'IDA, à la SFI et au FMI*

Ces annexes prévoient que:

1) La section 32 ne s'appliquera qu'aux contestations portant sur l'interprétation ou sur l'application des dispositions relatives aux seuls privilèges et immunités accordés en vertu de la Convention et qui ne font pas partie de ceux que ces institutions peuvent revendiquer en vertu de leurs actes constitutifs ou de toute autre disposition [217],

2) Les dispositions de la Convention ou des annexes ne porteront en aucune manière atteinte aux actes constitutifs de ces institutions ou n'affecteront ou ne limiteront aucun des droits accordés en vertu de ces actes constitutifs, d'une loi de l'un des Etats membres, ou de toute autre disposition;

3) dans le cas de la BIRD, de l'IDA et de la SFI, ces institutions ne pourront être poursuivies que dans certaines circonstances déterminées [218].

4) dans le cas de la SFI l'alinéa *b* de la section 7 des clauses-standard s'appliquera à la Société, sous réserve des dispositions de la section 5 de l'article III des statuts de la Société [219], et que la Société a la faculté de renoncer à l'un quelconque des privilèges et immunités conférés en vertu de l'article VI de ses statuts, dans la mesure et dans les conditions qu'elle détermine [220].

Section 45. — Accords additionnels

185. La section 39 de la Convention concernant les institutions spécialisées dispose:

Les dispositions de la présente Convention ne comporteront aucune limitation et ne porteront en rien préjudice aux privilèges et immunités qui ont été déjà ou qui pourraient être accordés par un Etat à une institution spécialisée en raison de l'établissement de son siège ou de ses bureaux régionaux sur le territoire de cet Etat. La présente Convention ne saurait être interprétée comme interdisant la conclusion entre un Etat partie et une institution spécialisée d'accords additionnels tendant à l'aménagement des dispositions de la présente Convention, à l'extension ou à la limitation des privilèges et immunités qu'elle accorde.

186. Ainsi qu'il était prévu dans cette section, les institutions spécialisées ont conclu avec différents Etats un certain nombre d'accords additionnels tendant à l'aménagement des dispositions de la Convention et à l'extension où à la limitation des privilèges et immunités qu'elle accorde.

187. Pour la période se terminant en 1960, la majorité des accords conclus par les institutions spécialisées et par l'AIEA au sujet de leurs privilèges et immunités ont été publiés dans la *Série législative des Nations Unies, Textes législatifs et dispositions conventionnelles concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités des organisations internationales*, volume II. Lorsque la publication de l'*Annuaire juridique des Nations Unies* a commencé en 1962, les institutions spécialisées et l'AIEA ont été invitées à communiquer des renseignements appropriés, et notamment les accords relatifs à leurs privilèges et immunités, en vue de leur publication dans l'*Annuaire*. En conséquence, on peut trouver le texte des accords relatifs aux privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA, ou des références à ces derniers, dans les éditions successives de l'*Annuaire*, à partir de 1962. Outre un grand nombre d'accords types, les accords suivants relatifs au statut juridique et aux privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA ont été conclus pendant la période qui s'est écoulée entre celle sur laquelle portaient la *Série législative* et la date de parution de l'*Annuaire juridique* et ont été enregistrés, ou classés et inscrits au répertoire au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies:

Accord pour la création de l'Institut latino-américain de recherche et de formation professionnelle forestière

[213] Voir section 18, par. 85.

[214] Dans le cas de l'OMS, ces dispositions s'appliquent également aux représentants des membres associés. Aucune disposition analogue ne figure dans l'annexe relative à l'OACI.

[215] Voir section 30, par. 132 à 140.

[216] Voir section 33, par. 147 à 149.

[217] Voir section 43, par. 178 et 179.

[218] Voir section 7, par. 30.

[219] Voir section 13, par. 49.

[220] Voir section 8, par. 33.

(au Venezuela) sous les auspices de la FAO. Approuvé par la Conférence de la FAO à sa dixième session, le 18 novembre 1959, Nations Unies. *Recueil des traités*, vol. 390, p. 227.

Accord entre l'AIEA, le Gouvernement de la Principauté de Monaco et l'Institut océanographique concernant des recherches sur les effets de la radioactivité dans la mer. Signé le 8 mars et le 10 avril 1961. Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 396, p. 255.

Accord entre le Gouvernement thaïlandais et l'UNESCO relatif au Bureau régional pour l'Asie de l'UNESCO, signé le 25 août et le 6 septembre 1961. Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 410, p. 125.

Section 46. — Adhésion à la Convention concernant les institutions spécialisées par des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et par des Etats membres des institutions spécialisées

188. Les sections 41 à 45 de l'article XI de la Convention concernant les institutions spécialisées stipulent ce qui suit:

Section 41

L'adhésion à la présente Convention par un Membre de l'Organisation des Nations Unies et (sous réserve de la section 42) par tout Etat membre d'une institution spécialisée s'effectuera par le dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'un instrument d'adhésion qui prendra effet à la date de son dépôt.

Section 42

Chaque institution spécialisée intéressée communiquera le texte de la présente Convention ainsi que des annexes qui la concernent à ceux de ses membres qui ne sont pas Membres de l'Organisation des Nations Unies; elle les invitera à adhérer à la Convention à son égard par le dépôt auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ou du directeur général de ladite institution de l'instrument d'adhésion requis.

Section 43

Tout Etat partie à la présente Convention désignera dans son instrument d'adhésion l'institution spécialisée ou les institutions spécialisées à laquelle ou auxquelles il s'engage à appliquer les dispositions de la présente Convention. Tout Etat partie à la présente Convention pourra, par une notification ultérieure écrite au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, s'engager à appliquer les dispositions de la présente Convention à un ou plusieurs autres institutions spécialisées. Ladite notification prendra effet à la date de sa réception par le Secrétaire général.

Section 44

La présente Convention entrera en vigueur entre tout Etat partie à ladite Convention et une institution spécialisée quand elle sera devenue applicable à cette institution conformément à la section 37 et que l'Etat partie aura pris l'engagement d'appliquer les dispositions de la présente Convention à cette institution conformément à la section 43.

Section 45

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies informera tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de même que tous les Etats membres des institutions spécialisées et les directeurs généraux des institutions spécialisées, du dépôt de chaque instrument d'adhésion reçu en vertu de la section 41, et de toutes notifications ultérieures reçues en vertu de la section 43. Le directeur général de chaque institution spécialisée informera le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et les membres de l'institution intéressée du dépôt de tout instrument d'adhésion déposé auprès de lui en vertu de la section 42.

189. Au 15 mai 1967, 62 Etats étaient parties à la Convention à l'égard d'une ou plusieurs institutions spécialisées. Huit Etats avaient fait des déclarations portant sur l'application de la section 11 [221]. Les instruments d'adhésion déposés par quatre Etats étaient accompagnés de réserves touchant l'application des sections 24 et 32 [222]. Les institutions spécialisées posent en principe qu'aucune réserve modifiant les dispositions relatives à des immunités déterminées n'est recevable, d'autres procédures pour l'adoption de modifications approuvées d'un commun accord étant prévues dans les annexes à la Convention.

190. L'application de l'article XI de la Convention concernant les institutions spécialisées n'a suscité aucune difficulté. Il convient de noter qu'un certain nombre d'Etats qui ne sont pas parties à la Convention ou qui n'ont pas étendu son application à toutes les institutions spécialisées, ont néanmoins consenti, généralement par voie d'accord bilatéral, à appliquer les dispositions de la Convention aux institutions qui exercent leurs activités sur leur territoire. Dans la plupart des cas, ces accords ont traité de la fourniture d'une assistance technique [223], mais certains ont également porté sur la création de bureaux régionaux et locaux et l'organisation de conférences sur le territoire de l'Etat intéressé.

191. Au 1er février 1966, 26 Etats étaient parties à l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA, qui est ouvert à l'acceptation de tous les Etats membres de l'Agence. Il convient de noter que l'article XV du Statut de l'AIEA stipule que les Etats membres sont tenus d'accorder à l'Agence la capacité juridique et

[221] Voir section 18, par. 83.

[222] Voir sections 42, par. 177, et 43, par. 181. En outre, l'instrument d'adhésion déposé par le Canada était assorti d'une réserve touchant l'application de l'alinéa *b* de la section 19 de la Convention concernant les institutions spécialisées; voir section 24, par. 114.

[223] L'article V de l'Accord de base type (revisé) relatif à l'assistance technique stipule ce qui suit:

« 1. Le Gouvernement, s'il n'est pas déjà tenu de le faire, appliquera tant aux organisations et à leurs biens, fonds et avoirs qu'à leurs fonctionnaires, y compris les experts de l'assistance technique:

a) En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies;

b) En ce qui concerne les institutions spécialisées, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées;

c) En ce qui concerne l'Agence internationale de l'énergie atomique, l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique.

« 2. Le gouvernement prendra toutes les mesures en son pouvoir pour faciliter les activités qui seront exercées par les organisations en vertu du présent Accord et pour aider les experts et les autres fonctionnaires des organisations à s'assurer les services et les moyens dont ils auront besoin pour mener à bien ces activités. Dans l'exercice des fonctions qui leur incombent en vertu du présent Accord, les organisations, ainsi que leurs experts et autres fonctionnaires, bénéficieront du taux de change officiel le plus favorable pour la conversion des monnaies. »

les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires, tels qu'ils sont définis dans un accord ou des accords distincts. En conséquence, les Etats membres sont déjà tenus par les dispositions du Statut même s'ils ne déposent pas un instrument d'acceptation de l'Accord sur les privilèges et immunités, d'accorder à l'Agence la capacité juridique et les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions.

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

[Point 3 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/196

Note de M. Roberto Ago, rapporteur spécial

[Texte original en français]
[15 juin 1967]

1. La Commission du droit international a pris pour la première fois en considération les problèmes de la responsabilité internationale des Etats à sa sixième session, à la suite de l'invitation formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 799 (VIII) du 7 décembre 1953. De sa huitième à sa treizième session, la Commission a reçu différents rapports successifs soumis par le Rapporteur spécial, M. F. V. García Amador [1]. Toutefois, autour de ces rapports qui ont formé l'objet de brèves discussions d'ordre général, la Commission n'a pu dégager un accord de principe quant à l'étendue du sujet à traiter et aux critères à suivre pour son examen. En présence de ces difficultés et à la suite de la décision qu'elle a prise à sa quatorzième session d'inclure la responsabilité internationale des Etats parmi les trois grands sujets à traiter par priorité, la Commission a décidé d'aborder le problème sous une nouvelle optique et d'explorer ainsi la possibilité de déterminer d'un commun accord les critères généraux qui doivent présider à un essai de codification de ce sujet. A sa 637e séance, tenue le 7 mai 1962, elle créait à cette fin une sous-commission sur la responsabilité des Etats, composée des dix membres suivants: M. Ago (Président), MM. Briggs, Gros, Jiménez de Aréchaga, Lachs, de Luna, Paredes, Tsuruoka, Tounkine et Yasseen [2].

2. Après avoir tenu une séance en juin 1962, la Sous-Commission s'est réunie à nouveau à Genève en janvier 1963. Le résultat de ses travaux est exposé comme suit dans un rapport (A/CN.4/152) [3] présenté par son Président à la Commission à sa quinzième session:

1. . . . Le mandat de la Sous-Commission établi par la Commission lors de sa 668e séance du 26 juin 1962 [4], était le suivant:

1) La Sous-Commission se réunira à Genève dans l'intervalle de la présente session et de la session suivante de la Commission, du 7 au 16 janvier 1963;

2) Ses travaux seront consacrés avant tout aux aspects généraux de la responsabilité des Etats;

3) Les membres de la Sous-Commission prépareront à l'intention de celle-ci des exposés individuels portant sur les grands chapitres du sujet. Ces exposés devront être soumis au Secrétariat le 1er décembre 1962 au plus tard, afin qu'ils puissent être reproduits et distribués avant la réunion de la Sous-Commission en janvier 1963;

4) Le Président de la Sous-Commission préparera un rapport sur les résultats des travaux de celle-ci et le soumettra à la Commission à sa prochaine session.

2. La Sous-Commission a tenu sept séances et sa réunion s'est terminée le 16 janvier 1963. Tous les membres étaient présents à l'exception de M. Lachs, empêché par la maladie. La Sous-Commission avait à sa disposition des exposés préparés par les membres suivants:

M. Jiménez de Arechaga (ILC(XIV)/SC.1/WP.1];
M. Paredes [ILC(XIV)/SC.1/WP.2 et Add.1, A/CN.4/SC.1/WP.7],
M. Gros (A/CN.4/SC.1/WP.3);
M. Tsuruoka (A/CN.4/SC.1/WP.4);
M. Yasseen (A/CN.4/SC.1/WP.5);
M. Ago (A/CN.4/SC.1/WP.6).

3. La Sous-Commission a procédé à une discussion générale des questions qui devraient être examinées au cours du travail concernant la responsabilité internationale des Etats et des directives à donner au rapporteur de ce sujet par la Commission.

4. Certains membres de la Sous-Commission ont exprimé l'avis qu'il serait opportun de commencer l'étude du sujet très vaste de la responsabilité internationale de l'Etat, en prenant en considération un secteur délimité, notamment celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers. D'autres membres ont, par contre, soutenu l'opportunité de procéder à une étude générale du sujet, en prenant soin d'éviter de mêler à la définition des règles concernant la responsabilité, celle des règles du droit international — notamment des règles relatives au traitement des étrangers — dont la violation peut engendrer une responsabilité. Certains de ces derniers membres ont tout particulièrement souligné la nécessité de tenir compte aussi des développements nouveaux du droit international dans d'autres domaines, notamment dans celui du maintien de la paix, lors de l'examen du sujet de la responsabilité.

5. La Sous-Commission a été finalement unanime à recommander à la Commission de donner la priorité, dans un essai de codification de la matière, à une définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat, étant bien entendu, d'une part, qu'il ne doit pas être question de négliger l'expérience et la documentation qui ont pu être recueillies jusqu'ici dans certains secteurs particuliers, notamment dans celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers et, d'autre part qu'il faudra suivre attentivement les répercussions

[1] A/CN.4/96, A/CN.4/106, A/CN.4/111, A/CN.4/119, A/CN.4/125, A/CN.4/134 et addendum.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/5209, p. 209, par. 47.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, annexe I, p. 237.

[4] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/5209, p. 211, par. 68.

que les développements réalisés par le droit international peuvent avoir eues sur la responsabilité.

6. Ayant atteint cette conclusion générale, la Sous-Commission a procédé à l'examen détaillé d'une esquisse de programme de travail soumise par M. Ago. A la suite de cet examen, elle a décidé à l'unanimité de recommander à la Commission les indications suivantes sur les principaux points à prendre en considération en ce qui concerne les aspects généraux de la responsabilité internationale de l'Etat, indications qui pourraient servir de guide aux travaux d'un rapporteur spécial qui serait ultérieurement nommé par la Commission:

Point préliminaire — Détermination de la notion de la responsabilité internationale de l'Etat [5].

Premier point — L'origine de la responsabilité internationale

1) Le fait illicite international: violation, de la part d'un Etat, d'une obligation juridique qui lui est imposée par une règle du droit international quelle qu'en soit l'origine et quelle que soit la manière envisagée.

2) *Détermination des éléments constitutifs du fait illicite international.*

a) *Elément objectif:* action ou omission contrastant objectivement avec une obligation juridique internationale de l'Etat [6]. Problème de l'abus du droit. Hypothèse où la conduite positive ou omissive est à elle seule suffisante pour représenter l'élément objectif du fait illicite et hypothèse où il faut aussi un événement extérieur causé par la conduite.

b) *Elément subjectif:* sujet du droit international susceptible de se voir imputer une conduite contraire à une obligation internationale. Questions relatives à l'imputation. Imputation du fait illicite et imputation de la responsabilité; problème de la responsabilité indirecte.

Questions relatives à l'exigence que l'action ou l'omission contraire à une obligation internationale émane d'un organe de l'Etat. Système de droit compétent pour établir la qualité d'organe. Organes législatifs, administratifs et judiciaires. Question des organes ayant agi au-delà des limites de leur compétence.

Questions de la responsabilité de l'Etat à raison d'actions de particuliers. Question de l'origine réelle de la responsabilité internationale dans une telle hypothèse.

Question de la nécessité ou non d'une faute de la part de l'organe ayant tenu la conduite incriminée. Responsabilité objective et responsabilité liée à la faute *lato sensu*. Problèmes des degrés de la faute [7].

3) *Les espèces diverses d'infractions à des obligations internationales.* Questions relatives à la portée pratique des distinctions qu'on peut établir.

Faits illicites internationaux de pure conduite et d'événement. Le lien de causalité entre conduite et événement. Conséquences pratiques de la distinction.

Faits illicites internationaux d'action et d'omission. Conséquences possibles de la distinction, surtout en ce qui concerne la *restitutio in integrum.*

Faits illicites internationaux simples et complexes, instantanés et continus. Importance de ces distinctions pour la détermination du *tempus commissi delicti* et pour la question de l'épuisement des recours internes.

Problèmes de la participation au fait illicite international.

4) *Circonstances excluant l'illicéité*:

Le consentement du lésé. Problème du consentement présumé.

Exercice légitime d'une sanction contre l'auteur d'un fait illicite international.

La légitime défense.

L'état de nécessité.

Deuxième point — Les formes de la responsabilité internationale

1) *Obligation de réparer* et faculté d'appliquer une *sanction* à l'Etat auteur du fait illicite comme conséquences de la responsabilité. Question de la peine en droit international. Rapport entre conséquences réparatoires et afflictives. Eventualité d'une distinction entre faits illicites internationaux comportant simplement une obligation de réparer et faits illicites comportant l'application de sanctions. Base possible d'une telle distinction.

2) *La réparation.* Ses formes. La *restitutio in integrum* et la réparation par équivalent ou dédommagement. Etendue de la réparation. La réparation des dommages indirects. La satisfaction et ses formes.

3) *La sanction.* Sanctions individuelles prévues par le droit international commun. Les représailles et leur caractère possible de sanction d'un fait illicite international. Les sanctions collectives.

3. Le rapport cité ci-dessus a été examiné par la Commission à sa quinzième session au cours de la 686e séance [8]. En le présentant, le Président de la Sous-Commission a attiré particulièrement l'attention des membres de la Commission sur les conclusions énoncées et le plan de travail qui y était proposé.

4. Tous les membres de la Commission qui ont pris part à la discussion ont approuvé les conclusions générales du rapport, à savoir 1) que, dans un essai de codification de la responsabilité des Etats, il faut donner priorité à une définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat, et 2) que, pour la définition de ces règles générales, il faudra, d'une part, ne pas négliger l'expérience et la documentation qui ont pu être recueillies jusqu'ici dans certains secteurs particuliers, notamment dans celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers, et, d'autre part, suivre attentivement les répercussions que les développements réalisés par le droit international peuvent avoir eues sur la responsabilité.

5. Certains membres de la Commission ont estimé qu'il convient de mettre l'accent sur la responsabilité des Etats en ce qui concerne le maintien de la paix, en tenant compte des changements survenus depuis quelque temps dans le droit international. D'autres membres ont considéré qu'il ne fallait négliger aucun des domaines de la responsabilité et qu'il faudrait étudier les précédents existant dans tous les domaines où le principe de la responsabilité des Etats a été appliqué.

6. Les membres de la Commission ont aussi approuvé le programme de travail proposé par la Sous-Commission, sans préjudice de leur position sur le fond des questions

[5] La Sous-Commission a suggéré de laisser de côté l'étude de la responsabilité d'autres sujets du droit international, tels que les organisations internationales.

[6] La question d'une responsabilité éventuelle pour risque, que l'Etat rencontrerait dans les hypothèses où sa conduite ne constituerait pas une infraction à une obligation internationale, pourra être examinée en relation avec cet élément.

[7] Il serait opportun d'examiner si les questions très importantes qui peuvent surgir à l'égard de la preuve des faits donnant lieu à responsabilité devraient ou non être aussi étudiées.

[8] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, document A/5509, p. 234, par. 51 à 55.

énumérées dans le programme. Ainsi, au cours de la discussion, des doutes ou des réserves ont été émis, quant à la solution à donner à certains problèmes que soulèvent quelques-unes des questions énumérées. A ce propos, il a été indiqué que ces questions ont seulement pour but de servir d'aide-mémoire au Rapporteur spécial quand il procédera à l'étude quant au fond des aspects particuliers de la définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat, sans qu'il soit obligé pour autant d'adopter une solution plutôt qu'une autre à leur égard. La suggestion faite par la Sous-Commission de laisser de côté l'étude de la responsabilité d'autres sujets du droit international, tels que les organisations internationales, a aussi reçu l'approbation générale des membres de la Commission.

7. Après avoir approuvé à l'unanimité le rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, la Commission a nommé M. Ago rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats. Il était entendu que le Secrétariat préparerait certains documents.

8. L'état d'avancement des travaux de la Commission sur la responsabilité des Etats était exposé au chapitre IV de son rapport sur les travaux de sa quinzième session. L'Assemblée générale en a pris note avec approbation à sa dix-huitième session et a recommandé que la Commission continue son travail sur ce sujet en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans ses résolutions 1765 (XVII) en date du 20 novembre 1962 et 1902 (XVIII) en date du 18 novembre 1963.

9. Le mandat des membres élus en 1962 ayant expiré et l'Assemblée générale ayant donné en 1966 une nouvelle composition à la Commission, le Rapporteur spécial, nommé par la Commission à sa quinzième session, a exprimé le souhait que celle-ci, dans sa nouvelle composition, consacre à nouveau son attention au rapport qu'elle avait approuvé à sa quinzième session et veuille bien lui faire savoir si elle entend le confirmer dans cette charge et lui réitérer, le cas échéant, les directives qu'elle lui avait alors données de façon qu'il puisse être sûr de poursuivre son travail avec l'entière confiance de ses collègues.

COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES

(Point 5 de l'ordre du jour)

DOCUMENT A/CN.4/197

Rapport sur les travaux de la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique (Bangkok, 8-17 août 1966) par M. Mustafa Kamil Yasseen, observateur de la Commission

[*Texte original en anglais et français*]
[*7 août 1967*]

1. A la suite de la décision prise par la Commission du droit international à sa dix-huitième session, j'ai eu le plaisir d'assister en qualité d'observateur à la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui s'est tenue à Bangkok du 8 au 17 août 1966.

2. Ont participé à la session les délégations de Ceylan, du Ghana, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Irak, du Japon, du Pakistan et de la Thaïlande; des observateurs du Congo-Kinshasa, de l'Iran, de la Malaisie, des Philippines, de la Ligue des Etats Arabes, de la Commission du droit international, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de l'Association du droit international de l'URSS étaient également présents.

3. Le Premier Ministre de la Thaïlande a prononcé une allocution à la séance inaugurale. Il a souligné le rôle que doivent jouer les pays de l'Asie et de l'Afrique dans l'élaboration du droit international et a souhaité au Comité et à tous les participants plein succès dans leur commun effort au service d'une noble cause: défendre la primauté du droit contre celle de la force.

4. M. Sanya Dharmasakti, chef de la délégation de la Thaïlande, et M. M.F. Latumeten, chef de la délégation de l'Indonésie, ont été élus respectivement président et vice-président.

Le secrétariat de la session était dirigé par M. Ben Sen, secrétaire du Comité.

5. Lors de sa première séance, le Comité a adopté l'ordre du jour suivant:

I. — QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET ORGANISATION DES TRAVAUX

1. Adoption de l'ordre du jour
2. Election du Président et du Vice-Président
3. Admission des observateurs envoyés pour assister à la session
4. Examen du rapport du Secrétaire
5. Examen du programme de travail du Comité pour 1967
6. Immunités et privilèges du Comité
7. Date et lieu de la neuvième session.

II. — QUESTIONS RÉSULTANT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL (ARTICLE 3 *a* DES STATUTS)

1. Examen du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-septième session
2. Droit des traités.

III. — QUESTIONS SOUMISES AU COMITÉ PAR LES GOUVERNEMENTS DES PAYS PARTICIPANTS EN VERTU DE L'ARTICLE 3 *b* DES STATUTS

1. Les droits des réfugiés (question soumise par le Gouvernement de la RAU)
2. Codification des principes de la coexistence pacifique (question soumise par le Gouvernement de l'Inde)
3. Statut des étrangers (question soumise par le Gouvernement du Japon)
   a) Protection diplomatique des étrangers par l'Etat d'origine
   b) Responsabilité des Etats pour mauvais traitement des étrangers
4. Droit de l'espace extra-atmosphérique (question soumise par le Gouvernement de l'Inde).

IV. — QUESTIONS D'INTÉRÊT COMMUN DONT LE COMITÉ S'EST SAISI EN VERTU DE L'ARTICLE 3 *c* DE SES STATUTS

1. Exemption de la double imposition (question soumise par le Gouvernement de l'Inde)
2. Participation aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations (question dont le Comité s'est saisi à sa sixième session).

V. — QUESTIONS DIVERSES DONT LE PRÉSIDENT AURA AUTORISÉ L'EXAMEN

6. Le Comité a décidé que les points 4, 5 et 6 de la partie I de l'ordre du jour seraient renvoyés pour examen

et rapport au Sous-Comité administratif, comprenant un membre par délégation.

Il a également décidé de renvoyer à un sous-comité, après discussion générale, le point 2 de la partie III.

Constatant, en ce qui concerne le point 1 de la partie IV (Exemption de la double imposition), que le Sous-Comité désigné lors de la septième session n'avait présenté aucune recommandation, il a décidé de renvoyer ce point à un sous-comité de cette session.

Enfin, le Comité a décidé d'ajourner l'examen du point 3 *b* de la partie III (Responsabilité des Etats pour mauvais traitement des étrangers).

L'ordre dans lequel les différents points seraient examinés a été fixé comme suit:

1) Discussion générale du point 2 de la partie III (Codification des principes de la coexistence pacifique);

2) Examen du point 1 de la partie III (Les droits des réfugiés);

3) Examen du rapport du Sous-Comité sur le point 1 de la partie IV;

4) Discussion générale sur les questions résultant des travaux de la Commission du droit international: points 1 et 2 de la partie II (Rapport de la Commission et droit des traités) et point 2 de la partie IV (Participation aux traités multilatéraux conclus sous les auspices de la Société des Nations);

5) Le point 3 *a* de la partie III (La protection diplomatique des étrangers).

7. Plus tard, à la quatrième séance, le représentant du Ghana a proposé que le Comité, agissant en vertu de l'article 3 *c* de ses statuts, étudie les effets de l'arrêt rendu récemment par la Cour internationale de Justice dans les Affaires du Sud-Ouest africain. Il a ajouté que si le Comité voulait bien accepter cette suggestion, la question pourrait faire l'objet d'une discussion générale à la présente session, puis être renvoyée au Secrétariat, qui serait chargé de préparer un mémoire pour plus ample examen à la prochaine session du Comité.

Cette proposition a été acceptée.

Nous nous contenterons de passer en revue les principaux points examinés par le Comité.

8. *Codification des principes de la coexistence pacifique*

Ce point a été soumis au Comité par le Gouvernement de l'Inde. Son examen avait déjà été entamé lors de la septième session tenue à Bagdad où le Comité avait décidé d'inviter le Secrétariat à rassembler la documentation relative à la question et à rédiger un rapport qui serait soumis au Comité à sa huitième session.

A cette session, le Comité a poursuivi la discussion sur ce point; plusieurs membres ont fait des déclarations générales et il a été décidé de confier l'examen détaillé de la question à un sous-comité.

Faute de temps, et étant donné que le même sujet a été étudié par un Comité spécial dont le rapport sera examiné à la vingt et unième session de l'Assemblée générale des Nations-Unies, le Sous-Comité a conclu, après discussions, qu'il était préférable d'attendre le résultat des délibérations de l'Assemblée générale et d'entreprendre d'autres études sur le développement de la pratique des Etats dans ce domaine. Il a recommandé que la question soit examinée à nouveau à la neuvième session.

Le Comité a approuvé ce point de vue et a décidé d'inviter le Secrétariat à continuer son étude, à revoir, à la lumière de la discussion qui a eu lieu au sein du Comité, le projet qu'il a établi et à lui soumettre un texte revisé à sa neuvième session.

9. *Les droits des réfugiés*

Cette question a été soumise au Comité par le Gouvernement de la République arabe unie. Elle avait été examinée aux sixième et septième sessions et le Comité lui a consacré à cette session la plus grande partie de son temps.

Le Comité a entendu tout d'abord le représentant du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Après une discussion générale, il a entrepris l'examen des articles provisoirement adoptés à la septième session et a adopté neuf articles qui portent sur la définition du terme « réfugié », la perte du statut de réfugié, l'octroi de l'asile à un réfugié, le droit d'un réfugié de rentrer dans son pays, le droit à indemnité, la norme minimale de traitement, les obligations du réfugié, l'expulsion et le refoulement. Ces articles sont reproduits dans l'annexe B.

Il a été souligné au cours du débat qu'il s'agissait non pas de rédiger une convention régionale, mais de recommander certains principes généraux que le Comité considère comme normaux du point de vue des droits applicables en matière de traitement des réfugiés et qu'il appartient à chaque gouvernement de décider s'il acceptera la recommandation du Comité et, dans l'affirmative, de quelle manière il donnera suite à cette recommandation.

10. *Questions posées par l'arrêt récemment rendu par la Cour internationale de Justice dans les Affaires du Sud-Ouest africain*

Ce point a été discuté brièvement; certains membres ont fait des déclarations d'ordre général. Le représentant du Ghana a parlé à ce propos d'une répartition géographique plus équitable des sièges de la Cour internationale de Justice, de la nécessité de mettre fin au mandat et de confier l'administration du Sud-Ouest africain à l'Organisation des Nations Unies. Le Comité a décidé d'inscrire ce sujet à l'ordre du jour de la prochaine session parmi les questions prioritaires et de demander au Secrétariat d'étudier les questions posées au cours des débats de la présente session du Comité et de préparer à leur sujet un mémoire détaillé pour examen par le Comité à sa neuvième session.

11. *Questions résultant des travaux de la Commission du droit international*

La discussion a porté principalement sur le droit des traités et plus particulièrement sur le sort du projet de la Commission du droit international sur le droit des traités.

A la demande du Président du Comité, j'ai fait, au nom de la Commission du droit international, une déclaration dans laquelle j'ai souligné l'importance de la coopération entre les deux organismes dans le processus du développement progressif du droit international et de sa codification et prié le Comité d'entreprendre une étude approfondie du projet sur le droit des traités afin de permettre à ses Etats membres de déterminer clairement leur attitude. Cette déclaration est reproduire dans l'annexe C.

Tous les membres ont exprimé leur désir de voir se poursuivre et se renforcer la coopération entre le Comité et la Commission du droit international, dans l'intérêt d'une meilleure compréhension du monde contemporain.

D'ailleurs, l'intérêt que porte le Comité aux travaux de la Commission du droit international n'est pas accidentel; en effet, il est appelé d'après l'article 3 *a* de ses statuts à « étudier les questions à l'ordre du jour de la Commission du droit international et à prendre des mesures appropriées pour que ses avis soient communiqués à ladite Commission, examiner les rapports de ladite Commission et faire des recommandations à leur sujet aux gouvernements des pays participants ».

Au sujet de ce point de son ordre du jour, le Comité a décidé:

d'entreprendre, à sa prochaine session, l'étude du projet d'articles adopté sur ce sujet par la Commission du droit international, en vue de formuler, du point de vue africano-asiatique, des propositions et suggestions qui seront soumises à l'examen des gouvernements des pays participants;

... de désigner comme rapporteur spécial M. Sompong Sucharitkul, en le priant de préparer un rapport sur les questions posées par le rapport de la Commission du droit international qui appellent plus particulièrement un examen du point de vue africano-asiatique;

... de prier les gouvernements des pays participants de faire parvenir au Rapporteur, par l'intermédiaire du Secrétariat, leurs observations sur le projet d'articles d'ici à la fin du mois de décembre 1966;

[de prier] le Rapporteur d'achever son rapport pour la fin du mois de mars 1967 et de faire parvenir ce rapport au Secrétaire du Comité;

[de donner pour instruction] au Secrétariat de transmettre le rapport du Rapporteur aux gouvernements des pays participants, pour que ceux-ci puissent faire connaître leurs vues et de communiquer ce rapport au Comité, à sa prochaine session, avec les observations et commentaires reçus des gouvernements des pays participants;

... de donner priorité à cette question lors de sa neuvième session.

12. Je tiens, en conclusion, à exprimer mon admiration pour les études préparatoires effectuées par le Secrétaire et son personnel, pour les discussions d'un niveau très élevé qui se sont déroulées et pour les travaux (rapports, résolutions) d'une valeur certaine, qui ont été accomplis au cours de cette session.

Il m'est particulièrement agréable d'exprimer au Président, aux membres et au Secrétaire du Comité ma profonde gratitude pour l'accueil amical qu'ils m'ont réservé, et à S. E. M.T. Khoman, ministre des affaires étrangères de Thaïlande, ancien membre de la Commission du droit international, mes vifs remerciements pour son aimable obligeance à mon égard et à l'égard de la Commission du droit international.

ANNEXES

ANNEXE A

Liste des chefs de délégations et observateurs, à la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique

[non reproduite]

ANNEXE B

Principes relatifs au traitement des réfugiés adoptés par le Comité juridique consultatif africano-asiatique à sa huitième session

Article premier. — Définition du terme « réfugié »

Le réfugié est une personne qui, par suite de persécutions ou de la crainte justifiée d'être persécutée du fait de sa race, de sa couleur, de sa religion, de ses convictions politiques ou de son appartenance à un groupe social donné:

a) quitte le territoire de l'Etat dont elle a la nationalité ou le pays de sa nationalité ou, au cas où elle est sans nationalité, le territoire de l'Etat ou du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle; ou

b) se trouvant hors du territoire de cet Etat ou de ce pays, ne peut ou ne veut y revenir ou se prévaloir de sa protection.

Exceptions:

1) N'est pas un réfugié la personne qui a plus d'une nationalité si elle est en mesure de se réclamer de la protection de l'un des Etats ou des pays dont elle a la nationalité.

2) N'est pas un réfugié la personne qui, avant d'être admise dans le pays de refuge, a commis un crime contre la paix, un crime de guerre, un crime contre l'humanité ou un crime grave de droit commun ou qui s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies.

Explication: Les personnes qui sont à la charge d'un réfugié seront réputées « réfugiés ».

Explication: L'expression « quitte » englobe le départ volontaire aussi bien qu'involontaire.

REMARQUES:

i) La délégation du Ghana a réservé sa position au sujet de cet article.

ii) Les délégations de l'Irak, du Pakistan et de la République arabe unie ont exprimé l'avis que la définition du mot « réfugié » englobe une personne qui est obligée de quitter le territoire de l'Etat dont elle a la nationalité sous la contrainte d'un acte illégal ou lorsqu'un Etat étranger envahit ledit Etat en totalité ou en partie afin d'occuper le pays.

iii) Les délégations de Ceylan et du Japon ont exprimé l'avis que le mot « persécutions » signifie quelque chose de plus que la discrimination ou le mauvais traitement et qu'il englobe une conduite qui heurte la conscience des nations civilisées.

iv) Les délégations du Japon et de la Thaïlande ont exprimé l'avis qu'à la dernière ligne de l'alinéa *a*, le mot « ou » doit être remplacé par « et ».

v) Dans la deuxième exception, l'adjonction au texte original des mots « avant d'être admise dans le pays de refuge » résulte d'un amendement proposé par la délégation de Ceylan et accepté par les délégations de l'Inde, de l'Indonésie, du Japon et du Pakistan. Les délégations de l'Irak et de la Thaïlande n'ont pas accepté cet amendement.

vi) Au sujet de la proposition mentionnée sous iv, la délégation du Japon a proposé d'ajouter à l'article le nouvel alinéa dont le texte suit:

« Est considérée comme réfugié la personne qui se trouve hors de l'Etat dont elle a la nationalité ou du pays de sa nationalité ou, si elle est sans nationalité, hors du pays où elle avait sa résidence habituelle, au moment où se sont produits les événements qui ont causé sa crainte justifiée des persécutions mentionnées plus haut, et qui ne peut ou ne veut y revenir ou se prévaloir de sa protection. »

Les délégations de Ceylan, de l'Inde, de l'Indonésie, de l'Irak et du Pakistan ont estimé que ce nouvel alinéa était inutile. La délégation de la Thaïlande a réservé sa position au sujet de cet alinéa.

Article II. — Perte du statut de réfugié

1. Un réfugié perd son statut de réfugié:

i) S'il rentre volontairement à titre permanent sur le territoire de l'Etat dont il avait la nationalité ou dans le pays de sa nationalité ou sur le territoire de l'Etat ou du pays où il avait sa résidence habituelle; ou

ii) S'il s'est, de son plein gré, prévalu à nouveau de la protection de l'Etat ou du pays de sa nationalité; ou

iii) S'il acquiert volontairement la nationalité d'un autre Etat ou pays et s'il a droit à la protection de cet Etat ou de ce pays.

2. Un réfugié perd son statut de réfugié s'il ne rentre pas dans l'Etat dont il a la nationalité, ou dans le pays de sa nationalité ou, au cas où il est sans nationalité, sur le territoire de l'Etat ou dans le pays où il avait sa résidence habituelle, ou s'il ne se prévaut pas de la protection de l'Etat ou du pays dont il s'agit après que les circonstances dans lesquelles il a acquis la qualité de réfugié ont cessé d'exister.

Explication: C'est à l'Etat d'asile du réfugié qu'il appartiendrait de décider si les conditions dans lesquelles l'intéressé a acquis la qualité de réfugié ont cessé d'exister.

REMARQUES:

i) Les délégations de l'Irak et de la République arabe unie ont réservé leur position au sujet de l'alinéa iii du paragraphe 1.

ii) La délégation de la Thaïlande a demandé qu'il soit noté que la perte du statut de réfugié en application de l'alinéa ii du paragraphe 1 ne se produit que lorsque le réfugié qui s'est réclamé de la protection de l'Etat de sa nationalité l'a obtenue, parce que le droit de protection appartient à ce pays et non à l'individu.

Article III. — Octroi de l'asile à un réfugié

1. Les Etats ont le droit souverain d'accorder ou de refuser l'asile à un réfugié sur son territoire.

2. L'exercice par un Etat du droit d'accorder l'asile à un réfugié est respecté par les autres Etats et n'est pas considéré comme un acte inamical.

3. Aucune personne demandant asile dans les conditions prévues par les présents principes ne fera, sauf raison contraignante de sécurité nationale ou de sauvegarde de la population, l'objet de mesures telles que le refoulement ou l'expulsion, qui auraient pour effet de la contraindre à revenir ou à demeurer sur un territoire où elle aurait lieu de craindre des persécutions mettant en danger sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté.

4. Lorsqu'un Etat décide d'appliquer à une personne qui demande l'asile l'une des mesures énumérées ci-dessus, il doit accorder l'asile à titre provisoire dans les conditions qu'il juge appropriées, pour permettre à la personne qui se trouve en danger du fait desdites mesures de demander asile à un autre pays.

Article IV. — Droit d'un réfugié de rentrer dans son pays

Un réfugié a le droit de rentrer, s'il le veut, dans le territoire de l'Etat dont il a la nationalité ou dans le pays de sa nationalité et dans ce cas ledit Etat ou pays a l'obligation de le recevoir.

Article V. — Droit à indemnité

1. Le réfugié a le droit de recevoir une indemnité de l'Etat ou du pays qu'il a quitté ou sur le territoire duquel il ne peut revenir.

2. L'indemnité visée au paragraphe 1 sera fondée sur un préjudice tel que le dommage corporel, la privation de la liberté de la personne au mépris des droits de l'homme, la mort des personnes qui étaient à la charge du réfugié ou de la personne qui avait le réfugié à sa charge et la destruction ou le dommage subi par des biens et avoirs, causés par les autorités de l'Etat ou du pays, par ses agents ou par des émeutiers.

REMARQUES:

i) Les délégations du Pakistan et de la République arabe unie étaient d'avis qu'il fallait insérer le mot « également » devant les mots « sur un préjudice », dans le paragraphe 2.

ii) Les délégations de l'Inde et du Japon ont été d'avis de supprimer les mots « privation de la liberté de la personne au mépris des droits de l'homme ».

iii) Les délégations de Ceylan, du Japon et de la Thaïlande ont proposé d'ajouter à la fin du paragraphe 2 le membre de phrase suivant: « dans les circonstances dans lesquelles pareil traitement appliqué à des étrangers mettrait en jeu la responsabilité de l'Etat en droit international ».

iv) Les délégations de Ceylan, du Japon, du Pakistan et de la Thaïlande ont exprimé l'avis que l'indemnité devrait être due également pour le déni au réfugié du droit de revenir dans le pays dont il a la nationalité.

v) La délégation de Ceylan s'est opposée à l'emploi des mots « ou du pays » dans cet article.

vi) Les délégations de Ceylan, du Ghana, de l'Inde et de l'Indonésie ont exprimé l'avis que, pour plus de précision, il conviendrait d'ajouter dans le paragraphe 2 après le mot « émeutiers », les mots « et ayant pour origine les événements qui ont amené le réfugié à quitter cet Etat ou ce pays ».

Article VI. — Norme minimale de traitement

1. Les Etats accordent aux réfugiés un traitement non moins favorable à tous égards que le traitement généralement accordé aux étrangers dans des circonstances semblables.

2. La norme de traitement prévue dans le paragraphe précédent englobe les droits relatifs aux étrangers énoncés dans le rapport final du Comité sur la condition des étrangers, joint en annexe aux présents principes, dans la mesure où ils sont susceptibles d'application aux réfugiés.

3. Un réfugié ne se voit refuser aucun droit pour le motif qu'il ne remplit pas des conditions qui, en raison de leur nature, ne peuvent être remplies par un réfugié.

4. Un réfugié ne se voit refuser aucun droit pour le motif qu'il n'y a pas réciprocité, quant à la jouissance de ce droit, entre l'Etat d'asile et l'Etat ou le pays dont le réfugié a la nationalité ou, s'il est apatride, l'Etat ou le pays où il avait auparavant sa résidence habituelle.

REMARQUES:

i) Les délégations de l'Irak et du Pakistan ont estimé que, d'une manière générale, un réfugié doit bénéficier du traitement dont jouissent les nationaux du pays d'asile.

ii) La délégation de l'Indonésie a réservé sa position au sujet du paragraphe 3 de l'article.

iii) Les délégations de l'Indonésie et de la Thaïlande ont réservé leur position au sujet du paragraphe 4 de l'article.

Article VII. — Obligations

Un réfugié est tenu de ne pas s'engager dans des activités subversives de nature à compromettre la sécurité nationale du pays de refuge, ni dans des activités incompatibles avec les buts et principes des Nations Unies.

REMARQUES:

i) Les délégations de l'Inde, du Japon et de la Thaïlande estimaient qu'il convenait d'ajouter, dans cet article, les mots « ou de tout autre pays » après les mots « du pays de refuge ». Les autres délégations ont été d'avis que cette adjonction n'était pas nécessaire.

ii) La délégation de l'Irak a émis l'opinion que l'insertion des mots « ni dans des activités incompatibles avec les buts et principes des Nations Unies » n'était pas indiquée dans cet article, qui traite des droits et obligations du réfugié et non de ceux de l'Etat.

Article VIII. — Expulsion et refoulement

1. L'Etat d'asile n'expulse un réfugié que dans l'intérêt national ou pour des raisons d'ordre public ou pour cause de violation des conditions de l'asile.

2. Avant d'expulser un réfugié, l'Etat lui accorde un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre dans un autre Etat. Toutefois, l'Etat est en droit d'appliquer durant ce délai telles mesures d'ordre interne qu'il jugera opportunes.

3. Un réfugié ne peut être refoulé dans un Etat ou un pays où sa vie et sa liberté seraient menacées du fait de sa race, de sa couleur, de sa religion, de ses convictions politiques ou de son appartenance à un groupe social donné.

REMARQUES:

i) Les délégations de Ceylan, du Ghana et du Japon n'ont pas accepté le texte du paragraphe 1. De l'avis de ces délégations, ce paragraphe devrait être libellé comme suit:

« Les Etats n'expulsent ou ne refoulent un réfugié que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public, ou pour violation de l'une des conditions essentielles ou fondamentales de l'asile. »

ii) Les délégations de Ceylan et du Ghana ont exprimé l'opinion qu'au paragraphe 2 il conviendrait d'ajouter, après le mot « opportunes », les mots « et généralement applicables aux étrangers en pareil cas ».

Article IX

Aucune disposition des présents articles ne porte atteinte aux droits et avantages plus étendus qu'un Etat aurait accordés ou pourrait ultérieurement accorder aux réfugiés.

ANNEXE C

Déclaration faite le 16 août 1966 par M. Mustafa Kamil Yasseen, président de la Commission du droit international, observateur

Monsieur le Président,

Tout d'abord, je voudrais vous remercier ainsi que les autres membres du Comité juridique consultatif africano-asiatique, tant au nom de la Commission du droit international qu'en mon nom propre, de l'accueil si amical que j'ai reçu. J'y vois le témoignage de l'importance que votre Comité, tout comme la Commission du droit international, attache aux relations régulières qui se sont établies entre ces deux organismes.

Ces relations, ainsi que la coopération qu'elles visent à développer, peuvent beaucoup pour avancer la codification et le développement progressif du droit international, objectifs de la Commission du droit international, et servent en même temps les intérêts des gouvernements membres du Comité juridique consultatif africano-asiatique. L'une des trois fonctions de ce Comité, définies à l'article 3 de ses statuts, consiste à étudier les questions à l'ordre du jour de la Commission du droit international et à prendre des mesures appropriées pour que ses avis soient communiqués à ladite Commission. A ces attributions, le Comité, lors de sa cinquième session, tenue en 1962 à Rangoon, a ajouté la tâche d'examiner les rapports de la Commission et de présenter à leur sujet des recommandations aux gouvernements des pays participants. Il faut que, dans les travaux de codification et de développement progressif qui se poursuivent dans le cadre des Nations Unies, il soit pleinement tenu compte des intérêts et des positions des Etats de toutes les régions du monde; ceux des Etats d'Asie et d'Afrique, qui constituent plus de la moitié des membres de l'Organisation des Nations Unies, ont, dans ce domaine, une importance toute particulière. L'étude des projets de la Commission par le Comité aidera à la connaissance et la compréhension de ces projets, en même temps qu'elle permettra aux gouvernements des Etats d'Asie et d'Afrique de s'appuyer sur cette connaissance et sur cette compréhension pour déterminer leur position. Le Comité, formé d'experts en droit international, peut ainsi être d'un précieux concours aux gouvernements en leur permettant de signaler les lacunes éventuelles des projets présentés par la Commission, ainsi que les parties de ces projets qui pourraient n'être pas en harmonie avec les intérêts et les positions de ces gouvernements.

Le rôle du Comité juridique consultatif africano-asiatique à cet égard revêt une importance accrue en raison du résultat des travaux de la Commission du droit international à sa dix-huitième session, tenue à Genève, du 4 mai au 19 juillet 1966. A cette session, la Commission a adopté à titre définitif l'ensemble des 75 articles d'un projet touchant le droit des traités [1] qui sera soumis à l'Assemblée générale des Nations Unies à sa prochaine session. Le droit des traités est un sujet qui a retenu l'attention de la Commission depuis 1949, année de sa première session, et auquel elle a consacré près de deux fois plus de séances qu'à toute autre question. Le droit des traités est non seulement le sujet le plus difficile que la Commission ait jamais abordé, mais encore le plus important, du fait que les relations internationales tendent de plus en plus à être régies par le droit conventionnel plutôt que par le droit coutumier.

En outre, la Commission a recommandé à l'unanimité que l'Assemblée générale convoque une conférence internationale de plénipotentiaires chargée d'examiner son projet d'articles sur le droit des traités et de conclure une convention sur cette matière [2]. La Commission a expliqué dans ses rapports les raisons qui l'on conduite à recommander la conclusion d'une convention

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, p. 193 à 203.

[2] *Ibid.*, p. 193, par. 36.

plutôt que l'élaboration d'un code déclaratif. Ces raisons sont les suivantes:

« En premier lieu, un code déclaratif, si bien formulé soit-il, ne saurait, de par la nature même des choses, avoir la même efficacité qu'une convention de codification; or, la codification du droit des traités est d'une importance particulière à l'heure actuelle où un si grand nombre d'Etats nouveaux sont devenus depuis peu membres de la communauté internationale. En second lieu, la codification du droit des traités au moyen d'une convention multilatérale donnerait à tous les nouveaux Etats la possibilité de participer directement à la formulation du droit et il apparaît extrêmement souhaitable à la Commission que ces Etats participent à l'œuvre de codification afin de pouvoir donner au droit des traités les fondements les plus larges et les plus solides [3]. »

Les travaux entrepris pour la codification et le développement progressif du droit des traités représentent à la fois un défi à relever et une chance à saisir pour les gouvernements, surtout pour les pays qui ont récemment accédé à l'indépendance — ils sont nombreux en Asie et en Afrique — qui pourront ainsi participer à la mise au point et à la refonte partielle de l'une des branches les plus importantes du droit international. Si cet effort est couronné de succès, le droit international des traités reposera sur des assises nouvelles et plus stables. S'il devait échouer, non seulement les Etats resteraient soumis à un droit coutumier, ancien et obscur, à la création duquel beaucoup d'entre eux n'ont pas pris part, mais encore toute l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international, avec toutes les occasions qu'elle offre d'adapter le droit aux besoins du monde moderne, aurait subi un revers grave.

J'adresse donc un appel au Comité juridique consultatif africano-asiatique pour qu'il entreprenne dès que possible une étude approfondie du projet d'articles sur le droit des traités préparé par la Commission, afin de faire bénéficier les gouvernements de ses avis, les aidant ainsi à formuler leur position à l'Assemblée générale et à la conférence que l'Assemblée pourra décider de convoquer. Ce faisant, le Comité apporterait une aide précieuse aux gouvernements de ses pays membres, en même temps qu'il ferait avancer la cause de la codification et du développement progressif du droit international et rendrait service à la Commission du droit international.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 175, par. 17.

DOCUMENT A/CN.4/198

Rapport sur les travaux de la septième réunion du Comité européen de coopération juridique (Strasbourg, 10-14 avril 1967) par M. Mustafa Kamil Yasseen, observateur de la Commission

[*Texte original en français*]
[*14 août 1967*]

1. En vertu des relations de travail qui existent entre la Commission du droit international et le Comité européen de coopération juridique, la Commission a été invitée, par l'intermédiaire du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, à envoyer un observateur qui assistera au cours de la septième réunion du Comité européen de coopération juridique, qui se tiendra à Strasbourg du 10 au 14 avril 1967, aux séances consacrées aux questions qui concernent les travaux de la Commission du droit international. J'ai eu le plaisir, en tant que président de la Commission, d'accepter cette invitation et de représenter la Commission auprès du Comité.

2. L'ordre du jour de la septième réunion dudit Comité comprenait deux questions qui se réfèrent aux travaux de la Commission du droit international, à savoir le point 5 *b*: privilèges et immunités des organisations internationales et le point 9 *c*: travaux de la Commission du droit international de l'Organisation des Nations Unies en matière de droit des traités.

I. — Privilèges et immunités des organisations internationales

3. Un Sous-Comité d'experts en matière de privilèges et immunités des organisations internationales et des personnes affectées à celles-ci a tenu sa deuxième réunion du 20 au 24 février 1966 sous la présidence de M. Vincent Evans (Royaume-Uni). Au cours de cette réunion, le Sous-Comité a repris l'étude comparée des privilèges, immunités et facilités accordées à l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de l'Europe, à l'Organisation européenne pour la mise au point de lanceurs d'engins spatiaux et à l'Organisation européenne de recherches spatiales en s'attachant plus particulièrement à leurs privilèges financiers et fiscaux et a décidé de procéder lors de sa prochaine réunion à une seconde lecture de ses conclusions provisoires. Il a estimé qu'il devra également examiner à sa troisième session les questions suivantes:

1) Le statut des diverses catégories et représentants participant aux réunions du Conseil de l'Europe;

2) L'application des lois sur la sécurité sociale au personnel affecté aux organisations internationales;

3) L'application du droit du travail de l'Etat du Siège aux organisations internationales.

4. Eu égard notamment au programme de travail de la Commission du droit international, le Sous-Comité a estimé qu'il devait terminer son étude au plus tard en 1968.

5. J'ai signalé à cette occasion que la question intitulée « les relations entre les organisations internationales et les Etats » figure à l'ordre du jour de la Commission du droit international. Celle-ci en avait examiné certains aspects sur la base d'un rapport présenté en 1965 par le rapporteur spécial. Les immunités et privilèges des organisations internationales sont certes l'un des aspects de cette question et la Commission pourrait les aborder dans un proche avenir. Le travail du Comité européen de coopération juridique dans ce domaine pourrait être très utile. Les travaux déjà accomplis par le Sous-Comité sont d'une valeur indiscutable et l'étude comparée qui a déjà été entreprise jette une lumière sur certains points et sur l'opportunité de certaines règles. J'ai dit que la Commission du droit international, lorsqu'elle abordera l'examen de cette question, ne manquera pas de tenir dûment compte de l'opinion du Comité européen de coopération juridique et j'ai exprimé ma pleine satisfaction que le Sous-Comité ait estimé, eu égard au programme de travail de la Commission du droit international, devoir terminer son étude au plus tard en 1968.

II. — Travaux de la Commission du droit international en matière de droit des traités

6. Ayant constaté que la Commission du droit international avait achevé ses travaux sur le droit des traités et ayant pris connaissance de la résolution 2166 (XXI) en date du 5 décembre 1966 de l'Assemblée générale des Nations Unies au sujet de la convocation d'une conférence internationale de plénipotentiaires pour examiner le projet de convention préparé par la Commission du droit international, le Comité européen de coopération juridique a estimé hautement souhaitable qu'une réunion *ad hoc* soit convoquée au sein du Conseil de l'Europe en janvier 1968 en vue de la préparation de la conférence internationale susmentionnée.

7. Il a été souligné qu'au cours de cette réunion, il serait procédé à un examen des grandes lignes du projet établi par la Commission du droit international, à la lumière notamment des observations écrites présentées par les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe. La réunion permettrait aux Etats membres de mieux connaître leurs points de vue respectifs. Ne devant, de l'avis du Comité européen de coopération juridique, aboutir en aucune manière à des conclusions formelles, la réunion n'affecterait nullement la prise de

position définitive de chaque Etat lors de la conférence internationale des Nations Unies.

8. Afin de garantir le succès de la réunion *ad hoc* il a été admis que les gouvernements devraient y envoyer si possible, leur chef de délégation ou, au moins, un des membres les plus importants de leur délégation à la conférence internationale. Une délégation a souligné, à cet égard, l'importance de ne pas créer entre les Etats non membres l'impression que le but de la réunion est de soutenir des intérêts européens particuliers.

9. Le Comité européen de coopération juridique a recommandé en conséquence au Comité des Ministres d'autoriser la convocation au début de 1968 d'une telle réunion *ad hoc* pour une durée de trois jours. Seront invités à participer à cette réunion un expert de chacun des Etats membres ainsi que de la Finlande et de l'Espagne.

10. Après avoir rappelé les travaux de la Commission du droit international en matière de droit des traités, j'ai souligné l'intérêt et l'utilité de l'initiative prise par le Conseil de l'Europe de convoquer une telle réunion qui pourrait clarifier les opinions des Etats membres du Conseil sur le projet de la Commission du droit international. Certes, les délégations européennes aborderont cette question dans un esprit constructif. Il ne s'agit pas, bien entendu, de faire prévaloir des conceptions particulières à un groupe déterminé d'Etats mais de s'efforcer, sur la base du projet, d'arriver à un compromis qui puisse être accepté par tous les Etats.

11. Je tiens, en terminant, à remercier le Comité européen de coopération juridique de son accueil amical et surtout le Président sortant, le professeur R. Monaco, et le Président élu, M. H. Blin. Je tiens également à exprimer mes vifs remerciements à M. P. Smithers, secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. P. Modinos, secrétaire général adjoint et M. H. Golson, directeur des affaires juridiques, pour leur obligeance.

Mustafa Kamil Yasseen

ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

(Point 6 de l'ordre du jour)

DOCUMENT A/CN.4/L.119

Document de travail préparé par le Secrétariat

[*Texte original en anglais*]
[*27 avril 1967*]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
Introduction	1-4	373
I. Questions de droit international actuellement étudiées par la Commission du droit international	5	374
II. Questions que la Commission a inscrites à son programme de travail, mais pour lesquelles il n'a pas été encore désigné de rapporteur spécial	6-11	374
III. Liste provisoire des matières choisies en vue de leur codification dressée par la Commission en 1949	12	375
IV. Questions qu'il a été proposé de soumettre à la Commission, mais qui n'ont pas encore été inscrites à son programme de travail	13-15	377

Introduction

1. Au moment où ses membres abordent un nouveau mandat de cinq ans et où elle achève ses travaux sur une matière essentielle, la Commission du droit international ne jugera peut-être pas inutile de réexaminer son programme de travail, en y ajoutant, le cas échéant, une ou plusieurs questions nouvelles, et de songer à l'organisation de ses travaux futurs. La présente note a pour objet de lui faciliter la tâche à cet égard. On l'a condensée au maximum et les membres qui désireraient avoir un complément d'information sur les diverses questions mentionnées peuvent consulter d'autres documents pertinents de la Commission. On peut citer, parmi les plus utiles:

i) *Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international* [1]

ii) *Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international: document de travail* [2]

2. La note mentionnera tout d'abord brièvement les matières de droit international qu'étudie actuellement la Commission avec l'aide de ses rapporteurs spéciaux. A cet égard, on se rappellera qu'aux termes d'une décision prise par la Commission à sa dix-huitième session (1966), « tout rapporteur spécial réélu membre de la Commission devra poursuivre ses travaux sur le sujet dont il s'est chargé, si la Commission n'a pas encore épuisé ce sujet, à moins que la Commission, telle qu'elle sera composée alors, n'en décide autrement » [3]. Comme suite à cette décision, la Commission a été saisie de rapports des rapporteurs spéciaux à sa dix-neuvième session. Le seul rapporteur spécial qui n'ait pas été réélu à la Commission lors des dernières élections est M. Manfred Lachs, rapporteur spécial pour la question de la succession d'Etats et de gouvernements, qui est maintenant membre de la Cour internationale de Justice.

3. Au cours des dernières années, la Commission a fait simultanément porter ses travaux sur cinq matières de droit international, un rapporteur spécial étant désigné pour chacune de ces matières. La Commission ayant achevé à sa dix-huitième session ses travaux sur le droit des traités, il ne reste plus que quatre questions à l'étude, et l'examen de l'une de ces questions, celle des missions spéciales, est presque terminé. Dans ces conditions, la Commission voudra peut-être, au cours de la présente session, examiner s'il convient d'aborder l'étude d'une ou deux questions nouvelles. Pour aider la Commission à arrêter son programme futur, on mentionnera tout d'abord ici deux questions que l'Assemblée générale a prié la Commission d'exa-

[1] Document A/CN.4/1/Rev.1 [publication des Nations Unies, n° de vente: 1948.V.I (1)].

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/CN.4/145, p. 96 à 112.

[3] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, p. 302, par. 73.

miner et qui ont été inscrites en 1962 au programme de la Commission mais pour lesquelles il n'a pas encore été désigné de rapporteurs spéciaux. On donnera ensuite la liste provisoire des matières choisies en vue de leur codification, qui a été dressée par la Commission à sa première session (1949)[4], en l'accompagnant de brèves indications sur les travaux pertinents de la Commission et des conférences de codification. Enfin, on énumérera certaines matières que l'on a suggéré, dans le passé, de soumettre à la Commission mais qui n'ont pas été inscrites à son programme de travail.

4. Lorsque la Commission aura établi la liste des questions sur lesquelles elle compte faire porter ses travaux, elle voudra peut-être, conformément à sa pratique antérieure, décider de l'ordre dans lequel elle entend étudier ces diverses questions et peut-être aussi fixer la date à laquelle elle croit pouvoir achever l'étude de chacune d'entre elles.

I. — Questions de droit international actuellement étudiées par la Commission du droit international

5. Etant donné que les rapporteurs spéciaux pour ces matières ont donné ou donneront vraisemblablement à la Commission toutes les explications pertinentes dont elle peut avoir besoin, on se bornera ici à énumérer lesdites matières en indiquant les documents les plus récents pouvant servir de base à leur étude.

i) *Missions spéciales*

Quatrième rapport de M. Milan Bartoš, rapporteur spécial (A/CN.4/194 et Add.1 à 5).

ii) *Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales*

Deuxième rapport de M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial (A/CN.4/195 et Add.1).

iii) *Responsabilité des Etats*

Le Rapporteur spécial est M. Roberto Ago. Le rapport de la Commission sur les travaux de sa quinzième session (1963)[5] résume les décisions les plus récentes de la Commission et les vues exprimées par ses membres, et le rapport d'une sous-commission chargée de l'étude de la question est reproduit dans l'annexe I audit rapport.

iv) *Succession d'Etats et de gouvernements*

Il n'y a pas actuellement de rapporteur spécial pour cette question. Le rapport de la Commission sur les travaux de sa quinzième session[6] résume les décisions les plus récentes de la Commission et les vues exprimées par ses membres, et le rapport d'une sous-commission chargée de l'étude de la question est reproduit dans l'annexe II audit rapport.

[4] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 16.

[5] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, document A/5509, p. 234, par. 51 à 55.

[6] *Ibid.*, p. 234 et 235, par. 56 à 61.

II. — Questions que la Commission a inscrites à son programme de travail, mais pour lesquelles il n'a pas été encore désigné de rapporteur spécial

A. — *Droit d'asile*

6. Cette question a été inscrite dans la liste provisoire des matières choisies en vue de leur codification qui a été dressée par la Commission en 1949. A sa quatorzième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1400 (XIV) du 21 novembre 1959, qui se lit comme suit:

L'Assemblée générale,

Considérant qu'il convient d'uniformiser l'application des principes et normes relatifs au droit d'asile,

Rappelant qu'à sa première session la Commission du droit international a inclus le droit d'asile dans la liste provisoire des matières de droit international choisies en vue de leur codification,

Prie la Commission du droit international de procéder, dès qu'elle le jugera souhaitable, à la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile.

7. A sa douzième session (1960), la Commission « a pris acte de la résolution et a décidé d'ajourner l'examen de cette question à une prochaine session »[7]. A sa quatorzième session (1962), la Commission a décidé d'inscrire la question à son programme, mais sans fixer la date à laquelle elle comptait en aborder l'examen[8]. Pendant ce temps, le droit d'asile faisait l'objet de travaux d'autres organes des Nations Unies. La Commission des droits de l'homme, qui étudiait un projet de déclaration sur le droit d'asile depuis 1957, a terminé en 1960 la rédaction du texte[9], qui a été transmis à l'Assemblée générale par le Conseil économique et social dans sa résolution 772 E (XXX) du 25 juillet 1960. A sa dix-septième session (1962), l'Assemblée générale a renvoyé le projet à la Troisième Commission, qui a adopté le texte du préambule et d'un article[10], mais n'a pu, en raison de son volume de travail, terminer la rédaction du projet. A la dix-huitième session de l'Assemblée (1963), la Troisième Commission n'a pu reprendre cette question, et elle ne s'est pas réunie pendant la dix-neuvième session (1964).

8. A sa vingtième session (1965), l'Assemblée générale a renvoyé le point de l'ordre du jour relatif au projet de déclaration sur le droit d'asile à la Sixième Commission et non plus à la Troisième Commission. Avec l'aide d'un groupe de travail, la Sixième Commission a examiné certains points de procédure soulevés par la question et rédigé un projet de résolution qui est devenu la résolution 2100 (XX) du 20 décembre 1965

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, document A/4425, p. 174, par. 39.

[8] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/5209, p. 210, par. 60.

[9] *Documents officiels du Conseil économique et social, trentième session, Supplément n° 8*, chap. VI. Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Annexes*, point 63 de l'ordre du jour, documents A/5926 et A/C.6/L.581.

[10] *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes*, point 46 de l'ordre du jour, document A/5359.

par laquelle l'Assemblée générale a décidé d'examiner de nouveau la question à sa vingt et unième session.

9. A la vingt et unième session de l'Assemblée (1966), la question a été de nouveau renvoyée à la Sixième Commission, qui a de nouveau chargé un groupe de travail de l'examiner. Le Groupe de travail a mis au point un texte complet intitulé « Projet de déclaration sur l'asile territorial » [11]. Par sa résolution 2203 (XXI) du 16 décembre 1966, l'Assemblée générale a décidé de transmettre ce texte aux Etats Membres pour plus ample examen et d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa vingt-deuxième session une question intitulée « Projet de déclaration sur l'asile territorial », en vue de l'adoption finale d'une déclaration en la matière.

B. — *Régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques*

10. La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958) a adopté une disposition (par. 6 de l'art. 7 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë), aux termes de laquelle les règles édictées en ce qui concerne les baies « ne s'appliquent pas aux baies dites « historiques » [12]. Le 27 avril 1958, la Conférence a également adopté une résolution par laquelle elle a demandé à l'Assemblée générale de prendre des dispositions pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques [13]. L'Assemblée générale a, en conséquence, adopté la résolution 1453 (XIV) du 7 décembre 1959, qui se lit comme suit:

L'Assemblée générale,

Rappelant que, par une résolution adoptée le 27 avril 1958, la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a demandé à l'Assemblée générale de prendre des dispositions pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques et pour la communication des résultats de cette étude à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies,

Prie la Commission du droit international d'entreprendre, dès qu'elle le jugera bon, l'étude de la question du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, et de faire à ce sujet les recommandations qu'elle estimera appropriées.

11. A sa douzième session (1960), la Commission a invité le Secrétariat à entreprendre une étude de la question et a décidé de reporter à une prochaine session la suite de ses travaux en la matière [14]. Une étude préparée par le Secrétariat a été publiée en 1962 [15]. En 1962 également, à sa quinzième session, la Commission a décidé d'inscrire la question à son programme, mais sans fixer la date à laquelle elle comptait en aborder l'examen [16].

[11] *Ibid., vingt et unième session, Annexes*, point 85 de l'ordre du jour, document A/6570, annexe, par. 1.

[12] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, *Documents officiels* (1958), vol. II, p. 151.

[13] *Ibid., Annexes*, document A/CONF.13/L.56, résolution VII.

[14] *Annuaire de la commission du droit international, 1960*, vol. II, document A/4425, p. 174, par. 40.

[15] *Annuaire de la Commission de droit international, 1962*, vol. II, document A/CN.4/143, p. 1 à 30.

[16] *Ibid.*, document A/5209, p. 210, par. 60.

III. — Liste provisoire des matières choisies en vue de leur codification dressée par la Commission en 1949

12. On trouvera ci-après, accompagnée de brèves indications sur les travaux pertinents de la Commission et des conférences de codification qui ont examiné les projets rédigés par la Commission, la liste des matières de droit international choisies provisoirement en vue de leur codification par la Commission en 1949 [17].

i) *Reconnaissance des Etats et des gouvernements*

L'article 11 du projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats adoptée par la Commission à sa première session (1949), mentionne le devoir des Etats de s'abstenir de reconnaître toute acquisition territoriale faite par un autre Etat, par des moyens illégaux, mais la Commission est parvenue à la conclusion « que cette question de la reconnaissance était trop délicate et mêlée à trop de considérations politiques pour qu'on puisse la traiter en un bref paragraphe dans ce projet de déclaration . . . » [18].

ii) *Succession d'Etats et de gouvernements*

Voir paragraphe 5, alinéa iv ci-dessus.

iii) *Immunités juridictionnelles des Etats et de leur propriété*

Les immunités des navires d'Etat et navires de guerre sont mentionnées dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë [19] et dans la Convention sur la haute mer [20], toutes deux adoptées à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958). Les immunités dont jouissent les biens des Etats utilisés dans le cadre des missions diplomatiques sont régies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) [21] et celles dont jouissent les biens de cette nature utilisés dans le cadre de fonctions consulaires, par la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963) [22]. Le projet d'articles sur les missions spéciales (A/CN.4/194 et additifs) contient également des dispositions sur les immunités de la propriété des Etats et il en sera problablement de même du projet d'articles sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. L'une des principales questions qui n'a pas encore été abordé par la Commission est celle des immunités dont pourraient éventuellement jouir les biens des Etats utilisés à des fins commerciales.

[17] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 16.

[18] *Ibid.*, par. 50.

[19] Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958), *Documents officiels*, vol. II, Annexes, document A/CONF.13/L.52.

[20] *Ibid.*, document A/CONF.13/L.53.

[21] Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, *Documents officiels*, vol. II, Annexes, document A/CONF.20/13.

[22] Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, *Documents officiels*, vol. II, Annexes, document A/CONF.25/12.

iv) *Juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national*

La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (1958) et la Convention sur la haute mer (1958) contiennent des dispositions concernant les crimes commis en mer. L'une des questions qui n'a pas encore été abordée par la Commission est celle de la juridiction en matière d'infractions commises à terre dans des pays étrangers (à l'exception des infractions commises par des personnes jouissant du statut diplomatique ou consulaire, dont la Commission s'est occupée ou est en train de s'occuper).

v) *Régime de la haute mer*

La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958) a adopté la Convention sur la haute mer.

vi) *Régime des eaux territoriales*

La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958) a adopté la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë. La question de la largeur de la mer territoriale et celle des limites des zones de pêche ont été examinées à la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1960) [23], mais la Conférence n'a pas adopté de décision sur ces questions. La question du régime juridique des eaux historiques y compris les baies historiques (voir plus haut, par. 10) doit également être mentionnée ici.

vii) *Nationalité, y compris l'apatridie*

Une Conférence des Nations Unies sur l'élimination de l'apatridie dans l'avenir ou la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir qui s'est réunie en 1959 et en 1961 a adopté la Convention sur la réduction des cas d'apatridie (A/CONF.9/15) qui n'est pas encore entrée en vigueur. Il y a également lieu de rappeler que la nationalité de la femme mariée, question que le Conseil économique et social a demandé à la Commission d'étudier, par sa résolution 204 D (XI) du 17 juillet 1950, fait l'objet d'une Convention sur la nationalité de la femme mariée qui n'est pas basée sur un projet de la Commission; cette Convention a été adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 1040 (XI) du 29 janvier 1957 et est actuellement en vigueur.

viii) *Traitement des étrangers*

A sa septième session (1955), M. F. V. García Amador a été nommé par la Commission rapporteur spécial pour la responsabilité des Etats, question qu'il a considérée comme étroitement liée à celle du traitement des étrangers. De la huitième à la treizième session de la Commission (1956-1961), M. García Amador a présenté une série de six rapports sur la responsabilité des Etats [24] essentiellement consacrés à la mise au point et à la paraphrase d'un projet touchant la responsabilité des Etats pour les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers. La Commission qui était occupée à d'autres travaux n'a pu examiner à fond ces rapports. Par la suite, M. Roberto Ago a été nommé rapporteur spécial pour la responsabilité des Etats. La Commission, après avoir examiné, à sa quinzième session (1963), un rapport d'une sous-commission chargée d'étudier la question (A/CN.4/152) [25] est parvenue aux conclusions suivantes: « 1) que dans un essai de codification de la responsabilité des Etats, il faut donner priorité à une définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat, et 2) que pour la définition de ces règles générales, il faudra ne pas négliger l'expérience et la documentation qui ont pu être recueillies jusqu'ici dans certains secteurs particuliers, et notamment dans celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers . . . [26]. »

ix) *Droit de refuge politique*

Voir paragraphes 6 à 9 ci-dessus.

x) *Droit des traités*

La Commission a adopté un projet d'articles à sa dix-huitième session (1966) [27].

xi) *Relations et immunités diplomatiques*

La Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961) a adopté la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le problème des missions spéciales [voir par. 5, al. i ci-dessus] et celui des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales [voir par. 5, al. ii ci-dessus] se rattachent également à cette question.

xii) *Relations et immunités consulaires*

La Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires (1963) a adopté la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

xiii) *Responsibilités des Etats*

Voir paragraphe 5, alinéa iii, ci-dessus.

xiv) *Procédure arbitrale*

A sa cinquième session (1953), la Commission a adopté un projet de convention sur la procédure arbi-

[23] Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1960), *Documents officiels, Commission plénière*, 2e à 28e séances *et Séances plénières*, 3e, 5e, 6e, 9e, 11e à 14e séances.

[24] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, document A/CN.4/96, p. 175 à 231; *Annuaire de la Commission du droit international, 1957*, vol. II, document A/CN.4/106, p. 119 à 146; *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, document A/CN.4/111, p. 49 à 76; *Annuaire de la Commission du droit international, 1959*, vol. II, document A/CN.4/119, p. 1 à 36; *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, document A/CN.4/125, p. 38 à 63; *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, document A/CN.4/134 et Add.1, p. 1 à 56.

[25] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, document A/5509, annexe I, p. 237.

[26] *Ibid.*, document A/5509, p. 234, par. 52.

[27] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, p. 193 à 203.

trale [28] qui a fait l'objet de la résolution 989 (X) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1955. A sa dixième session (1958), la Commission a adopté un modèle de règles sur la procédure arbitrale [29] qui a fait l'objet de la résolution 1262 (XIII) de l'Assemblée générale en date du 14 novembre 1958.

IV. — Questions qu'il a été proposé de soumettre à la Commission, mais qui n'ont pas encore été inscrites à son programme de travail

A. — *Questions proposées en 1949 mais que la Commission n'a pas porté sur sa liste provisoire de matières à codifier*

13. La liste provisoire des matières à codifier et figurant au paragraphe précédent a été établie après examen d'un mémorandum du Secrétaire général intitulé « Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international » (voir par. 1 de l'introduction du présent document de travail). Ce mémorandum mentionne certaines matières que la Commission, après examen, n'a pas cru devoir retenir; ces questions au sujet desquelles le mémorandum contient des explications détaillées sont les suivantes [30]:

i) Sujets du droit international

ii) Sources du droit international

iii) Relations entre les obligations créées par le droit international et le droit interne

iv) Droits et devoirs fondamentaux des Etats [31]

v) Compétence nationale

vi) Reconnaissance des actes des Etats étrangers

vii) Obligations en matière de compétence territoriale

viii) Domaine territorial des Etats

ix) Règlement pacifique des conflits internationaux [32]

x) Extradition

B. — *Questions proposées par les gouvernements comme suite à la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale, et au sein de la Sixième Commission aux quinzième et seizième sessions*

14. Par sa résolution 1505 (XV) du 12 décembre 1960, l'Assemblée générale a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa seizième session une question intitulée « Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international » et a également prié les Etats Membres de soumettre leurs avis et suggestions à ce sujet. Diverses suggestions écrites ont été présentées par les Membres et d'autres propositions ont été formulées oralement au cours des débats de la Sixième Commission, aux quinzième et seizième sessions. Par sa résolution 1686 (XVI) du 18 décembre 1961, l'Assemblée générale a prié la Commission du droit international d'examiner le programme de ses travaux futurs en tenant compte de toutes les suggestions. Le Secrétariat a préparé un document de travail [33] résumant les suggestions. La Commission a examiné la question à sa quatorzième session (1962) et décidé d'inscrire à son programme de travail quatre questions (missions spéciales, relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, droit de refuge politique et régime juridique des eaux historiques y compris les baies historiques) qui lui avaient été renvoyées par des résolutions antérieures de l'Assemblée générale. Pour les autres sujets, toutefois, elle a déclaré ce qui suit:

> La Commission a estimé que plusieurs des sujets proposés par les gouvernements méritaient d'être codifiés. En arrêtant le programme de ses travaux futurs, la Commission n'a pu cependant que tenir compte de ses moyens et de ses possibilités . . . [elle] . . . a estimé qu'il ne serait pas souhaitable d'ajouter pour le moment quoi que ce soit à la liste déjà trop longue des matières qu'elle aura à étudier [34].

15. Voici la liste des matières nouvelles proposées par les gouvernements, telle qu'elle figure dans le document de travail du Secrétariat:

i) Droit de l'espace [35]

---

[28] *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 9* (A/2456), par. 57.

[29] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, document A/3859, p. 86 à 89, par. 22.

[30] La Commission a également pris en considération la question du droit de la guerre qui ne figurait pas dans le mémorandum; cette question n'a pas été inscrite dans la liste [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 18].

[31] A sa première session (1949), la Commission a adopté un projet de déclaration sur les droits et devoirs des Etats, sur la base d'un projet qui lui avait été renvoyé par la résolution 178 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947 (*ibid.*, deuxième partie, par. 46). Par la résolution 596 (VI) du 7 décembre 1951, l'Assemblée générale a renvoyé à plus tard la suite de ses travaux sur le projet de déclaration.

[32] Sans vouloir rappeler les diverses tentatives faites par les Nations Unies dans ce domaine, on peut mentionner qu'une question intitulée « Règlement pacifique des différends » a été discutée au cours des deux dernières sessions de l'Assemblée générale (vingtième session, point 99 de l'ordre du jour, et vingt et unième session, point 36 de l'ordre du jour. *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingtième session, Commission politique spéciale*, 489e à 492e séances; et *ibid.*, *Séances plénières*, 1403e séance; *ibid.*, *vingt et unième session, Commission politique spéciale*, 547e et 548e séances et *ibid.*, *Séances plénières*, 1498e séance) mais n'a fait l'objet d'aucune résolution. D'autre part, l'un des principes examiné par le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, qui se réunira à nouveau en 1967, est « le principe que les Etats règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger ». (*Ibid.*, *vingt et unième session, Annexes*, point 587 de l'ordre du jour, document A/6230).

[33] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/CN.4/145, p. 95.

[34] *Ibid.*, document A/5209, p. 210, par. 61.

[35] Cette question est actuellement à l'étude au Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. A sa vingt et unième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2222 (XXI) du 19 décembre 1966 concernant le traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes.

ii) Droit des organisations internationales [36]

iii) Droits de l'homme et défense de la démocratie [37]

iv) Indépendance et souveraineté des Etats

v) Application du droit international

vi) Utilisation de fleuves internationaux [38]

vii) Relations économiques et commerciales [39]

[36] Sous cette rubrique ont été groupées diverses suggestions ayant trait, non seulement au statut des organisations internationales et à leurs relations avec les Etats d'une façon générale, mais également à la responsabilité de ces organisations, au droit des traités les concernant et à l'admission de nouveaux membres dans la communauté internationale.

[37] Par sa résolution 2200 A (XXI) du 19 décembre 1966, l'Assemblée générale a adopté le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte relatif aux droits civils et politiques et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

[38] Conformément à la résolution 1401 (XIV) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1959, le Secrétaire général a présenté un rapport (A/5409) sur les problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux. Un recueil des textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation figure dans la *Série législative des Nations Unies* (ST/LEG. SER.B./12, publication des Nations Unies, n° de vente: 63.V.4).

[39] Par sa résolution 2205 (XXI) du 17 décembre 1966, l'Assemblée générale a décidé de créer la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.

RAPPORT DE LA COMMISSION À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

DOCUMENTS A/6709/REV.1 ET REV.1/CORR.1

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session, 8 mai-14 juillet 1967

TABLE DES MATIÈRES

Chapitres	*Paragraphes*	*Pages*
I.— ORGANISATION DE LA SESSION	1-8	380
A.— Composition de la Commission et participation à la session	2-3	380
B.— Bureau	4-6	380
C.— Ordre du jour	7-8	380
II.— MISSIONS SPÉCIALES	9-35	381
A.— Historique	9-32	381
B.— Recommandation de la Commission	33-34	383
C.— Résolution adoptée par la Commission	35	383
D.— Projet d'articles sur les missions spéciales et commentaires	—	384
Première partie: Envoi et fonctionnement des missions spéciales (articles 1 à 20)	—	384
Deuxième partie: Facilités, privilèges et immunités (articles 21 à 47)	—	395
Troisième partie: Dispositions générales (articles 48 à 50)	—	404
Annexe: Projet de préambule d'une Convention sur les missions spéciales	—	405
III.— AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION		
A.— Organisation des travaux futurs	36-49	405
1.— Succession d'Etats et de gouvernements	38-41	406
2.— Responsabilité des Etats	42	406
3.— Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales	43	406
4.— Questions supplémentaires qu'il est proposé d'inscrire au programme de travail	44-48	406
5.— Examen du programme et des méthodes de travail de la Commission	49	407
B.— Date et lieu de la vingtième session	50	407
C.— Coopération avec d'autres organismes		
1.— Comité juridique consultatif africano-asiatique	51-53	407
2.— Comité européen de coopération juridique	54-56	408
3.— Comité juridique interaméricain	57-58	408
D.— Représentation de la Commission à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale	59	408
E.— Préparatifs de la Conférence sur le droit des traités	60	408
F.— Séminaire de droit international	61-64	409

ANNEXES

Annexe I.— Observations communiquées par les gouvernements au sujet des articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965 409

Annexe II.— Table de références indiquant la correspondance entre, d'une part, les articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965 et les articles additionnels proposés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport et, d'autre part, les articles du projet final adopté par la Commission en 1967 443

CHAPITRE PREMIER

Organisation de la session

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa dix-neuvième session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 8 mai au 14 juillet 1967. Les travaux effectués par la Commission au cours de cette session sont exposés dans le présent rapport. Le chapitre II du rapport, qui a trait aux missions spéciales, contient un exposé des travaux de la Commission sur cette question, ainsi que le projet de 50 articles et les commentaires qui s'y rapportent, dans le texte définitif adopté par la Commission. Le chapitre III porte sur l'organisation des travaux futurs de la Commission et traite d'un certain nombre de questions administratives et autres.

A. — COMPOSITION DE LA COMMISSION ET PARTICIPATION À LA SESSION

2. La Commission est composée des membres suivants:

M. Roberto AGO (Italie)
M. Fernando ALBÓNICO (Chili)
M. Gilberto AMADO (Brésil)
M. Milan BARTOŠ (Yougoslavie)
M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie)
M. Jorge CASTAÑEDA (Mexique)
M. Erik CASTRÉN (Finlande)
M. Abdullah EL-ERIAN (République arabe unie)
M. Taslim O. ELIAS (Nigéria)
M. Constantin Th. EUSTATHIADES (Grèce)
M. Louis IGNACIO-PINTO (Dahomey)
M. Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA (Uruguay)
M. Richard D. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique)
M. NAGENDA SINGH (Inde)
M. Nikolaï OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques)
M. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar)
M. Paul REUTER (France)
M. Shabtai ROSENNE (Israël)
M. José María RUDA (Argentine)
M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan)
M. Arnold J. P. TAMMES (Pays-Bas)
M. Senjin TSURUOKA (Japon)
M. Endre USTOR (Hongrie)
Sir Humphrey WALDOCK (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord)
M. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak)

3. A l'exception de MM. Gilberto Amado, Taslin O. Elias et José María Ruda, empêchés, tous les membres ont assisté à la dix-neuvième session de la Commission.

B. — BUREAU

4. A sa 895e séance, le 8 mai 1967, la Commission a élu le bureau suivant:

Président: Sir Humphrey Waldock;

Premier Vice-Président: M. José María Ruda;

Deuxième Vice-Président: M. Endre Ustor;

Rapporteur: M. Abdullah El-Erian.

5. A sa 908e séance, le 26 mai 1967, la Commission a nommé un Comité de rédaction composé comme suit:

Président: M. José María Ruda (en son absence, le Comité a été présidé par M. Roberto Ago ou M. Endre Ustor);

Membres: M. Roberto Ago, M. Fernando Albónico, M. Milan Bartoš, M. Abdullah El-Erian, M. Richard D. Kearney, M. Nikolaï Ouchakov, M. Alfred Ramangasoavina, M. Paul Reuter, M. Shabtai Rosenne, M. Endre Ustor et M. Mustafa Kamil Yasseen.

M. Albónico a été remplacé en son absence par M. Jorge Castañeda ou par M. Eduardo Jiménez de Aréchaga.

6. M. Constantin A. Stavropoulos, Conseiller juridique, a assité à la 941e séance, tenue le 14 juillet 1967, et y a représenté le Secrétaire général.

M. Anatoly P. Movtchane, directeur de la Division de la codification au Service juridique, a représenté le Secrétaire général aux autres séances de la session et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission.

C. — ORDRE DU JOUR

7. La Commission a adopté pour sa dix-neuvième session l'ordre du jour ci-après:

1) Missions spéciales
2) Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales
3) Responsabilité des Etats
4) Succession d'Etats et de gouvernements
5) Coopération avec d'autres organismes
6) Organisation des travaux futurs
7) Date et lieu de la vingtième session
8) Questions diverses.

8. Au cours de la session, la Commission a tenu 47 séances publiques. En outre, le Comité de rédaction a tenu 11 séances. La Commission a examiné tous les points de son ordre du jour à l'exception du point 2 — Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales — dont elle n'a pu aborder la discussion, M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial chargé de cette question, s'étant trouvé dans l'obligation de quitter Genève.

CHAPITRE II

Missions spéciales

A. — HISTORIQUE

9. A sa dixième session, en 1958, la Commission du droit international a adopté un projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques. La Commission précisait toutefois que ce projet ne traitait que des missions diplomatiques permanentes. Les relations diplomatiques entre Etats revêtent aussi d'autres formes qu'on pourrait désigner par l'expression « diplomatie *ad hoc* », qui vise les envoyés itinérants, les conférences diplomatiques et les missions spéciales envoyées à un Etat à des fins limitées. La Commission considérait qu'il fallait également étudier ces formes de diplomatie pour dégager les règles de droit qui les régissent, et elle demandait au Rapporteur spécial de faire cette étude et de lui soumettre son rapport à une session ultérieure [1]. La Commission a décidé, lors de sa onzième session (1959), d'inscrire à son programme de la douzième session (1960) la question de la diplomatie *ad hoc* en tant que sujet spécial.

10. M. A. E. F. Sandström, nommé rapporteur spécial, a présenté un rapport [2] à la douzième session et, sur cette base, la Commission a alors pris des décisions et formulé des recommandations concernant les règles relatives aux missions spéciales [3]. Ce projet de la Commission était très sommaire. Il se fondait sur l'idée qu'il faut appliquer aux missions spéciales, d'une manière générale et par analogie, les règles que la Commission avait élaborées au sujet des relations et immunités diplomatiques en général. La Commission a exprimé l'opinion que ce projet sommaire devait être adressé à la Conférence sur les relations diplomatiques convoquée à Vienne au printemps de l'année 1961. Mais elle a souligné qu'elle n'avait pu soumettre ce projet à l'étude approfondie qu'elle aurait dû normalement lui consacrer. C'est la raison pour laquelle la Commission a considéré son projet comme préliminaire, afin de pouvoir exposer certaines idées et suggestions dont il faudrait tenir compte à la Conférence de Vienne [4].

11. L'Assemblée générale a, sur la proposition de la Sixième Commission, décidé à sa 943e séance plénière, le 12 décembre 1960, de soumettre ce projet à la Conférence de Vienne en recommandant que la Conférence l'examine en même temps que le projet d'articles relatifs aux relations et aux immunités diplomatiques [5]. La Conférence de Vienne a inscrit cette question à son ordre du jour et nommé une sous-commission spéciale [6].

12. La Sous-Commission a constaté que le projet se bornait pratiquement à indiquer quelles sont les dispositions relatives aux missions permanentes qui sont applicables aux missions spéciales et celles qui ne le sont pas. Elle a considéré que le projet ne pourrait être inséré dans la convention définitive avant d'avoir fait l'objet d'une longue et minutieuse étude qui ne pourrait être effectuée qu'une fois définitivement adopté un ensemble de dispositions relatives aux missions permanentes. Pour cette raison, la Sous-Commission a recommandé que la Conférence renvoie cette question à l'Assemblée générale de manière que l'Assemblée puisse recommander à la Commission du droit international de l'examiner à nouveau, c'est-à-dire de continuer à l'étudier en tenant compte du texte de la future convention de Vienne sur les relations diplomatiques. A sa quatrième séance plénière, le 10 avril 1961, la Conférence a adopté cette recommandation de la Sous-Commission [7].

13. En conséquence, la question a été de nouveau soumise à l'Assemblée générale. Sur proposition de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté la résolution 1687 (XVI) du 18 décembre 1961, par laquelle elle priait la Commission du droit international de reprendre l'étude de la question et de présenter à l'Assemblée générale un rapport à ce sujet.

14. En application de cette résolution, la question a été renvoyée à la Commission du droit international, qui a décidé, à sa 669e séance, le 27 juin 1962, de l'inscrire à l'ordre du jour de sa quinzième session. La Commission a en outre prié le Secrétariat de préparer un document de travail sur cette question.

15. Lors de sa quinzième session (1963), à sa 712e séance, la Commission a nommé M. Milan Bartoš rapporteur spécial pour la question des missions spéciales.

16. A cette occasion, la Commission a pris la décision suivante:

> Quant à la manière d'aborder la codification de la question, la Commission a décidé que le rapporteur spécial rédigerait un projet d'articles. Ces articles doivent prendre comme base les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961, mais sans oublier que les missions spéciales sont, tant par leurs fonctions que par leur nature, une institution distincte des missions permanentes. En outre, la Commission a estimé que la question de savoir si le projet d'articles sur les missions spéciales devrait revêtir la forme d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1961 ou faire l'objet d'une convention séparée, ou revêtir toute autre forme, était encore prématurée et qu'il fallait attendre les recommandations du rapporteur spécial à ce propos [8].

17. La Commission est, en outre, revenue sur la question de savoir si le problème des missions spéciales devait englober également la condition des représentants d'Etats aux congrès et conférences. A cet égard, la Commission a inséré, lors de sa quinzième session, dans son rapport annuel à l'Assemblée générale, le paragraphe suivant:

> Pour ce qui est de l'étendue du sujet, les membres de la Commission ont été d'avis que la question des missions spéciales

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92, par. 51.

[2] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 103.

[3] *Ibid.*, p. 173 à 175.

[4] *Ibid.*, p. 173.

[5] Résolution 1504 (XV).

[6] La Sous-Commission était composée des représentants de l'Equateur, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Irak, de l'Italie, du Japon, du Royaume-Uni, du Sénégal, de l'URSS et de la Yougoslavie.

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, par. 44 et 45.

[8] *Ibid.*, p. 235, par. 64.

devrait englober aussi les envoyés itinérants, conformément à la décision prise par la Commission à sa session de 1960 [9]. A cette même session, la Commission avait aussi décidé [10] de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou conférences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session, la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. Toutefois, la plupart des membres ont estimé que pour le moment le mandat du Rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences [11].

18. Le Rapporteur spécial a présenté son rapport [12] qui a été inscrit à l'ordre du jour de la seizième session (1964) de la Commission.

19. La Commission a examiné le rapport à deux reprises. Elle a d'abord procédé à une discussion générale au cours des 723e, 724e et 725e séances, et donné des instructions générales au Rapporteur spécial pour compléter son étude et présenter la suite de son rapport à la session suivante. D'autre part, au cours de ses 757e, 758e, 760e à 763e et 768e à 770e séances, la Commission a examiné une série d'articles et en a adopté 16 sous réserve de les compléter éventuellement à sa dix-septième session. Ces articles ont été soumis à l'Assemblée générale et aux gouvernements des Etats Membres pour information.

20. Etant donné la situation à l'Assemblée générale lors de la session ordinaire de 1964, le rapport en question n'a pas été discuté et, par conséquent, l'Assemblée n'a pas pu faire connaître son avis à la Commission. C'est pourquoi la Commission a dû continuer ses travaux sur le sujet, en les reprenant là où elle s'était arrêtée à sa seizième session en 1964. Le Rapporteur spécial a exprimé l'espoir que les rapports soumis aux sessions de 1964 et de 1965 sur cette question seraient réunis en un rapport unique.

21. A la première partie de la dix-septième session (1965) de la Commission, la question des missions spéciales était inscrite à l'ordre du jour et le Rapporteur spécial a présenté son deuxième rapport sur la question [13]. La Commission a examiné ce rapport à ses 804e à 809e, 817e, 819e et 820e séances.

22. La Commission a examiné tous les articles proposés dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial. Elle a adopté 28 articles du projet qui font suite aux 16 articles adoptés à la seizième session. La Commission a prié l'Assemblée générale de considérer tous les articles adoptés au cours de sa seizième et de la première partie de sa dix-septième session comme un projet unique [14].

23. En élaborant le projet d'articles, la Commission s'est attachée à codifier les règles modernes du droit international en matière de missions spéciales et les articles formulés par la Commission contiennent à la fois des éléments de développement progressif et des éléments de codification du droit.

24. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer aux gouvernements, par l'entremise du Secrétaire général, son projet d'articles sur les missions spéciales, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Les gouvernements ont été priés de présenter celles-ci avant le 1er mai 1966.

25. La Commission a décidé de soumettre à l'Assemblée générale et aux gouvernements des Etats Membres, outre le projet d'articles inclus dans la section B du chapitre III de son rapport sur les travaux de la première partie de sa dix-septième session, certaines autres décisions, suggestions et remarques qui figurent dans la section C du même chapitre et sur lesquelles la Commission a sollicité toutes observations de nature à faciliter ses travaux ultérieurs sur les missions spéciales [15]. Conformément à la décision prise par la Commission, le projet d'articles sur les missions spéciales a été communiqué par le Secrétaire général aux gouvernements des Etats Membres pour observations.

26. En 1965, l'Assemblée générale a discuté le projet d'articles, au cours de sa vingtième session et, sur proposition de la Sixième Commission, a recommandé à la Commission du droit international, par sa résolution 2045 (XX) du 8 décembre 1965, de poursuivre ses travaux de codification et de développement progressif du droit international relatif aux missions spéciales, en tenant compte des vues exprimées sur le projet à l'Assemblée générale et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements.

27. A sa dix-huitième session (1966), le Rapporteur spécial a présenté un troisième rapport [16] à la Commission qui était, en outre, saisie des observations reçues des gouvernements relatives au projet d'articles sur les missions spéciales [17]. Toutefois, ayant décidé d'achever l'étude de son projet sur le droit des traités, la Commission n'a été à même, au cours de ladite session, de consacrer au projet d'articles sur les missions spéciales qu'un temps limité. Elle a cependant examiné, à ses 877e, 878e et 881e à 883e séances, certaines questions de caractère général concernant les missions spéciales, questions qui avaient été soulevées par les observations écrites des gouvernements des Etats Membres ainsi que par les vues exprimées par leurs représentants à la Sixième Commission lors de la vingtième session de l'Assemblée générale.

---

[9] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. I, 565e séance, par. 26.

[10] *Ibid.*, par. 25.

[11] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 235, par. 63.

[12] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 67.

[13] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 115.

[14] *Ibid.*, p. 178, par. 42.

[15] Un projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé rédigé par le Rapporteur spécial, que la Commission n'a pas discuté, a été annexé au chapitre III du rapport de la Commission sur les travaux de la première partie de sa dix-septième session. *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207.

[16] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, document A/CN.4/189 et Add.1 et 2.

[17] A/CN.4/188 et Add.1 à 4. La deuxième partie de ce document reproduisait des extraits de comptes rendus analytiques des séances de la Sixième Commission contenant les vues exprimées au sujet du projet d'articles sur les missions spéciales.

28. Les questions générales examinées par la Commission ont été les suivantes: la nature des dispositions sur les missions spéciales; la distinction entre les différentes catégories de missions spéciales; l'introduction dans le projet d'une disposition sur l'interdiction de la discrimination; la réciprocité dans l'application des règles sur les missions spéciales; le rapport de ces règles avec les autres accords internationaux; la forme de l'instrument relatif aux missions spéciales; l'adoption de l'instrument sur les missions spéciales; la formulation d'un préambule et d'un article introductif; l'arrangement des articles du projet; et la question de l'élaboration des dispositions relatives à la condition juridique des missions spéciales dites à un niveau élevé.

29. La Commission a pris certaines décisions de principe relatives aux questions mentionnées ci-dessus et a invité le Rapporteur spécial à prendre en considération lors de la poursuite de ses travaux un certain nombre de recommandations et instructions. Le rapport de la Commission sur sa dix-huitième session fait état de ces recommandations et instructions [18]. En outre, étant donné que la Commission n'avait pas eu suffisamment de temps pour examiner les observations reçues des gouvernements sur le projet d'articles, et tenant compte du fait que seulement un nombre restreint de gouvernements avaient fait parvenir des observations, elle a prié le Secrétaire général d'inviter à nouveau les Etats Membres à présenter leurs observations en la matière avant le 1er mars 1967 [19].

30. En 1966, au cours de sa vingt et unième session, l'Assemblée générale a examiné le rapport de la Commission, et certains représentants à la Sixième Commission ont exprimé des vues au sujet du chapitre relatif aux missions spéciales. Par sa résolution 2167 (XXI) du 5 décembre 1966, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à poursuivre ses travaux de codification et de développement progressif du droit international relatif aux missions spéciales et à présenter un projet définitif sur cette question dans son rapport sur les travaux de sa dix-neuvième session, en tenant compte des vues exprimées par les représentants des Etats Membres à la vingt et unième session de l'Assemblée générale et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements.

31. A sa dix-huitième session, la Commission du droit international a prié le Rapporteur spécial, M. Milan Bartoš, dont le mandat de membre de la Commission devait expirer le 31 décembre 1966, de poursuivre ses travaux sur les règles relatives aux missions spéciales dans le cas où il serait réélu membre de la Commission. Comme il le fut effectivement par l'Assemblée générale, le 10 novembre 1966, le Rapporteur spécial a continué sa mission.

32. A sa dix-neuvième session (1967), la Commission a été saisie du quatrième rapport [20] du Rapporteur spécial et a disposé, en outre, des observations écrites reçues des gouvernements en réponse à l'invitation renouvelée lors de sa dix-huitième session [21]. A ses 897e à 910e, 912e à 927e et 929e à 941e séances, la Commission, sur la base du quatrième rapport présenté par le Rapporteur spécial, a procédé à un nouvel examen de l'ensemble du projet en tenant compte des observations écrites reçues des gouvernements ainsi que des vues exprimées à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. La Commission a réglé certaines questions de terminologie, revisé les articles du projet, fixé leur ordre et remanié le commentaire. Elle a, en outre, établi un projet de préambule pour une convention sur les missions spéciales, qui est annexé au présent chapitre du rapport. A la fin de ses travaux, la Commission a adopté le texte définitif en anglais, espagnol et français du projet d'articles sur les missions spéciales qu'elle soumet, conformément à son statut, à l'Assemblée générale dans la section D du présent chapitre de son rapport avec une recommandation qui fait l'objet de la section B.

B. — Recommandation de la Commission

33. A sa 941e séance, le 14 juillet 1967, la Commission a décidé, conformément à l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale de prendre des mesures appropriées en vue de la conclusion d'une convention sur le sujet.

34. La Commission tient à souligner que les titres qu'elle a donnés aux différentes parties et aux articles de son projet lui paraissent utiles pour la compréhension de la structure du projet et devraient faciliter les recherches. Elle exprime l'espoir, comme elle l'a fait pour ses projets d'articles sur les relations consulaires et le droit des traités, que ces titres, sous réserve des modifications qui pourraient être jugées appropriées, seront maintenus dans la convention éventuelle qui serait conclue à l'avenir sur la base du projet d'articles de la Commission.

C. — Résolution adoptée par la Commission

35. A sa 940e séance, le 13 juillet 1967, la Commission, après avoir adopté le texte des articles sur les missions spéciales, a adopté à l'unanimité la résolution suivante:

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur les missions spéciales,

Tient à exprimer au Rapporteur spécial, M. Milan Bartoš, sa profonde appréciation pour la contribution exceptionnelle qu'au cours de quatre années, il a apportée à l'élaboration du sujet par son inlassable dévouement et son travail savant, qui ont permis à la Commission de mener à bien l'importante tâche de compléter par ce projet le travail de codification déjà réalisé dans le domaine des relations diplomatiques et consulaires.

---

[18] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 9* (A/6309/Rev.1), chapitre III, section II, par. 57 à 70.

[19] *Ibid.*, section III, par. 71.

[20] Voir p. 1 (A/CN.4/194 et Add.1 à 5).

[21] A/CN.4/193 et Add.1 à 5. Les observations écrites ainsi que celles préalablement reçues des gouvernements (A/CN.4/188 et Add.1 à 4) sont reproduites dans l'annexe du présent rapport.

D. — Projet d'articles sur les missions spéciales et commentaires

Première partie. — Envoi et fonctionnement des missions spéciales

Article premier [22]. — *Terminologie*

Aux fins des présents articles:

***a*) L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission ayant un caractère représentatif et temporaire, envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat pour traiter avec ce dernier de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée;**

***b*) L'expression « mission diplomatique permanente » s'entend d'une mission diplomatique envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat et ayant les caractères énoncés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques;**

***c*) L'expression « poste consulaire » s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire;**

***d*) L'expression « chef de la mission spéciale » s'entend de la personne chargée par l'Etat d'envoi d'agir en cette qualité;**

***e*) L'expression « représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale » s'entend de toute personne à qui l'Etat d'envoi a attribué cette qualité;**

***f*) L'expression « membres de la mission spéciale » s'entend du chef de la mission spéciale, des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et des membres du personnel de la mission spéciale;**

***g*) L'expression « membres du personnel de la mission spéciale » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission spéciale;**

***h*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale qui ont la qualité de diplomate;**

***i*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale employés dans le service administratif et technique de la mission;**

***j*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la mission spéciale engagés comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***k*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la mission spéciale.**

Commentaire

1) Suivant l'exemple de nombreuses conventions conclues sous les auspices des Nations Unies, la Commission a indiqué dans l'article premier de son projet le sens qu'il faut donner aux expressions qui y sont le plus fréquemment employées.

Alinéa a

2) L'alinéa *a* de l'article premier détermine l'objet même du projet: la mission spéciale. Il indique les conditions nécessaires et suffisantes qu'une mission doit remplir pour être considérée comme une mission spéciale au sens du projet.

3) Aux termes de l'alinéa *a* de l'article premier, toute mission spéciale doit posséder les caractéristiques suivantes:

i) Elle doit être envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat. Ne peut être considérée comme une mission spéciale au sens du projet celle qui est envoyée par un mouvement politique en vue d'entrer en contact avec un Etat déterminé, ni la mission envoyée par un Etat en vue d'entrer en contact avec un tel mouvement. Pour cette raison, la Commission n'a pas cru devoir traiter dans son projet la question des missions envoyées ou reçues par des mouvements insurrectionnels ou des parties à une guerre civile.

ii) Elle doit avoir un caractère représentatif de l'Etat d'envoi. Aux yeux de la Commission, c'est là un trait distinct essentiel des missions spéciales au sens du présent projet. Il permet de distinguer la mission spéciale d'autres missions ou visites officielles.

iii) Elle ne doit pas posséder le caractère d'une mission chargée d'entretenir des relations diplomatiques générales entre les Etats et sa tâche doit être déterminée. Dans la pratique, certaines missions spéciales reçoivent des tâches très larges, allant jusqu'à l'examen et même à l'établissement des lignes générales des relations entre les Etats en question. Mais dans tous les cas, la tâche d'une mission spéciale est déterminée et diffère, par là, des fonctions d'une mission diplomatique permanente, assurant une représentation générale de l'Etat accréditant (art.3, par.1, al. *a* de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques).

iv) A l'opposé des missions diplomatiques régulières, la mission spéciale doit avoir un caractère temporaire qui se manifeste soit par l'assignation d'une durée déterminée, soit par l'attribution d'une tâche spécifique. Elle prend fin en règle générale soit à l'expiration de la durée, soit à l'accomplissement de la tâche (voir art. 20). En conséquence, n'est pas une mission spéciale et n'en possède pas les caractéristiques la mission spécialisée permanente ayant une sphère déterminée de compétence et qui peut exister à côté de la mission diplomatique permanente régulière. Comme exemple de missions spécialisées permanentes, on peut citer les missions permanentes d'assistance, de coopération économique et industrielle et d'immigration et les missions-représentations commerciales à caractère diplomatique.

Alinéa b

4) Faute d'une définition des missions diplomatiques permanentes dans la Convention de Vienne de 1961, l'alinéa *b* décrit ces missions comme étant celles qui

[22] Proposé comme article introductif ou article 0 par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport. Voir p. 1 (A/CN.4/194 et Add.1 à 5).

sont envoyées par un Etat auprès d'un autre Etat et qui ont les caractères énoncés dans ladite Convention.

Alinéa e

5) Parmi les conditions posées par l'alinéa *a* de l'article premier, pour qu'une mission soit considérée comme une mission spéciale figure la nécessité pour elle d'avoir un caractère représentatif de l'Etat d'envoi. Il s'ensuit qu'un membre au moins de chaque mission spéciale doit avoir la qualité de « représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale », expression qui fait l'objet de l'alinéa *e* de l'article premier.

Alinéas c, d, f, g, h, i, j *et* k

6) L'alinéa *c* de l'article premier du projet est conçu dans les mêmes termes que l'alinéa *a* de l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Les alinéas *d, f, g, h, i, j* et *k* sont inspirés, avec quelques changements de terminologie, des alinéas *a, b, c, d, f, g* et *h* de l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Article 2 [23]. — *Envoi de missions spéciales*

Un Etat peut, pour l'accomplissement d'une tâche déterminée, envoyer une mission spéciale auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier.

Commentaire

1) L'article 2 précise que les Etats n'ont pas l'obligation de recevoir les missions spéciales des autres Etats, sauf s'il s'agit de l'exécution d'un engagement préalable. Sur ce point, le projet s'inspire du principe énoncé à l'article 2 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Dans la pratique, des différences se manifestent dans la forme donnée à l'accord nécessaire pour l'envoi d'une mission selon qu'il s'agit d'une mission diplomatique permanente ou d'une mission spéciale. Alors que pour les missions diplomatiques permanentes cette forme est solennelle, pour les missions spéciales elle est très variée, allant du traité en bonne et due forme à l'accord tacite.

Article 3 [24]. — *Domaine d'action d'une mission spéciale*

Le domaine d'action d'une mission spéciale est déterminé par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception.

Commentaire

1) L'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques énumère les fonctions principales des missions diplomatiques permanentes. Etant donné la diversité de la nature des missions spéciales, la Commission n'a pas pensé pouvoir énumérer les fonctions de ces missions. Elle a simplement indiqué dans l'article 3 que leur domaine d'action est déterminé par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception. Ce domaine d'action délimite les activités de la mission spéciale et détermine parfois les moyens qu'elle doit employer pour accomplir sa tâche.

2) Le domaine d'action des missions spéciales est parfois fixé par un traité préalable. Tel est, par exemple, le cas des commissions pour l'établissement de plans d'échanges pour une période déterminée en vertu d'un traité de commerce. Mais ces cas doivent être considérés comme exceptionnels. Le plus souvent, en effet, le domaine d'action est déterminé par un accord non formel et *ad hoc*.

3) Plusieurs gouvernements ont soulevé la question d'un conflit éventuel de compétence entre une mission spéciale et la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accréditée auprès de l'Etat de réception. La Commission a estimé que cette question relève de l'Etat d'envoi, seul compétent pour régler un tel conflit.

Article 4 [25]. — *Envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats*

Un Etat peut envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats après les avoir au préalable tous consultés. Chacun de ces Etats peut refuser de recevoir cette mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article traite d'une situation similaire à celle qui est évoquée à l'article 5 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission du droit international n'a guère traité cette question qui, d'ailleurs, occupe peu de place dans la doctrine. La majorité de la Commission avait estimé à l'époque qu'il était superflu de la prendre en considération car, selon le premier rapporteur spécial, M. Sandström, elle ne se posait pas dans la pratique [26]. Toutefois, dans un mémorandum en date du 15 juin 1960, M. E. Jiménez de Aréchaga a fait observer qu'une même mission spéciale est assez fréquemment envoyée auprès d'Etats voisins lors d'un changement de gouvernement dans l'Etat d'envoi ou pour des occasions solennelles [27]. Les études ultérieures de la pratique ont fourni d'autres exemples de missions spéciales envoyées auprès de plusieurs Etats.

3) Ces études ont révélé en outre certains problèmes particuliers posés par l'envoi de missions spéciales auprès de plusieurs Etats.

i) L'envoi de la même mission spéciale, avec la même composition et la même tâche, auprès de plusieurs Etats, le plus souvent limitrophes ou situés dans la même région géographique, a donné naissance dans la pratique à certaines difficultés. Dans plusieurs cas concernant des missions à compétence politique (par

[23] Paragraphe 1 de l'article premier du projet adopté par la Commission en 1965. Ce projet est contenu dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session. *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 178.

[24] Article 2 du projet adopté par la Commission en 1965.

[25] Article 5 du projet adopté par la Commission en 1965.

[26] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 104, par. 12.

[27] *Ibid.*, p. 111, par. 8.

exemple, missions de bonne volonté), certains Etats ont refusé d'entrer en contact avec la mission spéciale en question parce qu'elle était aussi envoyée auprès d'autres Etats, avec lesquels ils n'entretenaient pas de bonnes relations. Il s'agit donc, non pas uniquement des rapports entre l'Etat d'envoi et celui qui reçoit la mission, mais aussi des relations entre les Etats auprès desquels une mission spéciale est envoyée. La question qui se pose dans ce cas est surtout d'ordre politique, car du point de vue juridique elle se réduit à la condition essentielle que pour les missions spéciales envoyées simultanément ou successivement auprès de plusieurs Etats le consentement de chacun de ces Etats est nécessaire.

ii) Bien qu'il soit de règle qu'une mission spéciale soit envoyée séparément auprès de chacun des Etats avec lesquels l'Etat d'envoi désire établir un contact, que ceux-ci aient lieu simultanément ou successivement, il existe en pratique certaines exceptions.

iii) Il arrive dans la pratique qu'une mission spéciale du type mentionné à l'alinéa i du présent paragraphe, qui a été acceptée en principe par tous les Etats intéressés, soit priée par un de ces Etats de ne pas entrer en relation avec lui, à cause du comportement de cette mission au cours de ses contacts avec les représentants de l'Etat où elle s'était d'abord rendue. Une telle situation se présente notamment lorsque l'Etat en question apprend que la mission avait consenti au premier Etat certains avantages contraires à ses intérêts et qu'il estime en conséquence que l'affaire à traiter ayant été préjugée, la venue de la mission spéciale serait sans objet. Cet exemple montre combien peut être délicate la situation créée par l'envoi d'une même mission spéciale auprès de plusieurs Etats.

4) La Commission a estimé que l'Etat d'envoi est obligé de notifier préalablement à tous les Etats intéressés son intention d'envoyer auprès d'eux une mission spéciale. Cette notification préalable est nécessaire pour que ces Etats soient informés en temps utile non seulement de la tâche de la mission, mais aussi de son itinéraire, afin qu'ils puissent décider en connaissance de cause s'ils désirent la recevoir et, dans l'affirmative, à quelles conditions.

Article 5. — Envoi d'une mission spéciale commune par deux ou plusieurs Etats

Deux ou plusieurs Etats peuvent envoyer auprès d'un autre Etat une mission spéciale commune, à moins que cet Etat, qui doit être consulté au préalable, ne s'y oppose.

Commentaire

1) Le projet approuvé par la Commission à sa dix-septième session ne contenait aucune disposition sur les missions spéciales communes. L'article 5 a été inséré dans le présent projet à la suite d'une initiative prise par un gouvernement et appuyé par de nombreux pays en voie de développement qui estiment que l'institution de missions communes présente pour eux certains avantages.

2) Les dispositions de l'article 5 sont inspirées de celles de l'article 6 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

3) Aux termes de l'article 5, les Etats qui ont l'intention d'envoyer une mission spéciale commune auprès d'un autre Etat doivent tous consulter celui-ci. Il ne suffit pas que cette consultation soit faite avant l'envoi de la mission, il faut encore qu'elle ait lieu suffisamment à l'avance, afin que le futur Etat de réception ait la possibilité de manifester, le cas échéant, son opposition. Le futur Etat de réception peut soit refuser purement et simplement de recevoir une mission spéciale commune, soit élever des objections contre la participation à la mission d'un Etat particulier.

4) Si le futur Etat de réception accepte de recevoir la mission spéciale commune, les Etats d'envoi sont obligés de nommer les membres de la mission conjointement et de respecter l'obligation de l'information préalable prévue à l'article 8 du présent projet.

5) Un gouvernement a demandé que le projet d'articles traite également des missions spéciales communes composées de représentants d'Etats et de représentants d'organisations internationales. La Commission a estimé qu'il s'agit là d'une matière qui relève essentiellement des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales et qu'il y aurait lieu de traiter dans le cadre de cette dernière question.

Article 6 [28]. *— Envoi de missions spéciales par deux ou plusieurs Etats pour traiter d'une question d'intérêt commun*

Deux ou plusieurs Etats peuvent envoyer chacun en même temps auprès d'un autre Etat une mission spéciale pour traiter avec l'accord de tous une question d'intérêt commun.

Commentaire

1) Il n'y a pas de disposition correspondant à cet article dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il arrive dans la pratique que trois Etats, ou plus, désirent traiter ensemble une question d'intérêt commun. Après avoir choisi l'Etat sur le territoire duquel la question sera traitée, chacun de ces Etats envoie à cette fin une mission spéciale auprès de celui-ci, qui devient ainsi Etat de réception. Ces missions travaillent en commun avec les représentants de l'Etat de réception.

Article 7 [29]. *— Inexistence de relations diplomatiques ou consulaires et non-reconnaissance*

1. L'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale.

2. Un Etat peut envoyer une mission spéciale à un Etat ou en recevoir une d'un Etat qu'il ne reconnaît pas.

[28] Proposé comme article 5 *ter* par le Comité de rédaction au cours de la dix-neuvième session de la Commission.

[29] Paragraphe 2 de l'article 1 du projet adopté par la Commission en 1965.

Commentaire

1) L'envoi et la réception de missions spéciales peuvent — et c'est le cas le plus fréquent — avoir lieu entre Etats qui entretiennent des relations diplomatiques ou consulaires régulières, mais l'existence de ces relations n'en est pas une condition essentielle. La Commission tient à souligner à ce sujet que la pratique montre que les missions spéciales peuvent être particulièrement utiles en l'absence de relations diplomatiques.

2) On a soulevé la question de savoir si les missions spéciales peuvent être employées entre des Etats qui ne se reconnaissent pas. La Commission est d'avis que l'absence de la reconnaissance n'est pas un empêchement à l'envoi de missions spéciales, et elle a consacré à cette question le paragraphe 2 de l'article 7. Toutefois, elle n'a pas tranché la question de savoir si l'envoi ou la réception d'une mission spéciale préjuge la solution du problème de la reconnaissance car ce problème dépasse le sujet des missions spéciales.

Article 8 [30]. — *Nomination des membres de la mission spéciale*

Sous réserve des dispositions des articles 10 et 12, l'Etat d'envoi nomme à son choix les membres de la mission spéciale après avoir informé l'Etat de réception de l'effectif de la mission et des personnes qu'il se propose de nommer.

Commentaire

1) Pour l'article 8, la Commission s'est inspirée de l'article 7 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il y a, toutefois, entre ces dispositions, deux différences importantes. Tout d'abord, la règle énoncée dans l'article 8 s'applique à tous les membres d'une mission spéciale, y compris le chef, s'il y en a un, alors que, pour le chef d'une mission diplomatique permanente, l'article 4 de la Convention de Vienne exige l'agrément de l'Etat accréditaire. En second lieu, l'article 8, à la différence de l'article 7 de la Convention de Vienne, exige que l'Etat d'envoi, avant de nommer les membres de la mission, informe l'Etat de réception de l'effectif de la mission et des personnes qu'il se propose de nommer.

2) La Commission constate que, selon la pratique des Etats, le consentement à l'envoi et à la réception d'une mission spéciale n'implique pas généralement le consentement quant à la personne des membres de la mission. La Commission ne partage donc pas l'opinion selon laquelle une clause concernant l'acceptation des personnes qui composent une mission spéciale doit être insérée dans l'accord par lequel l'Etat de réception accepte la mission. La Commission a été d'avis que consentir à recevoir une mission spéciale et accepter les personnes qui la composent sont deux notions distinctes. Toutefois, afin de faciliter les bonnes relations entre les Etats, la Commission a inséré dans l'article 8 l'obligation de l'information préalable afin que l'Etat de réception ait la possibilité d'élever des objections tant à l'égard de l'identité que du nombre des membres de la mission spéciale.

3) La solution adoptée par la Commission, qui n'exige aucun agrément ni accord préalable pour la nomination des membres de la mission spéciale et de son personnel, n'affecte en rien les droits souverains de l'Etat de réception. Ces droits, en effet, sont pleinement protégés par la possibilité qui est offerte à cet Etat d'élever, après avoir reçu l'information prévue à l'article 8, des objections tant en ce qui concerne l'effectif de la mission spéciale que le choix des personnes qui en feront partie. La Commission n'a pas consacré de disposition expresse au droit de l'Etat de réception d'élever les objections en question, car elle a estimé que ce droit découle nécessairement tant des termes de l'article 8 que des principes juridiques qui sont à la base du projet d'articles. Les droits souverains de l'Etat de réception sont protégés, en outre, par les dispositions de l'article 12, qui l'autorisent à déclarer, à tout moment, qu'un membre d'une mission spéciale est *persona non grata* ou non acceptable.

4) En pratique, il existe plusieurs moyens donnant à l'Etat de réception la possibilité de limiter la liberté de choix de l'Etat d'envoi. Par exemple:

i) L'Etat de réception peut refuser le visa d'entrée à un membre de la mission spéciale.

ii) Il peut exprimer ses désirs quant au niveau des délégations.

iii) Il arrive que l'accord relatif à l'envoi et à la réception d'une mission spéciale précise les personnes qui doivent la composer, soit en les désignant nommément, soit, ce qui est le cas le plus fréquent, en indiquant les titres ou qualités qu'elles doivent posséder. Lorsque les personnes qui composent la mission spéciale ont été nommément désignées dans l'accord, l'Etat d'envoi ne peut pas opérer de changements dans la composition de la mission sans le consentement préalable de l'Etat auprès duquel cette mission spéciale est envoyée. En pratique, on se contente d'une communication faite en temps utile, sur tout changement envisagé et, si l'autre partie ne réagit pas, on considère qu'elle a accepté sans réserve cette notification.

iv) Dans certains cas, peu fréquents il est vrai, la liberté de choix de l'Etat d'envoi est expressément limitée par un accord préalable entre les deux Etats stipulant que la nomination des membres de la mission spéciale sera soumise au consentement de l'Etat de réception. Cette pratique est surtout employée lorsqu'il s'agit de contacts importants et délicats à établir par l'intermédiaire d'une mission spéciale et notamment lorsque celle-ci doit être composée de personnalités politiques importantes.

5) La Commission a également pris note de la pratique de certains Etats d'exiger un consentement préalable pour la nomination dans la mission spéciale d'attachés militaires, navals ou de l'air, par analogie avec l'article 7 *in fine* de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission a estimé toutefois que cette pratique n'a pas le caractère d'une coutume générale.

[30] Article 3 du projet adopté par la Commission en 1965.

Article 9 [31]. — *Composition de la mission spéciale*

1. La mission spéciale est constituée par un seul ou par plusieurs représentants de l'Etat d'envoi parmi lesquels celui-ci peut désigner un chef. Elle peut comprendre en outre un personnel diplomatique, un personnel administratif et technique, ainsi qu'un personnel de service.

2. Les membres d'une mission diplomatique permanente accréditée auprès de l'Etat de réception peuvent être inclus dans la composition de la mission spéciale tout en gardant leurs privilèges et immunités en tant que membres de la mission diplomatique.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 9 s'inspire de l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Quant au paragraphe 2, il est consacré à une situation qui se présente fréquemment dans la pratique des missions spéciales et qui a suscité parfois des difficultés d'interprétation.

2) Toute mission spéciale doit comprendre au moins un représentant de l'Etat d'envoi, c'est-à-dire une personne à qui cet Etat a confié la tâche d'être son représentant dans la mission. Si celle-ci comprend deux ou plusieurs représentants, l'Etat d'envoi peut nommer l'un d'entre eux chef de la mission. Celui-ci reçoit parfois le titre de « Président de la délégation », « Premier délégué », etc.

3) En pratique, l'Etat d'envoi nomme souvent un chef de la mission spéciale et un suppléant de ce dernier. La Commission considère que la composition de la mission spéciale et les titres de ses membres relèvent exclusivement de l'Etat d'envoi et qu'aucune règle internationale ne régit cette matière, sauf si les parties en ont établi une par accord. En conséquence, la Commission n'a pas jugé nécessaire d'inclure dans l'article 9 une disposition à ce sujet.

4) Qu'une mission spéciale soit constituée par un seul ou par plusieurs représentants, elle peut s'adjoindre tout le personnel qu'elle estime nécessaire à l'accomplissement de sa tâche. La Commission a adopté, en ce qui concerne ce personnel, la terminologie de l'article premier, alinéa *c*, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

5) Dans la pratique récente, les Etats d'envoi ont fréquemment nommé dans une mission spéciale des membres de leur mission diplomatique permanente accréditée auprès de l'Etat de réception. La question s'est posée de savoir s'il y a incompatibilité entre les deux fonctions et si un membre d'une mission diplomatique peut garder les privilèges et immunités que lui confère cette appartenance pendant qu'il fait partie d'une mission spéciale. Les opinions sur ce point sont divisées. Après avoir examiné la question, la Commission a conclu qu'il n'y a pas incompatibilité et que les deux fonctions peuvent être exercées simultanément sans que le membre de la mission diplomatique permanente perde les privilèges et immunités dont il jouit à ce titre.

[31] Article 6 du projet adopté par la Commission en 1965.

6) Le problème de la limitation des effectifs des missions, qui fait l'objet de l'article 11 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, s'est posé aussi pour les missions spéciales. Compte tenu de l'obligation de l'Etat d'envoi, aux termes de l'article 8, d'informer à l'avance l'Etat de réception de l'effectif qu'il se propose de donner à la mission spéciale, la Commission n'a pas estimé devoir inclure dans le présent projet les règles qui sont énoncées dans l'article 11 de la Convention de Vienne.

Article 10 [32]. — *Nationalité des membres de la mission spéciale*

1. Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi.

2. Les ressortissants de l'Etat de réception ne peuvent faire partie de la mission spéciale qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

3. L'Etat de réception peut se réserver le droit prévu au paragraphe 2 en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) Cet article correspond à l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) En 1960, la Commission n'a pas jugé utile de se prononcer sur la question générale de savoir si les règles concernant la nationalité des agents diplomatiques des missions permanentes régissaient aussi les membres des missions spéciales. Elle s'est bornée à décider que le principe énoncé dans l'article 7 [33] de son projet de 1958 sur les relations diplomatiques ne s'applique pas nécessairement aux membres des missions spéciales [34].

3) La question qui s'est posée le plus fréquemment dans la pratique dans ce domaine est celle de l'emploi par l'Etat d'envoi dans ses missions spéciales de ressortissants de l'Etat de réception. La doctrine considère dans son ensemble qu'il n'y a pas d'obstacles juridiques à un tel emploi mais elle souligne que le problème a été traité différemment par divers pays et à diverses époques. La Commission a estimé que les ressortissants de l'Etat de réception ne peuvent faire partie d'une mission spéciale qu'avec le consentement de cet Etat.

4) Une autre question qui s'est posée dans la pratique est celle de savoir si les membres d'une mission spéciale peuvent avoir la nationalité d'un Etat tiers. En 1960, la Commission ne s'est pas prononcée à ce sujet. En 1964, elle a adopté pour les missions spéciales une règle inspirée du paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [35]. Aux termes de cette règle, l'Etat de réception peut se réserver

[32] Article 14 du projet adopté par la Commission en 1965.

[33] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 94.

[34] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1960, vol. II, p. 174.

[35] *Annuaire de la Commission du droit international*, 1964, vol. II, p. 237, article 14, paragraphe 3.

le droit de subordonner à son consentement l'emploi dans une mission spéciale de ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi.

5) Plusieurs gouvernements ont demandé à la Commission d'assimiler aux ressortissants de l'Etat de réception les étrangers qui y ont leur résidence permanente. La Commission a jugé que cette assimilation ne doit être faite qu'en ce qui concerne le régime des privilèges et immunités (art. 40).

6) La Commission a également considéré la question de l'emploi dans les missions spéciales de personnes ayant le statut de réfugié ou d'apatride. Elle a estimé que, comme dans les cas relevant des deux Conventions de Vienne, cette question doit être résolue par les règles pertinentes du droit international.

7) Comme la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le présent projet emploie dans le texte français le terme « ressortissant ». Plusieurs membres de la Commission ont critiqué ce terme et ont déclaré préférer celui de « national », qui est employé dans les textes anglais et espagnol du projet. La Commission, toutefois, a estimé devoir maintenir sur ce point la terminologie de la Convention de Vienne.

Article 11 [36]. — *Notifications*

1. Sont notifiés au ministère des affaires étrangères ou à tel autre organe de l'Etat de réception dont il aura été convenu :

***a*) La composition de la mission spéciale, ainsi que tout changement ultérieur de cette composition;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif des membres de la mission, ainsi que la cessation de leurs fonctions à la mission;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne qui accompagne un membre de la mission;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'Etat de réception, en tant que membres de la mission ou en tant que personnes au service privé;**

***e*) La désignation du chef de la mission spéciale ou, à défaut de chef, du représentant visé au paragraphe 1 de l'article 14, ainsi que de leur suppléant éventuel;**

***f*) L'emplacement des locaux occupés par la mission spéciale et tous renseignements qui seraient nécessaires pour les identifier.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif doivent faire l'objet d'une notification préalable.

Commentaire

1) L'article 11 s'inspire de l'article 10 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, avec les modifications exigées par les caractéristiques propres aux missions spéciales.

2) La question de savoir dans quelle mesure l'Etat d'envoi a l'obligation de notifier à l'Etat de réception la composition de la mission, ainsi que l'arrivée et le départ de son chef, de ses membres et de son personnel, se pose tant pour les missions spéciales que pour les missions diplomatiques permanentes. La Commission du droit international avait déjà adopté en 1960 le point de vue que, sous ce rapport, les règles générales sur la notification relatives aux missions diplomatiques permanentes sont valables pour les missions spéciales [37].

3) Les notifications qui font l'objet de cet article ne doivent pas être confondues avec l'information préalable prévue à l'article 8. Elles sont adressées en général au ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception. Toutefois, pour tenir compte du fait que dans plusieurs Etats certains secteurs des relations extérieures sont confiés à d'autres départements qu'à celui des affaires étrangères, la Commission a précisé dans l'article 11 que ces notifications peuvent être adressées à tel autre organe dont il aura été convenu.

4) Dans beaucoup de cas, le départ de la mission spéciale n'est pas notifié, les membres de la mission se bornant à communiquer verbalement et officieusement aux personnes avec lesquelles ils sont en contact dans l'Etat de réception la date et l'heure de leur départ, ainsi que le moyen de transport qu'ils comptent utiliser. La Commission a estimé néanmoins que, même après l'accomplissement de la tâche de la mission spéciale, le départ définitif de ses membres doit faire l'objet d'une notification officielle et régulière.

5) Le recrutement sur place du personnel nécessaire pour les missions spéciales est en pratique limité au recrutement du personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomate ou d'expert, ainsi qu'aux personnes qui exercent certaines fonctions strictement techniques ou de service. Une règle souvent observée dans la politique exigeait que l'Etat de réception assurât la possibilité d'un tel recrutement, souvent indispensable à l'exercice des fonctions de la mission spéciale. En 1960, la Commission avait tendance à considérer que cette règle conférait un véritable privilège à la mission spéciale. Toutefois, compte tenu des deux Conventions de Vienne, la Commission a changé d'avis et a adopté en 1965 le principe énoncé au paragraphe 2 de l'article 10 du présent projet. Elle estime donc que l'Etat de réception a le droit d'être informé du recrutement fait sur place par les missions spéciales et que celles-ci sont obligées de le renseigner régulièrement sur l'engagement et le congédiement du personnel local, bien que tous ces engagements, de même que la mission spéciale elle-même, aient une durée limitée.

Article 12 [38]. — *Personne déclarée* non grata *ou non acceptable*

1. L'Etat de réception peut, à tout moment et sans avoir à motiver sa décision, informer l'Etat d'envoi que tout représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ou tout membre du personnel diplomatique de celle-ci est *persona non grata* ou que tout autre membre du per-

[36] Article 8 du projet adopté par la Commission en 1965.

[37] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174, article 2.

[38] Article 4 du projet adopté par la Commission en 1965.

sonnel de la mission n'est pas acceptable. L'Etat d'envoi rappellera alors la personne en cause ou mettra fin à ses fonctions auprès de la mission spéciale, selon le cas. Une personne peut être déclarée *non grata* ou non acceptable avant d'arriver sur le territoire de l'Etat de réception.

2. Si l'Etat d'envoi refuse d'exécuter, ou n'exécute pas dans un délai raisonnable, les obligations qui lui incombent aux termes du paragraphe 1 du présent article, l'Etat de réception peut refuser de reconnaître à la personne en cause la qualité de membre de la mission spéciale.

Commentaire

1) Le texte de l'article 12 s'inspire de l'article 9 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il n'est pas douteux que l'Etat de réception, même quand il n'a élevé aucune objection contre la composition de la mission spéciale, a le droit de déclarer à tout moment un membre quelconque de la mission *persona non grata* ou non acceptable. Il n'est pas obligé de motiver sa décision.

3) Il faut ajouter qu'en fait il est très rare qu'une personne soit déclarée *non grata* ou non acceptable après que l'Etat de réception a accepté la personne en question, mais la Commission est persuadée que, même dans ce cas, l'Etat de réception est en droit de faire cette déclaration.

4) Même en dehors de cette hypothèse, il est assez peu fréquent qu'un membre d'une mission spéciale soit déclarée *persona non grata* ou non acceptable, car les missions spéciales sont de courte durée et ont en général un domaine d'action restreint. La pratique, cependant, en connaît plusieurs exemples.

5) Tout en estimant qu'il n'est pas nécessaire d'en faire expressément mention dans le texte du projet, la Commission juge opportun de rappeler que, selon une pratique bien établie, la procédure de la déclaration d'une personne *non grata* ne s'applique pas à des personnalités telles que le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, quand ils font partie d'une mission spéciale.

Article 13 [39]. — *Commencement des fonctions d'une mission spéciale*

1. Les fonctions d'une mission spéciale commencent dès l'entrée en contact officiel de la mission avec le ministère des affaires étrangères ou avec tel autre organe de l'Etat de réception dont il aura été convenu.

2. Le commencement des fonctions d'une mission spéciale ne dépend pas d'une présentation de la mission par la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi ni de la remise de lettres de créance ou de pleins pouvoirs.

Commentaire

1) La question du commencement des fonctions d'une mission diplomatique permanente fait l'objet de certaines règles de droit international bien qu'elle ne soit pas traitée dans la Convention de Vienne de 1961. La Commission a noté, toutefois, que ces règles n'étaient pas appliquées dans la pratique au commencement des fonctions des missions spéciales.

2) En effet, à la différence de ce qui se passe pour les missions diplomatiques permanentes, la pratique moderne considère que les fonctions d'une mission spéciale commencent dès le premier contact officiel de la mission avec un organe compétent de l'Etat de réception. Cet organe est le plus souvent le ministère des affaires étrangères, mais les parties peuvent en choisir un autre, ce qui d'ailleurs peut être nécessaire si dans l'Etat de réception certains secteurs des relations extérieures sont confiés à d'autres départements qu'à celui des affaires étrangères.

3) La pratique ne reconnaît plus aujourd'hui de caractère obligatoire à la réception solennelle de la mission spéciale ni à la cérémonie de la remise de ses pleins pouvoirs. Il est toutefois d'usage de faire une visite d'introduction ou, si les parties se connaissent déjà, une visite de premier contact. La coutume selon laquelle, lors de la visite d'introduction, le chef de la mission spéciale était accompagné par le chef ou par un membre de la mission diplomatique permanente accréditée auprès de l'Etat de réception s'il avait un grade hiérarchique inférieur à celui du chef de la mission permanente, est en voie de disparition.

4) Le problème du commencement des fonctions d'une mission spéciale présente un intérêt moindre pour ceux des membres de la mission qui appartiennent en même temps à la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accréditée auprès de l'Etat de réception. Ils gardent en effet leur statut de membre de la mission diplomatique permanente pendant leur appartenance à la mission spéciale.

5) Certains Etats ont été parfois accusés d'avoir discriminé entre les missions spéciales de divers Etats en ce qui concerne la réception de ces missions et leur entrée en fonctions. La Commission considère que la discrimination en cette matière serait contraire aux principes généraux régissant les relations internationales et relèverait des dispositions de l'article 50 du présent projet.

6) Il faut noter que le commencement des fonctions d'une mission spéciale ne coïncide pas nécessairement avec l'entrée en vigueur du régime des privilèges et immunités de ses membres. Celui-ci, en effet, en ce qui concerne l'Etat de réception, entre en vigueur dès l'arrivée de l'intéressé sur le territoire de cet Etat ou, s'il s'agit d'une personne qui s'y trouve déjà, dès le moment où elle est nommée membre de la mission spéciale (art. 44).

Article 14 [40]. — *Autorisation d'agir au nom de la mission spéciale*

1. Le chef de la mission spéciale ou, si l'Etat d'envoi n'a pas nommé de chef, l'un des représentants de l'Etat d'envoi, désigné par ce dernier, est autorisé à agir au nom de la mission spéciale et à adresser des communi-

[39] Article 11 du projet adopté par la Commission en 1965.

[40] Article 7 du projet adopté par la Commission en 1965.

cations à l'Etat de réception. L'Etat de réception adresse les communications concernant la mission spéciale au chef de la mission ou, à défaut de chef, au représentant indiqué ci-dessus, soit directement, soit par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente.

2. Un membre de la mission spéciale peut être autorisé par l'Etat d'envoi, par le chef de la mission spéciale ou, à défaut de chef, par le représentant indiqué au paragraphe 1 ci-dessus, soit à suppléer le chef de la mission spéciale ou ledit représentant, soit à accomplir des actes déterminés au nom de la mission.

Commentaire

1) Le texte de l'article 14, qui n'a pas directement sa source dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, se fonde sur la pratique contemporaine internationale.

2) La principale question juridique qui se pose dans ce domaine est celle des règles concernant l'autorisation d'agir au nom de la mission spéciale.

3) Normalement, c'est le chef de la mission spéciale qui est seul autorisé à agir au nom de celle-ci et à adresser des communications à l'Etat de réception. Si l'Etat d'envoi ne nomme pas de chef, il désigne un de ses représentants dans la mission spéciale pour agir au nom de celle-ci. La situation juridique de ce représentant est analogue à celle d'un chef de mission spéciale.

4) A défaut de chef, ou en l'absence du chef ou du représentant désigné par l'Etat d'envoi pour agir au nom de la mission spéciale, un membre de la mission peut être autorisé soit à suppléer le chef ou le représentant en question, soit à accomplir des actes déterminés au nom de la mission. L'autorisation nécessaire est donnée par l'Etat d'envoi, par le chef de la mission spéciale ou par le représentant désigné pour agir au nom de la mission.

5) Il arrive dans la pratique qu'une mission spéciale se présente dans l'Etat de réception sans son chef et sans suppléant, le contact devant être établi et les affaires expédiées avant l'arrivée de ceux-ci. Il se peut également que pendant la durée d'une mission spéciale, le chef et le suppléant s'absentent tous deux. Dans ces deux cas, c'est un membre de la mission qui assume provisoirement la charge de chef de la mission spéciale. Certains Etats assimilent ce membre à un chargé d'affaires *ad interim*. Cette pratique, toutefois, n'étant pas universelle, la Commission n'a adopté aucune règle à son sujet.

6) Même lorsque le chef de la mission spéciale ou le représentant désigné pour agir au nom de la mission spéciale sont présents, un ou plusieurs membres de la mission sont souvent autorisés à accomplir au nom de celle-ci certains actes déterminés. C'est là une pratique très fréquente car dans la plupart des cas les missions spéciales répartissent entre leurs membres la tâche qui leur est assignée. La validité juridique des actes ainsi accomplis dépend des limites de l'autorisation qui a été donnée à leur auteur.

7) L'Etat de réception adresse les communications concernant la mission spéciale soit directement au chef de la mission ou au représentant désigné pour agir au nom de la mission, soit indirectement, par l'intermédiaire de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accréditée auprès de l'Etat de réception.

Article 15 [41]. — *Organe de l'Etat de réception avec lequel se traitent les affaires officielles*

Toutes les affaires officielles traitées avec l'Etat de réception, confiées à la mission spéciale par l'Etat d'envoi, doivent être traitées avec le ministère des affaires étrangères, ou par son intermédiaire, ou avec tel autre organe de l'Etat de réception dont il aura été convenu.

Commentaire

Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Toutefois, le mot « ministère » dans l'expression « tel autre ministère dont il aura été convenu » a été remplacé par le mot « organe » pour tenir compte de la pratique et de la législation de plusieurs Etats qui confient certains secteurs de leurs relations extérieures à d'autres départements qu'à celui des affaires étrangères.

Article 16 [42]. — *Règles sur la préséance*

1. Dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent sur le territoire de l'Etat de réception ou d'un Etat tiers, la préséance entre ces missions est déterminée, sauf accord particulier, d'après l'ordre alphabétique du nom des Etats employé par le protocole de l'Etat sur le territoire duquel elles se réunissent.

2. La préséance entre deux ou plusieurs missions spéciales qui se rencontrent pour une cérémonie ou pour une occasion solennelle est réglée selon le protocole en vigueur dans l'Etat de réception.

3. L'ordre de préséance des membres d'une même mission spéciale est celui qui est notifié à l'Etat de réception ou à l'Etat tiers sur le territoire duquel deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent.

Commentaire

1) La question de la préséance ne se pose que lorsque deux ou plusieurs missions spéciales se trouvent ensemble dans le territoire d'un Etat de réception ou d'un Etat tiers.

2) Dans les relations entre une seule mission spéciale et les représentants de l'Etat de réception, il ne s'agit pas de préséance et les règles de courtoisie suffisent pour résoudre les problèmes qui se posent. La Commission n'en a donc pas traité dans son projet.

3) La Commission est d'avis qu'il n'est pas possible de se baser sur la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques pour déterminer la préséance entre des missions spéciales se réunissant sur le territoire d'un Etat de réception ou d'un Etat tiers.

---

[41] Article 41 du projet adopté par la Commission en 1965.

[42] Articles 9 et 10 du projet adopté par la Commission en 1965.

4) Il ne faut pas oublier, en effet, que de nombreux chefs de missions spéciales n'ont pas de rang diplomatique bien que certains soient de hautes personnalités, parfois des membres de cabinet qui, d'après les règles de préséance internes de leur Etat, viennent avant les ambassadeurs. La Commission estime à ce sujet que c'est à tort que l'on a soutenu que toute mission spéciale ayant un caractère à la fois diplomatique et politique avait toujours pour chef, dans la pratique, une personne titulaire d'un rang diplomatique.

5) Même en ce qui concerne les chefs de missions ayant un rang diplomatique, la Commission a pensé qu'il serait erroné de prendre leur classe comme critère de préséance. Elle a noté à cet égard que la pratique qui s'est formée depuis la création de l'Organisation des Nations Unies ignore la division des missions en classes selon les grades respectifs de leurs chefs, sauf en ce qui concerne les missions de cérémonie.

6) Tous les chefs de mission, qu'ils aient ou non un rang diplomatique et quelle que soit la place qu'ils occupent dans la hiérarchie interne de leur pays, représentent au même titre des Etats auxquels la Charte des Nations Unies reconnaît le droit à l'égalité souveraine. Pour assurer le respect de ce droit, la Commission a décidé que, sauf accord particulier, la préséance entre les missions spéciales doit être déterminée par l'ordre alphabétique du nom des Etats. En l'absence d'un ordre alphabétique universellement adopté, la Commission a choisi celui qui est employé par le protocole de l'Etat sur le territoire duquel les missions se réunissent.

7) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques se limite aux dispositions concernant les missions diplomatiques permanentes et ne traite pas des missions qui se rencontrent pour une cérémonie ou pour une occasion solennelle. Ces dernières cependant se sont maintenues dans la pratique, même après la création de la diplomatie sédentaire permanente, et subsistent encore de nos jours.

8) La Commission a constaté que les coutumes concernant la préséance des missions spéciales qui se rencontrent pour une cérémonie ou pour une occasion solennelle varient d'un Etat à l'autre. Au lieu de procéder à une sélection de ces différentes coutumes, la Commission a adopté la règle, universellement observée en pratique, que l'Etat de réception est compétent pour déterminer la préséance entre les missions spéciales de ce type.

9) En 1965, la Commission avait consacré un article distinct (art. 10) à la préséance entre les missions qui se rencontrent pour une cérémonie ou pour une occasion solennelle. En 1967, elle a estimé que toutes les dispositions du projet concernant la préséance devaient faire partie d'un article unique.

10) La Commission ne s'est pas attardée à l'examen de la question de la préséance entre les membres d'une même mission spéciale. Elle est convaincue, en effet, que cette question relève de la compétence exclusive de l'Etat d'envoi. En pratique, celui-ci notifie à l'Etat de réception ou, le cas échéant, à l'Etat tiers, une liste indiquant la préséance de membres de sa mission spéciale.

11) La Commission pense également qu'il n'y a pas de règles juridiques universelles pour déterminer la préséance des membres de missions spéciales de divers Etats soit entre eux, soit par rapport aux membres de missions diplomatiques permanentes ou aux fonctionnaires de l'Etat de réception.

Article 17 [43]. — *Siège de la mission spéciale*

1. La mission spéciale a son siège dans la localité agréée d'un commun accord entre les Etats intéressés.

2. A défaut d'accord, la mission spéciale a son siège dans la localité ou se trouve le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception.

3. Si les fonctions de la mission spéciale sont accomplies dans des localités différentes, la mission spéciale peut avoir plusieurs sièges dont un pourra être choisi comme siège principal.

Commentaire

1) Les dispositions de cet article sont nettement différentes de celles de l'article correspondant (article 12) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. En effet, alors qu'une mission diplomatique permanente exerce l'essentiel de ses fonctions dans la capitale de l'Etat accréditaire, une mission spéciale est appelée souvent à travailler dans une autre localité. Il est donc fréquent qu'elle y ait son siège. En outre, il arrive souvent que la tâche d'une mission spéciale l'oblige à se déplacer fréquemment ou à se diviser en plusieurs groupes ou sections. En pareil cas, elle peut avoir plusieurs sièges.

2) La question du siège de la mission spéciale a été fort peu traitée par la doctrine et, en 1960, la Commission n'a pas jugé nécessaire de s'y arrêter. Elle a estimé que les règles s'appliquant dans ce domaine aux missions permanentes étaient sans intérêt pour les missions spéciales et qu'il n'était pas besoin d'avoir de règles spécifiques à ce sujet [44]. Certains membres de la Commission ont toutefois fait observer que l'absence de telles règles pourrait inciter les missions spéciales à choisir librement leur siège sans consulter l'Etat de réception et à revendiquer le droit d'établir leurs bureaux dans n'importe quelle partie du territoire de cet Etat.

3) L'article 17 du présent projet dispose que le siège d'une mission spéciale se trouve dans la localité choisie d'un commun accord par l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. En pratique, cet accord est souvent verbal, parfois même tacite. La mission spéciale établit habituellement son siège à proximité de l'endroit où elle doit exercer ses fonctions. Si c'est dans la capitale de l'Etat de réception, et qu'il existe des relations diplomatiques régulières entre les deux Etats, il est d'usage que la mission spéciale s'installe dans l'hôtel de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi, qui devient ainsi son adresse officielle pour les notifications, sauf indication contraire. Cet usage, toutefois, n'est pas

[43] Article 13 du projet adopté par la Commission en 1965.

[44] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174, article 2.

obligatoire et une mission spéciale installée dans la capitale de l'Etat de réception peut avoir un siège distinct de l'ambassade de l'Etat d'envoi.

4) Si aucun siège n'a été choisi par accord mutuel, la pratique de certains Etats de réception est de proposer une localité convenable pour le siège de la mission spéciale, en tenant compte de toutes les circonstances affectant le bon fonctionnement de la mission. Les opinions sont partagées sur le point de savoir si l'Etat d'envoi est obligé d'accepter le choix de l'Etat de réception. Certains ont soutenu qu'une réponse affirmative à cette question serait contraire au principe de l'égalité souveraine des Etats. En 1964, la Commission a suggéré un compromis: il appartiendrait à l'Etat de réception de proposer le choix de la localité, mais ce choix devrait être agréé par l'Etat d'envoi pour être valable [45]. Cette solution avait l'inconvénient de ne pas préciser ce qui se passerait si l'Etat d'envoi refusait d'accepter la localité offerte par l'Etat de réception. En 1965, la Commission a laissé la question en suspens.

5) En 1967, elle a adopté la solution qui est énoncée au paragraphe 2 de l'article 17. Ce paragraphe pose la présomption que le siège d'une mission spéciale se trouve dans la localité où est le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception à moins que — et jusqu'à ce que — les parties en décident autrement d'un commun accord.

6) Pour le cas où une mission spéciale a plusieurs sièges, la Commission n'a pas élaboré de réglementation pour déterminer celui qui doit être le siège principal. Dans la pratique, les usages diffèrent. On a soutenu notamment que le siège principal doit toujours être dans la localité où se trouve le ministère des affaires étrangères de l'Etat de réception ou dans telle autre localité choisie d'un commun accord et que les autres sièges ne sont établis qu'en vue de faciliter le travail de la mission. La Commission a préféré laisser aux parties en cause le soin de régler cette question par accord.

Article 18 [46]. — *Activités des missions spéciales sur le territoire d'un Etat tiers*

1. Des missions spéciales de deux ou plusieurs Etats peuvent se réunir sur le territoire d'un Etat tiers seulement après avoir reçu le consentement exprès de celui-ci, qui garde le droit de le retirer.

2. En donnant son consentement, l'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer.

3. L'Etat tiers n'assume à l'égard des Etats d'envoi les droits et obligations d'un Etat de réception que dans la mesure qu'il indique.

Commentaire

1) Une disposition correspondant à cet article se trouve non dans la Convention sur les relations diplomatiques, mais à l'article 7 de la Convention sur les relations consulaires, intitulé « Exercice de fonctions consulaires dans un tiers ».

2) La réunion de missions spéciales de divers Etats sur le territoire d'un Etat tiers est une pratique déjà ancienne qui a été utile surtout en cas de conflit armé entre les Etats intéressés. La Commission n'a pas examiné cette pratique en 1960 et la doctrine n'y consacre que peu de place. Certains auteurs seulement en font mention, en particulier lorsque les premiers contacts ont eu lieu par l'intermédiaire de l'Etat tiers.

3) Que l'on demande à l'Etat tiers d'exercer sa médiation, d'offrir ses bons offices ou simplement d'accorder l'hospitalité, il est indubitablement en droit d'être informé à l'avance de l'intention d'utiliser son territoire pour la réunion de missions spéciales, afin qu'il puisse, le cas échéant, s'y opposer. De telles réunions, en effet, ne peuvent se tenir qu'avec son consentement. La pratique n'exige pas d'ailleurs que ce consentement soit formel, mais la Commission a estimé que, pour éviter tout malentendu, il devait être exprès.

4) La Commission considère comme correcte la pratique de certains Etats tiers de poser des conditions particulières que les parties qui envoient les missions spéciales sont tenues de respecter en plus de l'obligation générale de s'abstenir de toute action nuisible aux intérêts de l'Etat tiers.

5) Doivent être assimilés aux relations entre missions spéciales de deux Etats sur le territoire d'un Etat tiers les contacts entre une mission spéciale d'un Etat et la mission diplomatique permanente d'un autre Etat, accréditée auprès d'un Etat tiers. Ces contacts sont fréquents dans la pratique et certains auteurs les qualifient de moyens exceptionnels de communication diplomatique. Ils sont surtout utiles lorsqu'il s'agit d'Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques ou qui se trouvent en conflit armé (sondages en vue d'un armistice, par exemple).

6) L'Etat tiers a le droit, à tout moment et sans être obligé de motiver sa décision, de retirer son consentement aux missions spéciales se réunissant sur son territoire et de leur interdire toute activité. Dans ce cas, les Etats d'envoi sont obligés de rappeler immédiatement leurs missions spéciales et celles-ci doivent cesser toute activité dès le moment où elles apprennent que l'hospitalité leur a été retirée. L'exercice de ce droit par l'Etat tiers ne signifie pas la rupture des relations diplomatiques avec les Etats d'envoi, ni la déclaration des membres des missions spéciales en cause comme personnes *non gratae*. Il s'agit, en effet, de la simple révocation d'un consentement antérieurement donné. En 1965, la Commission a estimé que ce droit résultait clairement du terme « consentement » employé dans son projet et qu'il était donc inutile d'en faire mention expresse. En 1967, toutefois, à la demande de plusieurs gouvernements, la Commission a précisé dans le texte de l'article 18 du présent projet que l'Etat tiers garde le droit de retirer son consentement.

7) Plusieurs gouvernements se sont demandés si l'Etat tiers devait être assimilé à un Etat de réception du point de vue de ses droits et obligations. La Commission

[45] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 236, article 13.

[46] Article 16 du projet adopté par la Commission en 1965.

a répondu à cette question dans le paragraphe 3 de l'article 18 qui dispose que l'Etat tiers n'assume à l'égard des Etats d'envoi les droits et obligations d'un Etat de réception que dans la mesure qu'il indique.

8) La Commission estime que, quelle que soit l'attitude adoptée par l'Etat tiers, les Etats d'envoi sont obligés de lui faire toutes les notifications et de lui donner toute l'information qu'un Etat de réception est en droit de recevoir afin qu'il soit pleinement tenu au courant des activités des missions spéciales étrangères sur son territoire.

Article 19 [47]. — *Droits des missions spéciales d'utiliser le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi*

1. La mission spéciale a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur les locaux occupés par la mission et sur les moyens de transport de celle-ci lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service.

2. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat de réception.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de cet article s'inspire de l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et le paragraphe 2 s'inspire du paragraphe 3 de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

2) Il y a deux différences de fond entre le paragraphe 1 de l'article 19 du projet et l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Toutes deux s'expliquent par la différence de nature entre les missions spéciales et les missions diplomatiques permanentes.

i) La première différence concerne la résidence du chef de la mission spéciale. Contrairement à l'article 20, le paragraphe 1 de l'article 19 ne confère pas le droit de placer sur cette résidence le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi. Si le chef de la mission spéciale estime que la tâche ou la nature de la mission exige que sa résidence porte ces marques distinctives, il devra faire appel à la courtoisie de l'Etat de réception.

ii) La seconde différence concerne les moyens de transport. Le paragraphe 1 de l'article 19 limite le droit d'y placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi aux périodes pendant lesquelles ces moyens sont utilisés pour les besoins du service. C'est là une limitation qui n'apparaît pas dans la Convention sur les relations diplomatiques mais dans celle sur les relations consulaires. En revanche, ce paragraphe accorde le droit en question pour tous les moyens de transport de la mission spéciale et non pas uniquement, comme le fait l'article 20 de la Convention sur les relations diplomatiques, pour ceux du chef de la mission. La Commission a estimé en effet que la tâche de certaines missions spéciales, comme celles qui sont chargées de délimiter une frontière, pouvait exiger que le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi soient placés sur tout moyen de transport utilisé pour les besoins du service, quel que soit le rang du membre de la mission transporté.

3) La Commission a jugé utile d'ajouter à l'article 19 la disposition qui figure dans le troisième paragraphe de l'article 29 de la Convention sur les relations consulaires. Ce paragraphe dispose que, dans l'exercice du droit d'utiliser les emblèmes nationaux, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'Etat de résidence. Par l'addition de cette disposition, la Commission a voulu donner plus de souplesse à une règle qui doit pouvoir être appliquée à des missions spéciales de nature très diverse, et éviter certains abus dont le danger a été d'ailleurs signalé par plusieurs gouvernements.

Article 20 [48]. — *Fin des fonctions d'une mission spéciale*

1. Les fonctions d'une mission spéciale prennent fin notamment par:

***a*) L'accord des Etats intéressés;**

***b*) L'accomplissement de la tâche de la mission spéciale;**

***c*) L'expiration de la durée assignée à la mission spéciale, sauf prorogation expresse;**

***d*) La notification par l'Etat d'envoi qu'il met fin à la mission spéciale ou la rappelle;**

***e*) La notification par l'Etat de réception qu'il considère la mission spéciale comme terminée.**

2. La rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception n'entraîne pas d'elle-même la fin des missions spéciales existant au moment de cette rupture.

Commentaire

1) La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques contient des dispositions relatives à la fin des fonctions des agents diplomatiques (art. 43), à la rupture des relations diplomatiques et au rappel définitif des missions permanentes (art. 45). Elle n'énonce toutefois aucune règle concernant expressément la fin des fonctions de ces missions.

2) En 1960, la Commission avait décidé qu'outre les causes prévues pour la fin des fonctions d'un agent diplomatique à l'article 41 de son projet de 1958 sur les relations diplomatiques, l'accomplissement de la tâche confiée à une mission spéciale mettrait fin aux fonctions de celle-ci [49]. En 1967, la Commission a complété et revisé la liste des causes mettant fin aux fonctions des missions spéciales.

3) La Commission estime qu'il appartient aux Etats intéressés de constater qu'une mission spéciale a cessé d'exister ou de décider qu'elle doit prendre fin. Cette décision peut être prise par accord mutuel ou par la volonté unilatérale d'un de ces Etats. Dans ce dernier

[47] Article 15 du projet adopté par la Commission en 1965.

[48] Article 12 et article 44, par. 2, du projet adopté par la Commission en 1965.

[49] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174, article 3, par. 2.

cas, l'Etat qui prend la décision unilatéralement doit la notifier aux autres Etats intéressés.

4) On s'est demandé si l'expiration de la durée assignée à une mission spéciale entraînait automatiquement la fin de celle-ci. C'est là une question qui a soulevé dans la pratique des difficultés et, parfois même, des différends, certains Etats ayant soutenu qu'une mission spéciale continuait à exister en droit aussi longtemps qu'elle exerçait une activité, même après l'expiration de la durée qui lui avait été assignée. La Commission reconnaît que la durée assignée à une mission spéciale peut être prorogée par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception, mais elle estime qu'une telle prorogation doit être expresse.

5) Dans le rapport qu'il avait soumis en 1960, M. Sandström, rapporteur spécial à l'époque, avait exprimé l'opinion qu'il était également souhaitable de considérer comme cause de cessation des fonctions le cas où les négociations, objet de la tâche d'une mission spéciale, prennent fin ou sont interrompues [50]. Toute reprise des négociations devrait être alors considérée comme entrée en fonctions d'une nouvelle mission spéciale. Certains gouvernements et certains auteurs partagent l'opinion de M. Sandström. La Commission reconnaît que le fonctionnement d'une mission spéciale cesse pratiquement par l'interruption ou la suspension *sine die* des négociations et de toute autre activité. Mais elle estime qu'il appartient à l'Etat d'envoi et à l'Etat de réception de décider s'ils jugent nécessaire, en pareille hypothèse, de mettre fin à la mission par application des dispositions des alinéas *d* et *e* de l'article 20.

6) L'article 7 du présent projet dispose que l'existence de relations diplomatiques ou consulaires n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception d'une mission spéciale. En conséquence, l'article 20 précise dans son paragraphe 2 que la rupture de ces relations n'entraîne pas d'elle-même la fin des missions spéciales existant au moment de la rupture.

Deuxième partie. — Facilités, privilèges et immunités

Considérations générales

1) Avant la seconde guerre mondiale on discutait en doctrine et dans la pratique de la question de savoir si les facilités, privilèges et immunités des missions spéciales avaient un fondement juridique ou s'ils n'étaient accordés que par simple courtoisie. Depuis la guerre, la thèse du fondement juridique l'a emporté. On admet en général aujourd'hui que les Etats ont l'obligation de reconnaître aux missions spéciales et à leurs membres les facilités, privilèges et immunités en question. Telle est également l'opinion que la Commission a exprimée à plusieurs reprises de 1960 à 1965 [51] et qu'elle a confirmée en 1967.

2) En 1958 et en 1960, plusieurs membres de la Commission ont soutenu que chaque mission spéciale a droit aux facilités, privilèges et immunités reconnus aux missions diplomatiques permanentes et, en outre, aux facilités, privilèges et immunités supplémentaires qui seraient nécessaires à l'accomplissement de la tâche particulière dont elle est chargée.

3) D'autres membres de la Commission ainsi que certains gouvernements affirmaient, au contraire, que les facilités, privilèges et immunités des missions spéciales doivent être moins étendus que ceux qui sont reconnus aux missions diplomatiques permanentes et qu'il faut les limiter à ce qui est strictement indispensable à l'accomplissement des tâches des missions spéciales. Les partisans de cette opinion se sont opposés à ce que la Commission prenne la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques comme base de son projet sur les missions spéciales.

4) En 1967, la Commission a décidé que chaque mission spéciale doit pouvoir bénéficier de tout ce qui est indispensable à l'exercice régulier de ses fonctions, compte tenu de sa nature et de sa tâche. La Commission a conclu qu'il y avait lieu, dans ces conditions, d'accorder aux missions spéciales, avec certaines restrictions, des privilèges et immunités analogues à ceux qui sont reconnus aux missions diplomatiques permanentes.

5) La Commission a pris la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques comme base pour les dispositions de son projet relatives aux facilités, privilèges et immunités. Elle ne s'en est écartée que sur les points particuliers pour lesquels une solution différente s'imposait. Le commentaire sur les articles de la deuxième partie du présent projet porte essentiellement sur ces points de divergence.

Article 21 [52]. — *Statut du chef de l'Etat et des personnalités de rang élevé*

1. Le chef de l'Etat d'envoi, quand il se trouve à la tête d'une mission spéciale, jouit, dans l'Etat de réception ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par les présents articles, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat en visite officielle.

2. Le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères et les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une mission spéciale de l'Etat d'envoi, jouissent, dans l'Etat de réception ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par les présents articles, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international.

Commentaire

1) La Commission a examiné à plusieurs reprises la question de savoir s'il ne convient pas de prévoir un régime spécial pour les missions dites « à un niveau élevé », c'est-à-dire dans la composition desquelles

[50] *Ibid.*, vol. II, p. 108, article 15.

[51] Voir le projet d'articles adopté par la Commission en 1965 et *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 173 et 174, projet d'articles sur les missions spéciales; *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 235, par. 62 à 65; *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 222 et suiv., projet d'articles sur les missions spéciales.

[52] Proposé comme article 17 *quater* par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport. Voir p. 84 (A/CN.4/194 et Add.1-5).

entrent de hautes personnalités, telles que le chef de l'Etat, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères, etc. Après une étude approfondie, la Commission a conclu que le rang du chef ou des membres d'une mission spéciale n'attribue à celle-ci aucun statut particulier. En droit international, cependant, le rang peut conférer à celui qui en est le titulaire des facilités, privilèges et immunités exceptionnels, qu'il garde lorsqu'il devient membre d'une mission spéciale.

2) En conséquence, la Commission a précisé, dans le premier paragraphe de l'article 21, que le chef de l'Etat d'envoi, quand il se trouve à la tête d'une mission spéciale, jouit, dans l'Etat de réception ou dans un Etat tiers, en plus de ce qui est accordé par les autres articles du projet, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'Etat en visite officielle.

3) Le paragraphe 2 de l'article 21 énonce une règle similaire pour le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères et « les autres personnalités de rang élevé » lorsque ceux-ci sont chefs ou membres d'une mission spéciale. La Commission n'a pas dressé la liste des titres et qualités que doivent avoir ces autres personnalités pour bénéficier de facilités, privilèges et immunités additionnels. Une telle liste, en effet, varierait d'Etat à Etat en fonction du droit constitutionnel et du protocole de chaque Etat.

Article 22 [53]. — *Facilités en général*

L'Etat de réception est tenu d'accorder à la mission spéciale les facilités requises pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale.

Commentaire

1) L'article 22 du projet a pour base l'article 25 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) L'article 22 énonce l'obligation pour l'Etat de réception d'accorder à la mission spéciale les facilités requises pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de sa nature et de sa tâche. La référence dans le texte de l'article 22 à la nature et à la tâche de la mission, référence qui ne figure pas à l'article 25 de la Convention de Vienne, fait dépendre l'étendue de l'obligation de l'Etat d'envoi des caractéristiques propres aux missions spéciales.

3) La Commission estime que nombre des difficultés qui ont surgi dans la pratique ont été causées par la tendance de certaines missions spéciales à considérer que l'Etat de réception leur devait toutes les facilités qui sont normalement accordées aux missions diplomatiques permanentes. En fait, l'Etat de réception ne peut être tenu de fournir à une mission spéciale des facilités qui ne correspondent pas aux caractéristiques de la mission.

[53] Article 17 du projet adopté par la Commission en 1965.

Article 23 [54]. — *Logement de la mission spéciale et de ses membres*

L'Etat de réception aide la mission spéciale, si elle le demande, à se procurer les locaux nécessaires et à obtenir des logements convenables pour ses membres.

Commentaire

1) Cet article est inspiré de l'article 21 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La différence essentielle entre l'article 23 du projet et l'article 21 de la Convention de Vienne tient au caractère temporaire des missions spéciales. Eu égard à ce caractère, la Commission a estimé qu'il n'est pas nécessaire d'accorder à l'Etat d'envoi, comme l'article 21 l'accorde à l'Etat accréditant pour les missions permanentes, le droit d'acquérir les locaux nécessaires à la mission spéciale. Il suffit que l'Etat de réception aide la mission spéciale à se procurer les locaux nécessaires par d'autres méthodes que l'acquisition.

3) L'Etat de réception doit tenir compte du fait que la nature de la tâche d'une mission spéciale peut l'obliger à disposer de plusieurs sièges et à procéder à des déplacements rapides. Il est tenu, en pareille hypothèse, de fournir à la mission et à ses membres une assistance accrue.

4) Comme l'indique expressément l'article 23 du projet, l'Etat de réception est tenu de fournir son assistance, en ce qui concerne les locaux et les logements, non pas *ex officio*, mais uniquement si la mission spéciale lui en fait la demande.

5) La Commission tient à préciser que l'article 23 n'entraîne nullement l'obligation pour l'Etat de réception d'assumer une part quelconque des dépenses de la mission spéciale pour ses locaux, et des membres de la mission pour leur logement.

Article 24 [55]. — *Exemption fiscale des locaux de la mission spéciale*

1. L'Etat d'envoi et les membres de la mission spéciale agissant pour le compte de la mission sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux occupés par la mission spéciale, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat de réception, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat d'envoi ou avec un membre de la mission spéciale.

Commentaire

1) L'article 24 du présent projet reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

[54] Article 18 du projet adopté par la Commission en 1965.

[55] Article 23 du projet adopté par la Commission en 1965.

2) Etant donné l'identité du contenu juridique de ces deux articles, la Commission se borne à présenter une seule observation en ce qui concerne la question des exemptions fiscales.

3) L'article 28 de la Convention de Vienne dispose que les droits et redevances perçus par la mission diplomatique permanente pour des actes officiels sont exempts de tous impôts et taxes. La Commission a estimé que cette disposition serait sans objet pour les missions spéciales puisque celles-ci ne sont pas autorisées, en règle générale, à percevoir des droits et redevances sur le territoire de l'Etat de réception. Elle n'a donc inséré dans le présent projet aucune règle correspondant à l'article 28.

Article 25 [56]. — *Inviolabilité des locaux*

1. Les locaux de la mission spéciale sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'Etat de réception d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la mission spéciale ou, le cas échéant, du chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi accrédité auprès de l'Etat de réception. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates.

2. L'Etat de réception a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la mission spéciale ne soient envahis ou endommagés, la paix de la mission troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la mission spéciale, leur ameublement, les autres biens servant au fonctionnement de la mission spéciale et ses moyens de transport ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ni mesure d'exécution.

Commentaire

1) La dernière phrase du paragraphe 1 de cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Les autres dispositions de l'article 25 sont inspirées de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Assez fréquemment, les bureaux des missions spéciales sont installés dans des locaux qui jouissent déjà du privilège de l'inviolabilité. Il en est ainsi lorsqu'ils se trouvent dans le bâtiment de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi. Mais si la mission spéciale est installée dans des locaux qui lui sont propres, ceux-ci doivent bien entendu jouir de l'inviolabilité.

3) La Commission a examiné la situation, assez exceptionnelle sans doute, où un conflit surgit entre le chef de la mission spéciale et les autorités de l'Etat de réception en ce qui concerne l'accès de ces dernières aux locaux de la mission spéciale. L'article 25 dispose qu'en pareille hypothèse l'Etat de réception peut en appeler au chef de la mission diplomatique permanente, en sa qualité de représentant général et politique de l'Etat d'envoi, pour solliciter la permission de pénétrer dans les locaux occupés par la mission spéciale.

4) La dernière phrase du paragraphe 1 de l'article 25 dispose que le consentement nécessaire pour pénétrer dans les locaux protégés par l'inviolabilité peut être présumé acquis en cas d'incendie ou d'autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates. La Commission a ajouté cette disposition au projet sur la proposition de certains gouvernements bien que plusieurs de ses membres s'y soient opposés, estimant qu'elle était susceptible de conduire à des abus.

Article 26 [57]. — *Inviolabilité des archives et des documents*

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

Commentaire

1) Cet article est identique à l'article 24 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) A cause de controverses qui ont surgi dans la pratique, la Commission juge nécessaire d'insister particulièrement sur l'inviolabilité des documents qui se trouvent sur la personne ou dans les bagages des membres de la mission spéciale, surtout lorsque celle-ci est en déplacement ou ne dispose pas de locaux particuliers. Cette inviolabilité résulte clairement du dernier membre de phrase de l'article 26.

Article 27 [58]. — *Liberté de mouvement*

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'Etat de réception assure à tous les membres de la mission spéciale la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

Commentaire

1) L'article 27 du projet a pour base l'article 26 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La seule différence de fond entre ces deux articles vient de l'addition, à l'article 27, du membre de phrase: « dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale ». La Commission, en effet, a voulu tenir compte du fait que les missions spéciales, n'ayant que des tâches déterminées et temporaires, n'ont pas besoin de jouir d'une liberté de circulation et de déplacement aussi large que celle qui est accordée aux missions diplomatiques permanentes.

Article 28 [59]. — *Liberté de communication*

1. L'Etat de réception permet et protège la libre communication de la mission spéciale pour toutes fins

[56] Article 19 du projet adopté par la Commission en 1965.

[57] Article 20 du projet adopté par la Commission en 1965.

[58] Article 21 du projet adopté par la Commission en 1965.

[59] Article 22 du projet adopté par la Commission en 1965.

officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'Etat d'envoi, ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, ses postes consulaires et ses autres missions spéciales, ou avec des sections de la même mission, où qu'ils se trouvent, la mission spéciale peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffres. Toutefois, la mission spéciale ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'Etat de réception.

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

3. La valise de la mission spéciale ne doit être ni ouverte ni retenue.

4. Les colis constituant la valise de la mission spéciale doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à usage officiel de la mission spéciale.

5. Le courrier de la mission spéciale, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est dans l'exercice de ses fonctions protégé par l'Etat de réception. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

6. L'Etat d'envoi ou la mission spéciale peut nommer des courriers *ad hoc* de la mission spéciale. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 5 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la mission spéciale, dont il a la charge.

7. La valise de la mission spéciale peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la mission spéciale. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la mission spéciale peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Commentaire

1) L'article 28 du projet est basé sur l'article 27 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Il y a entre ces deux textes deux différences de fond qui doivent être relevées:

i) L'expression « [avec] ses autres missions spéciales, ou avec des sections de la même mission » a été ajoutée au paragraphe 1 de l'article 28. Une mission spéciale est, en effet, fréquemment appelée à communiquer avec d'autres missions spéciales du même Etat d'envoi ou avec des sections de la même mission qui se trouvent dans d'autres localités.

ii) Le paragraphe 7 de l'article 28 dispose que la valise de la mission spéciale peut être confiée non seulement au commandant d'un aéronef commercial, ce qui est prévu pour la valise diplomatique dans l'article 27 de la Convention sur les relations diplomatiques, mais également au commandant d'un navire commercial. Cette addition est empruntée à l'article 35 de la Convention sur les relations consulaires.

3) Quant à la terminologie, la Commission avait le choix entre deux séries d'expressions pour désigner la valise et le courrier de la mission spéciale. Elle pouvait les appeler soit « la valise diplomatique de la mission spéciale » et « le courrier diplomatique de la mission spéciale », soit plus simplement, « la valise de la mission spéciale » et « le courrier de la mission spéciale ». La Commission a choisi la seconde solution pour éviter toute possibilité de confusion avec la valise et le courrier de la mission diplomatique permanente.

4) La Commission tient à souligner que par l'expression « mission diplomatique », qui figure dans la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 28, elle entend soit une mission diplomatique permanente, soit une mission envoyée auprès d'une organisation internationale, soit enfin une mission diplomatique spécialisée ayant un caractère permanent.

Article 29 [60]. — *Inviolabilité de la personne*

La personne des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ainsi que celle des membres du personnel diplomatique de celle-ci est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat de réception les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Commentaire

1) Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La Commission a estimé que, sauf dans certaines situations exceptionnelles, telles que celle qui est envisagée dans l'article 40, l'inviolabilité de la personne, de par sa nature même, doit être considérée comme indivisible. Elle s'est donc ralliée à la solution adoptée dans l'article 29 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui ne fait aucune distinction entre les poursuites engagées contre la personne jouissant de l'inviolabilité à raison d'actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions officielles et les poursuites engagées contre elle à raison d'actes de caractère privé.

Article 30 [61]. — *Inviolabilité du logement privé*

1. Le logement privé des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et des membres du personnel

[60] Article 24 du projet adopté par la Commission en 1965.

[61] Article 25 du projet adopté par la Commission en 1965.

diplomatique de celle-ci jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la mission spéciale.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe 4 de l'article 31, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

Commentaire

1) Cet article reproduit, sans changement quant au fond, les dispositions de l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Quant à la forme, la Commission a substitué, en raison du caractère temporaire des missions spéciales, le mot « logement » au mot « demeure » employé dans l'article 30 de la Convention de Vienne.

3) L'article 30 du projet ne fait aucune distinction selon la nature du logement privé. Il s'applique aussi bien aux chambres d'hôtel et chambres situées dans d'autres bâtiments à usage commun qu'aux maisons particulières et aux appartements situés dans des immeubles locatifs. La Commission tient à le souligner car certains Etats de réception ont prétendu parfois que les personnes habitant dans une chambre d'hôtel ou dans un autre bâtiment à usage commun n'étaient pas en droit d'invoquer l'inviolabilité du logement privé.

Article 31 [62]. — *Immunité de juridiction*

1. Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat de réception.

2. Ils jouissent également de l'immunuté de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception, sauf s'il s'agit:

***a*) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat de réception, à moins que la personne en cause ne le possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;**

***b*) D'une action concernant une succession dans laquelle la personne en cause figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire à titre privé et non pas au nom de l'Etat d'envoi;**

***c*) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne en cause dans l'Etat de réception en dehors de ses fonctions officielles;**

***d*) D'une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne en cause.**

3. Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ou d'un membre du personnel diplomatique de celle-ci, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'Etat d'envoi.

Commentaire

1) Cet article est inspiré de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Au cours des débats de la Commission, plusieurs de ses membres avaient soutenu que, pour ce qui est des missions spéciales, l'immunité de la juridiction civile et administrative devait être limitée aux actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles. La Commission a décidé toutefois de suivre dans ce domaine la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à une exception près, qui fait l'objet de l'alinéa *d* du paragraphe 2 de l'article 31 du projet.

3) Les dispositions de cet alinéa, qui ne figurent pas dans l'article 31 de la Convention de Vienne, ont été insérées dans la présent projet à la demande de plusieurs gouvernements. Elle ont pour effet de soustraire à l'immunité de la juridiction civile et administrative toute action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles.

Article 32 [63]. — *Exemption de la législation sur la sécurité sociale*

1. Sous réserve des dispositions du paragraphe 3 du présent article, les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont, pour ce qui est des services rendus à l'Etat d'envoi, exempts des dispositions sur la sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat de réception.

2. L'exemption prévue au paragraphe 1 du présent article s'applique également aux personnes qui sont au service privé exclusif d'un représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ou d'un membre du personnel diplomatique de celle-ci, à condition:

***a*) Qu'elles ne soient pas ressortissantes de l'Etat de réception ou qu'elles n'y aient pas leur résidence permanente, et**

***b*) Qu'elles soient soumises aux dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat d'envoi ou dans un Etat tiers.**

3. Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci qui ont à leur service des personnes auxquelles l'exemption prévue au paragraphe 2 du présent article ne s'applique pas doivent observer les obligations que les dispositions de sécurité sociale de l'Etat de réception imposent à l'employeur.

[62] Article 26 du projet adopté par la Commission en 1965.

[63] Article 28 du projet adopté par la Commission en 1965.

4. L'exemption prévue aux paragraphes 1 et 2 du présent article n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat de réception, pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

5. Les dispositions du présent article n'affectent pas les accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs à la sécurité sociale qui ont été conclus antérieurement et elles n'empêchent pas la conclusion ultérieure de tels accords.

Commentaire

1) Cet article est inspiré de l'article 33 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Du point de vue de la terminologie, la Commission a décidé de substituer à l'expression « domestiques privés », qui figure à l'article 33 de la Convention de Vienne, l'expression « personnes qui sont au service privé ». L'article 32 du projet s'applique en effet non seulement aux domestiques, au sens propre du terme, mais également à d'autres personnes dans l'emploi privé des membres de la mission spéciale telles que précepteurs des enfants, infirmières, etc.

Article 33 [64]. — *Exemption des impôts et taxes*

Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception:

***a*) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

***b*) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'Etat de réception, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'Etat d'envoi aux fins de la mission;**

***c*) Des droits de succession perçus par l'Etat de réception, sous réserve des dispositions de l'article 45;**

***d*) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'Etat de réception et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'Etat de réception;**

***e*) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

***f*) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre en ce qui concerne les biens immobiliers, sous réserve des dispositions de l'article 24.**

Commentaire

1) Cet article reproduit sans modification de fond les dispositions de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Dans leurs observations, certains gouvernements ont estimé que la Commission devait adopter pour son projet sur les missions spéciales des règles d'exemption fiscale moins libérales que celles qui sont énoncées à l'article 34 de la Convention de Vienne en ce qui concerne les missions diplomatiques permanentes. Le Rapporteur spécial lui-même était d'avis que l'exemption fiscale accordée aux représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et aux membres du personnel diplomatique de celle-ci ne devait porter que sur les traitements et émoluments reçus au titre des fonctions exercées dans la mission. Cependant, après une étude approfondie de la question, la Commission a décidé de traiter, dans ce domaine, les missions spéciales sur un pied d'égalité avec les missions diplomatiques permanentes.

Article 34 [65]. — *Exemption des prestations personnelles*

L'Etat de réception doit exempter les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci de toute prestation personnelle, de tout service public de quelque nature qu'il soit et des charges militaires telles que les réquisitions, contributions et logements militaires.

Commentaire

Les dispositions de cet article sont, quant au fond, identiques à celles de l'article 35 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La Commission estime qu'elles n'appellent aucune observation de sa part.

Article 35 [66]. — *Exemption douanière*

1. Dans les limites des dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'Etat de réception autorise l'entrée et accorde l'exemption de droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne:

***a*) Les objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale;**

***b*) Les objets destinés à l'usage personnel des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ou des membres de leur famille qui les accompagnent.**

2. Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat de réception. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne intéressée ou de son représentant autorisé.

Commentaire

1) Cet article est inspiré de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

[64] Article 29 du projet adopté par la Commission en 1965.

[65] Article 30 du projet adopté par la Commission en 1965.

[66] Article 31 du projet adopté par la Commission en 1965.

2) A l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 35, la Commission a employé l'expression « [membres de leur famille] qui les accompagnent » au lieu de l'expression correspondante qui figure à l'article 36 de la Convention de Vienne, à savoir: « [membres de sa famille] qui font partie de son ménage ». Elle a estimé en effet qu'en raison des caractéristiques des missions spéciales il devrait être possible pour leurs membres de se faire accompagner par des personnes de leur famille qui ne font pas normalement partie de leur ménage.

3) Au même alinéa, la Commission n'a pas inséré de clause correspondant à celle qui, dans l'article 36 de la Convention de Vienne, précise que l'exemption douanière couvre les effets destinés à l'installation de l'agent diplomatique. Une telle clause ne se justifierait guère dans un projet consacré aux missions spéciales dont les membres, en règle générale, passent dans l'Etat de réception un temps trop court pour justifier une installation.

4) Dans la pratique, certaines missions spéciales ont parfois réclamé, pour elles-mêmes ou pour leurs membres, l'exemption des droits de douane sur des articles de consommation tels que boissons alcoolisées, cigarettes, etc. Plusieurs gouvernements ont demandé à la Commission d'exclure expressément les articles en question du champ d'application de l'article 35. La Commission a constaté toutefois que ces articles font l'objet de règlements douaniers complexes qui varient d'Etat à Etat et qu'il ne paraît y avoir aucune règle juridique universelle en la matière. Elle s'est donc abstenue d'en traiter dans le texte de l'article 35, estimant que la réserve qui figure au début de cet article donne à l'Etat de réception une latitude suffisante pour que soit trouvée une solution qui tienne compte à la fois de ses intérêts et de la nature de la mission spéciale en cause.

Article 36 [67]. — *Personnel administratif et technique*

Les membres du personnel administratif et technique de la mission spéciale bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 34, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception mentionnée au paragraphe 2 de l'article 31 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 35 pour ce qui est des objets importés lors de leur première entrée dans le territoire de l'Etat de réception.

Commentaire

1) A trois exceptions près, cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) La première exception concerne la clause du paragraphe 2 de l'article 37 relative aux membres des familles du personnel administratif et technique. Cette clause a été omise dans l'article 36 du projet parce que la Commission a consacré un article distinct aux membres de la famille (art. 39).

3) La seconde exception a trait à la clause du même paragraphe de l'article 37 de la Convention de Vienne excluant du champ d'application de cet article les ressortissants de l'Etat accréditaire et les personnes qui y ont leur résidence permanente. Là encore, aucune clause correspondante n'a été insérée dans l'article 36 du projet parce que la Commission a consacré un article distinct aux ressortissants de l'Etat de réception et aux personnes qui y ont leur résidence permanente (art. 40).

4) La troisième exception concerne l'expression « objets importés lors de leur première installation » qui figure à la fin du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne. Pour les raisons indiquées dans le commentaire sur l'article 35, la Commission a remplacé cette expression par « objets importés lors de leur première entrée dans le territoire de l'Etat de réception ».

Article 37 [68]. — *Membres du personnel de service*

Les membres du personnel de service de la mission spéciale bénéficient de l'immunité de la juridiction de l'Etat de réception pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services ainsi que de l'exemption de la législation sur la sécurité sociale prévue à l'article 32.

Commentaire

Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions du paragraphe 3 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à l'exception de la clause d'exclusion des ressortissants de l'Etat accréditaire et des personnes qui y ont leur résidence permanente. Les raisons de l'omission de cette clause ont été expliquées dans le commentaire de l'article 36.

Article 38 [69]. — *Personnes au service privé*

Les personnes au service privé des membres de la mission spéciale sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'Etat de réception. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

Commentaire

1) A deux exceptions près cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions du paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

[67] Article 32 du projet adopté par la Commission en 1965.

[68] Article 33 du projet adopté par la Commission en 1965.

[69] Article 34 du projet adopté par la Commission en 1965.

2) La première exception concerne l'expression « domestiques privés » que la Commission a remplacé par l'expression « personnes au service privé » pour les raisons indiquées dans le commentaire de l'article 32 du présent projet.

3) La deuxième exception est l'omission, pour les raisons indiquées dans le commentaire de l'article 36, de la clause d'exclusion des ressortissants de l'Etat de réception et des personnes qui y ont leur résidence permanente.

Article 39 [70]. — *Membres de la famille*

1. Les membres des familles des représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et des membres du personnel diplomatique de celle-ci bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 35, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y aient pas leur résidence permanente.

2. Les membres des familles du personnel administratif et technique de la mission spéciale bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans l'article 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception ou n'y aient pas leur résidence permanente.

Commentaire

Ainsi que cela a été indiqué plus haut, la Commission a voulu, dans la mesure du possible, grouper en un article distinct les dispositions du projet relatives aux membres de la famille. L'article 39 reproduit donc, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions en question, qui sont énoncées dans les paragraphes 1 et 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. La suppression de l'expression « qui font partie de son ménage » a été expliquée dans le commentaire de l'article 35.

Article 40 [71]. — *Ressortissants de l'Etat de réception et personnes ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception*

1. A moins que des privilèges et immunités supplémentaires n'aient été accordés par l'Etat de réception, les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

2. Les autres membres de la mission spéciale et les personnes au service privé qui sont ressortissants de l'Etat de réception ou y ont leur résidence permanente ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure où cet Etat les leur reconnaît. Toutefois, l'Etat de réception doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission spéciale.

Commentaire

1) Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, l'article 38 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Là encore, l'expression « domestiques privés » a été remplacée par « personnes au service privé ».

2) Bien que la Commission considère qu'en principe l'inviolabilité de la personne doit être indivisible, elle a inséré, dans l'article 40 de son projet, une clause correspondant à celle du paragraphe 1 de l'article 38 de la Convention de Vienne, qui limite aux actes officiels accomplis dans l'exercice des fonctions l'inviolabilité des ressortissants de l'Etat accréditaire et des personnes qui y ont leur résidence permanente.

Article 41 [72]. — *Renonciation à l'immunité*

1. L'Etat d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction de ses représentants dans la mission spéciale, des membres du personnel diplomatique de celle-ci et des autres personnes qui bénéficient de l'immunité conformément aux articles 36 à 40.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si une personne visée au paragraphe 1 du présent article engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Commentaire

L'article 41 reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 32 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il n'appelle aucune observation de la part de la Commission.

Article 42 [73]. — *Règlement des litiges en matière civile*

L'Etat d'envoi renoncera à l'immunité de l'une des personnes mentionnées au paragraphe 1 de l'article 41 en ce qui concerne les actions civiles intentées dans l'Etat de réception lorsqu'il peut le faire sans que cela entrave l'accomplissement des fonctions de la mission et, lorsqu'il ne renonce pas à l'immunité, l'Etat d'envoi s'efforcera d'aboutir à un règlement équitable du litige.

Commentaire

Cet article s'inspire de l'important principe énoncé dans la résolution II adoptée le 14 avril 1961 par la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. La Commission a fait de ce principe

[70] Article 35 du projet adopté par la Commission en 1965.

[71] Article 36 du projet adopté par la Commission en 1965.

[72] Article 27 du projet adopté par la Commission en 1965.

[73] Proposé comme article 27 *bis* par le Comité de rédaction au cours de la dix-neuvième session.

un article de son projet parce que l'objet des immunités est de protéger les intérêts de l'Etat d'envoi et non ceux des personnes en cause et qu'il s'agit de favoriser, dans la mesure du possible, le règlement satisfaisant des réclamations en matière civile présentées dans l'Etat de réception contre des membres des missions spéciales. Ce principe est rappelé, en outre, dans le projet de préambule établi par la Commission.

Article 43 [74]. — *Transit par le territoire d'un Etat tiers*

1. Si un représentant de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale ou un membre du personnel diplomatique de celle-ci traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un Etat tiers pour aller assumer ses fonctions ou pour rentrer dans l'Etat d'envoi, l'Etat tiers lui accordera l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fera de même pour les membres de sa famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent la personne visée dans le présent paragraphe ou qui voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les Etats tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la mission spéciale et des membres de leur famille.

3. Les Etats tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffres, la même liberté de protection que l'Etat de réception. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4, ils accordent aux courriers et aux valises de la mission spéciale en transit la même inviolabilité et la même protection que l'Etat de réception est tenu de leur accorder.

4. L'Etat tiers n'est tenu de respecter les obligations à l'égard des personnes mentionnées dans les trois paragraphes précédents que s'il a été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de ces personnes en tant que membres de la mission spéciale et ne s'y est pas opposé.

5. Les obligations des Etats tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également aux personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'aux communications officielles de la mission spéciale et aux valises de celle-ci, lorsque l'utilisation du territoire de l'Etat tiers est due à la force majeure.

Commentaire

1) Les dispositions des paragraphes 1, 2, 3 et 5 de cet article ont leur origine dans l'article 40 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Les dispositions du paragraphe 4 de l'article 43 ne figurent pas dans la Convention de Vienne. Elles subordonnent à deux conditions l'existence des obligations de l'Etat tiers à l'égard des personnes en transit. La première condition est que cet Etat ait été informé à l'avance du transit. La seconde est qu'il ne s'y soit pas opposé. En insérant cette seconde condition dans le projet, la Commission a voulu marquer que l'Etat tiers n'est pas obligé de consentir au transit par son territoire des missions spéciales et de leurs membres.

Article 44 [75]. — *Durée des privilèges et immunités*

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en bénéficie dès son entrée sur le territoire de l'Etat de réception pour exercer ses fonctions dans la mission spéciale ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée au ministère des affaires étrangères ou à tel autre organe de l'Etat de réception dont il aura été convenu.

2. Lorsque les fonctions d'une personne bénéficiant des privilèges et immunités prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où cette personne quitte le pays, ou à l'expiration d'un délai raisonable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment, même en cas de conflit armé. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre de la mission spéciale.

3. En cas de décès d'un membre de la mission spéciale, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'Etat de réception.

Commentaire

Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions des trois premiers paragraphes de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Quant aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 39 de la Convention de Vienne, la Commission les a placées dans un article distinct du projet, l'article 45, car elles concernent une autre question, à savoir celle du traitement des biens d'une personne jouissant de privilèges et d'immunités en cas de décès de cette personne.

Article 45 [76]. — *Biens d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de sa famille en cas de décès*

1. En cas de décès d'un membre de la mission spéciale ou d'un membre de sa famille, si le défunt n'était pas ressortissant de l'Etat de réception ou n'y avait pas sa résidence permanente, l'Etat de réception permettra le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui avaient été acquis dans le pays et qui faisaient l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès.

2. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui se trouvent dans l'Etat de réception

[74] Article 39 du projet adopté par la Commission en 1965.

[75] Article 37 et article 38, par. 1 du projet adopté par la Commission en 1965.

[76] Article 38, par. 2 et 3, du projet adopté par la Commission en 1965.

uniquement à cause de la présence dans cet Etat du défunt en tant que membre de la mission spéciale ou de la famille d'un membre de la mission.

Commentaire

Ainsi qu'il est indiqué dans le commentaire de l'article 44, l'article 45 a pour origine les dispositions du paragraphe 4 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Pour plus de clarté, la Commission a divisé ces dispositions en deux paragraphes distincts.

Article 46 [77]. — *Droit de quitter le territoire de l'Etat de réception*

1. L'Etat de réception doit, même en cas de conflit armé, accorder des facilités pour permettre aux personnes bénéficiant des privilèges et immunités, autres que les ressortissants de l'Etat de réception, ainsi qu'aux membres de la famille de ces personnes, quelle que soit leur nationalité, de quitter son territoire dans les meilleurs délais. Il doit en particulier, si besoin est, mettre à leur disposition les moyens de transport nécessaires pour eux-mêmes et pour leurs biens.

2. L'Etat de réception est tenu d'accorder à l'Etat d'envoi des facilités pour retirer du territoire de l'Etat de réception les archives de la mission spéciale.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 44 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Le paragraphe 2 de l'article 46 contient une disposition qui ne figure pas dans la Convention de Vienne et que la Commission a ajoutée au projet sur la proposition de plusieurs gouvernements.

Article 47 [78]. — *Conséquences de la fin des fonctions de la mission spéciale*

1. Lorsque les fonctions d'une mission spéciale prennent fin, l'Etat de réception est tenu de respecter et de protéger les locaux de la mission spéciale tant qu'ils sont affectés à celle-ci, ainsi que les biens et les archives de la mission spéciale. L'Etat d'envoi doit retirer ces biens et ces archives dans un délai raisonnable.

2. En cas d'absence ou de rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception et si les fonctions de la mission spéciale ont pris fin, l'Etat d'envoi peut, même s'il y a conflit armé, confier la garde des biens et des archives de la mission spéciale à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de réception.

Commentaire

1) L'article 47 du projet correspond à l'article 45 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il y a, toutefois, entre ces deux articles plusieurs différences de fond.

2) Alors que l'article 45 de la Convention de Vienne n'envisage nécessairement que l'hypothèse du rappel de la mission diplomatique permanente ou de la rupture des relations diplomatiques, le paragraphe 1 de l'article 47 du projet vise aussi bien l'existence que l'absence ou la rupture des relations diplomatiques entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Il énonce deux obligations pour le cas où les fonctions d'une mission spéciale prennent fin. La première obligation incombe à l'Etat de réception, la seconde à l'Etat d'envoi. L'Etat de réception est tenu de respecter et de protéger les locaux de la mission spéciale tant qu'ils sont affectés à celle-ci, ainsi que les biens et archives de la mission. L'Etat d'envoi est tenu de retirer ces biens et ces archives dans un délai raisonnable après la cessation des fonctions de la mission.

3) Le paragraphe 2 de l'article 47 envisage le cas de l'absence ou de la rupture des relations diplomatiques ou consulaires entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception. Il dispose que si les fonctions de la mission spéciale prennent fin en pareil cas l'Etat d'envoi peut, même s'il y a conflit armé, confier la garde des biens et des archives de la mission spéciale à un Etat tiers acceptable pour l'Etat de réception.

Troisième partie. — Dispositions générales

Article 48 [79]. — *Obligation de respecter des lois et règlements de l'Etat de réception*

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités en vertu des présents articles ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'Etat de réception. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception.

2. Les locaux de la mission spéciale ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission spéciale telles qu'elles sont conçues dans les présents articles, dans d'autres règles de droit international général ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

Commentaire

1) Cet article s'inspire des dispositions des paragraphes 1 et 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Le mot « énoncées », dans l'expression « les fonctions de la mission telles qu'elles sont énoncées dans la présente Convention » qui figure au paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention de Vienne, a été remplacé par le mot « conçues » dans l'expression correspondante du paragraphe 2 de l'article 48 du projet. Celui-ci, en effet, n'énonce pas les fonctions des missions spéciales, laissant à l'Etat d'envoi et à l'Etat de réception le soin de déterminer par consentement mutuel le domaine d'action de chaque mission (art. 3).

[77] Article 43 du projet adopté par la Commission en 1965.

[78] Article 44, par. 1 et 3, du projet adopté par la Commission en 1965.

[79] Article 40 du projet adopté par la Commission en 1965.

3) La question de l'asile dans les locaux de la mission spéciale n'est pas traitée dans le projet. Pour éviter tout malentendu, la Commission tient à faire observer que parmi les accords particuliers auxquels se réfère le paragraphe 2 de l'article 48 se trouvent certaines conventions qui règlent le droit d'accorder asile dans les locaux d'une mission et qui sont valables à l'égard des parties qui les ont conclues.

Article 49 [80]. — *Activité professionnelle*

Les représentants de l'Etat d'envoi dans la mission spéciale et les membres du personnel diplomatique de celle-ci n'exerceront pas dans l'Etat de réception une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Commentaire

1) Cet article reproduit, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 42 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

2) Certains gouvernements ont proposé l'addition d'une clause stipulant que l'Etat de réception peut autoriser les personnes visées à l'article 49 du projet à exercer sur son territoire une activité professionnelle ou commerciale. La Commission a estimé que le droit pour l'Etat de réception d'accorder l'autorisation en question allait de soi. Elle a donc préféré n'apporter sur ce point aucun changement de fond au texte de la Convention de Vienne.

Article 50 [81]. — *Non-discrimination*

1. En appliquant les dispositions des présents articles, on ne fera pas de discrimination entre les Etats.

2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :

***a*) Le fait pour l'Etat de réception d'appliquer restrictivement l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à sa mission spéciale dans l'Etat d'envoi;**

***b*) Le fait pour des Etats de se faire mutuellement bénéficier, par coutume ou par voie d'accord d'un traitement plus favorable que ne le requièrent les dispositions des présents articles;**

***c*) Le fait que des Etats sont convenus entre eux de réduire réciproquement l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour leurs missions spéciales, bien qu'une telle limitation n'ait pas été convenue avec d'autres Etats.**

Commentaire

1) Le paragraphe 1 et les alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 50 reproduisent, avec les changements de forme nécessaires, les dispositions de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

2) L'alinéa *c* du paragraphe 2 de l'article 50 contient une disposition qui ne figure pas dans la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Aux termes de cette disposition, ne sera pas considéré comme discriminatoire le fait pour deux ou plusieurs Etats de convenir entre eux de réduire réciproquement l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour leurs missions spéciales, bien qu'une telle limitation n'ait pas été convenue avec d'autres Etats. La Commission tient à souligner que les accords limitant l'étendue des facilités, privilèges et immunités qui seront conclus conformément à cet alinéa *c* ne pourront avoir d'effet qu'entre les parties.

ANNEXE

Projet de préambule d'une convention sur les missions spéciales

Les Etats Parties à la présente Convention,

Rappelant que la nécessité d'accorder un statut particulier aux missions spéciales des Etats a été reconnue de tout temps,

Conscients des buts et des principes de la Charte des Nations Unies concernant l'égalité souveraine des Etats, le maintien de la paix et de la sécurité internationales et le développement des relations amicales et de la coopération entre les Etats,

Rappelant la résolution de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961) relative à l'importance des missions spéciales,

Persuadés que les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires ont contribué à favoriser les relations d'amitié entre les pays quelle que soit la diversité de leurs régimes constitutionnels et sociaux et qu'il y a lieu de les compléter par l'adoption d'une Convention sur les missions spéciales et leurs privilèges et immunités,

Convaincus que le but desdits privilèges et immunités est non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions spéciales en tant que représentant des Etats,

Affirmant que les règles du droit international coutumier doivent continuer à régir les questions qui n'ont pas été expressément réglées dans les dispositions de la présente Convention,

Sont convenus de ce qui suit:

CHAPITRE III

Autres décisions et conclusions de la Commission

A. — ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

36. La Commission a examiné cette question à ses 917e, 928e, 929e, 938e et 939e séances. A sa 928e séance, elle a entendu un rapport oral présenté par les deux membres du Bureau de la session alors présents à Genève (Sir Humphrey Waldock et M. Endre Ustor, deuxième vice-président) et quatre anciens présidents de la Commission (M. Roberto Ago, M. Milan Bartoš, M. Eduardo Jiménez de Aréchaga et M. Mustafa Kamil Yasseen), qui avaient été chargés d'examiner la question.

[80] Article 42 du projet adopté par la Commission en 1965.

[81] Proposé comme article 40 *bis* par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport. Voir p. 112 (A/CN.4/194 et Add.1 à 5).

37. La Commission a noté qu'après l'achèvement du projet d'articles sur les missions spéciales les trois questions ci-après, déjà abordées par la Commission, restaient inscrites à son programme de travail:

1) Succession d'Etats et de gouvernements;

2) Responsabilité des Etats;

3) Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

La Commission a examiné les méthodes et les dates les plus favorables pour l'étude de ces trois questions, ainsi que diverses propositions présentées par ses membres au sujet de questions supplémentaires à inscrire au programme de travail.

1. — *Succession d'Etats et de gouvernements*

38. M. Manfred Lachs, ancien rapporteur spécial chargé de cette question, ayant été élu à la Cour internationale de Justice lors de la dernière session ordinaire de l'Assemblée générale, la Commission a étudié les nouvelles mesures à prendre au sujet de cette question. Elle a tenu compte du plan général énoncé dans le rapport d'une sous-commission en 1963 [82] que la Commission a accepté la même année [83]. Ce plan divisait la question en trois rubriques principales, comme suit:

a) La succession en matière de traités;

b) La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités;

c) La succession et la qualité de membre des organisations internationales.

A propos de ce plan, la Commission a examiné une suggestion de M. Lachs tendant à confier la question à plus d'un rapporteur spécial afin d'en faire avancer plus rapidement l'étude.

39. La Commission a approuvé cette suggestion. En 1963, elle avait décidé de donner priorité à l'aspect de la question de la succession se rapportant aux traités; du fait de la convocation, par la résolution 2166 (XXI) de l'Assemblée générale, du 5 décembre 1966, d'une conférence sur le droit des traités pour 1968 et 1969, et en raison aussi des points de vue exprimés à la Sixième Commission lors de la dernière session de l'Assemblée générale, la Commission a estimé que cet aspect de la question s'imposait de façon plus urgente. C'est pourquoi la Commission a décidé qu'à sa vingtième session, en 1968, elle ferait avancer aussi rapidement que possible les travaux sur cet aspect du problème. Sir Humphrey Waldock, ancien rapporteur spécial de la Commission sur le droit des traités, a été nommé rapporteur spécial sur la succession en matière de traités.

40. La Commission a estimé que le deuxième aspect de la question, à savoir la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités, étant varié et complexe, exigerait certaines études préparatoires. Elle en a chargé M. Mohamed Bedjaoui, en qualité de rapporteur spécial, et lui a demandé de présenter un rapport préliminaire, qui permettra à la Commission de se prononcer sur les parties de la question qu'il conviendra de traiter, sur l'ordre de priorité à fixer et sur la manière générale de traiter le problème.

41. La Commission a estimé que le troisième aspect de la question, à savoir la succession et la qualité de membre des organisations internationales, était lié à la fois à la succession en matière de traités et aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. C'est pourquoi cette question a été réservée et la Commission n'a pas désigné de rapporteur spécial.

2. — *Responsabilité des Etats*

42. M. Roberto Ago, rapporteur spécial chargé de la question de la responsabilité des Etats, a présenté à la Commission une note sur cette question (A/CN.4/196), qui a été examinée à la 935e séance. La Commission a confirmé les instructions données au Rapporteur spécial à la quinzième session, en 1963, et qui étaient rappelées dans sa note. La Commission a noté avec satisfaction que M. Ago présenterait à la Commission, à sa vingt et unième session, un rapport détaillé sur cette question.

3. — *Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales*

43. M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, a présenté un rapport sur cette question (A/CN.4/195 et Add.1) à la Commission à sa dix-neuvième session, mais la Commission n'a pu examiner ce rapport, du fait de ses autres travaux et de l'absence, pour des raisons de force majeure, de M. El-Erian. Ce rapport ainsi que celui que M. El-Erian a l'intention de présenter à la prochaine session contiendront une série complète de projets d'articles sur les privilèges et immunités des représentants d'Etats auprès d'organisations intergouvernementales, et les deux rapports devront être examinés en 1968.

4. — *Questions supplémentaires qu'il est proposé d'inscrire au programme de travail*

44. Outre qu'ils ont exprimé leur avis sur la méthode à utiliser pour traiter des questions actuellement inscrites au programme de travail, plusieurs membres ont proposé des questions supplémentaires que la Commission pourrait examiner dans l'avenir, lorsque ses autres travaux le lui permettraient.

45. La Commission a examiné d'abord deux questions que l'Assemblée générale lui avait demandé d'aborder dès qu'elle le jugerait souhaitable et qui ont été inscrites à son programme de travail mais sans qu'un rapporteur spécial ait jamais été désigné pour en traiter. Il s'agit du droit d'asile, renvoyé à la Commission par la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, du 21 novembre 1959, et du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, renvoyé à la Commission par la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale, du 7 décembre 1959. De l'avis

[82] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 272, par. 13.

[83] *Ibid.*, p. 235, par. 60.

de la plupart des membres, le moment ne paraissait guère venu de s'occuper activement de ces questions, qui sont toutes deux d'une portée considérable et soulèvent certains problèmes politiques. En abordant l'une ou l'autre de ces questions à l'heure actuelle, la Commission risquerait de retarder sérieusement l'achèvement des travaux sur d'autres questions importantes qui sont déjà à l'étude et au sujet desquelles plusieurs résolutions de l'Assemblée générale ont recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux.

46. Ont été mentionnées, parmi les autres questions celles des effets des actes unilatéraux, de l'utilisation des fleuves internationaux et des baies et détroits internationaux. On a mentionné aussi la possibilité pour la Commission de revenir à certaines des questions dont elle s'était occupée à ses débuts, telles que le projet de déclaration sur les droits et les devoirs des Etats et la question de la juridiction pénale internationale et des problèmes connexes. D'autres Membres ont jugé que la Commission devrait envisager des travaux sur des questions de procédure judiciaire internationale, par exemple un modèle de règles sur la conciliation, des arrangements permettant à des organisations internationales de se constituer parties dans des affaires soumises à la Cour internationale de Justice ou la rédaction du statut d'un nouvel organisme d'enquête des Nations Unies en vue d'aider l'Assemblée générale dans son étude de la question des méthodes d'établissement des faits.

47. Certains membres estimaient que plusieurs de ces questions, notamment celles des actes unilatéraux et des fleuves internationaux, pouvaient entrer en ligne de compte pour des travaux futurs de la Commission, mais la Commission a jugé que l'étendue de ces questions était telle qu'elles ne pouvaient être abordées à l'heure actuelle, où la Commission s'apprête à traiter des grandes questions de la succession d'Etats et de la responsabilité des Etats. Tout au plus pourrait-on ajouter au programme une question de portée limitée, qui pourra être abordée lorsque, au cours d'une session, la Commission devra temporairement mettre de côté les questions plus vastes pour donner à un rapporteur spécial ou au Comité de rédaction le temps nécessaire à leurs travaux.

48. Il a été rappelé que, lorsque la Commission s'occupait du droit des traités, elle avait réservé un aspect de cette question — la clause dite « de la nation la plus favorisée » — qu'elle n'avait pas jugé indispensable de traiter dans sa codification du droit général des traités, tout en estimant, comme il est dit dans son rapport sur les travaux de sa dix-huitième session « qu'il pourrait être indiqué, à l'avenir, d'en faire l'objet d'une étude spéciale » [84]. La Commission a noté qu'à la vingt et unième session de l'Assemblée générale plusieurs représentants à la Sixième Commission avaient demandé que la Commission s'occupe de cet aspect du problème [85]. En raison des proportions plus réduites de la question, de l'intérêt exprimé à son sujet et du fait que l'élucidation de ses aspects juridiques pourrait être utile à la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (UNCITRAL), qui entrera en activité en 1968, la Commission a décidé à l'unanimité d'inscrire à son programme la question de la clause de la nation la plus favorisée dans le droit des traités. Elle a également décidé à l'unanimité de nommer M. Endre Ustor rapporteur spécial sur cette question.

5. — *Examen du programme et des méthodes de travail de la Commission*

49. La Commission, compte tenu de ce que l'année prochaine elle tiendra sa vingtième session, a jugé que cette session offrirait l'occasion d'un examen général des questions qui ont été proposées en vue de la codification et du développement progressif, des rapports entre les travaux de la Commission et ceux des autres organes des Nations Unies qui s'occupent du développement du droit et des procédures et méthodes de travail de la Commission conformément à son statut. C'est pourquoi la Commission a décidé à l'unanimité d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa vingtième session la question de l'examen de son programme et de ses méthodes de travail.

B. — Date et lieu de la vingtième session

50. La première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités devant, en principe, avoir lieu du 26 mars au 24 mai 1968, la Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies à Genève, durant six semaines, du 27 mai au 2 août 1968. Cependant, si en définitive d'autres dates étaient fixées pour la Conférence, la Commission préférerait que sa session commence plut tôt en mai.

C. — Coopération avec d'autres organismes

1. — *Comité juridique consultatif africano-asiatique*

51. M. Mustafa Kamil Yasseen a rendu compte verbalement, à la 932e séance de la Commission, et ultérieurement par écrit (A/CN.4/197) de la huitième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui a eu lieu à Bangkok du 8 au 17 août 1966 et à laquelle il a assisté en qualité d'observateur de la Commission.

52. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique a été représenté à la Commission par M. J. H. Rizvi, qui a pris la parole à la 932e séance de la Commission. Il a dit l'importance que le projet d'articles sur les missions spéciales élaboré par la Commission revêt pour les pays d'Asie et d'Afrique, a présenté des observations sur l'emploi de l'expression « mission spéciale » et commenté les travaux du Comité à sa dernière session, à laquelle a été adopté le texte final d'un projet sur les droits des réfugiés, notamment le droit d'asile, le droit à l'indemnisation et le droit au rapatriement. Il a indiqué qu'à sa prochaine session le Comité examinerait

[84] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 9* (A/6309/Rev.1), deuxième partie, par. 32.

[85] *Ibid.*, Annexes, point 84 de l'ordre du jour, A/6516, par. 47.

un rapport concernant le projet d'articles sur le droit des traités adoptés par la Commission.

53. M. Rizvi a informé la Commission que la prochaine session du Comité, auprès duquel la Commission est invitée de façon permanente à se faire représenter par un observateur, se tiendrait à Karachi pendant la deuxième quinzaine de décembre 1967 ou en janvier 1968. En raison de l'ordre du jour de cette session, la Commission a prié son Président, Sir Humphrey Waldock, d'y assister ou, s'il était empêché, de désigner à cette fin un autre membre de la Commission.

2. — *Comité européen de coopération juridique*

54. M. Milan Bartoš a rendu compte verbalement, à sa 898e séance de la Commission, des réunions du Comité européen de coopération juridique auxquelles il a assisté en qualité d'observateur de la Commission, du 14 au 18 novembre 1966, à Strasbourg. De son côté, M. Mustafa Kamil Yasseen a rendu compte (A/CN.4/198) des réunions du Comité auxquelles il a assisté du 10 au 14 avril 1967, également à Strasbourg.

55. Le Comité européen de coopération juridique était représenté par M. H. Golsong, qui a pris la parole à la 898e séance de la Commission. Il a fait état des travaux du Comité européen de coopération juridique consacrés à l'élaboration d'une convention sur les fonctions consulaires, qui sera ouverte à la signature des Etats à la fin de l'année 1967 et qui a pour but de compléter la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. Il a déclaré que le Comité poursuivait ses travaux concernant l'immunité de juridiction des Etats et les privilèges et immunités des organisations internationales; sur ce dernier point, il a indiqué qu'il espérait pouvoir présenter le résultat des travaux du Comité à la Commission en 1968, afin que celle-ci puisse les examiner à l'occasion de ses propres travaux sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

56. M. Golsong a informé la Commission que la prochaine session du Comité, auprès duquel la Commission est invitée de façon permanente à se faire représenter par un observateur, se tiendrait à Strasbourg du 4 au 8 décembre 1967. En raison de l'ordre du jour de cette session, la Commission a prié son Président, Sir Humphrey Waldock, d'y assister ou, s'il était empêché, de désigner à cette fin un autre membre de la Commission.

3. — *Comité juridique interaméricain*

57. Le Comité juridique interaméricain a été représenté par M. José Joaquin Caicedo Castilla, qui a pris la parole à la 911e séance de la Commission.

58. Dans sa déclaration, M. Caicedo Castilla a fait état d'un protocole qui a été adopté par la troisième Conférence interaméricaine extraordinaire réunie à Buenos Aires en avril 1967 et qui porte modification de la Charte de l'Organisation des Etats américains de 1948. En vertu de la Charte ainsi modifiée, le Comité juridique interaméricain verra le nombre de ses membres porté de neuf à onze et deviendra le principal organe juridique de l'Organisation, tandis que le Conseil interaméricain de jurisconsultes, auprès duquel la Commission a envoyé des observateurs dans le passé, cessera d'exister. M. Caicedo Castilla a, en sa qualité d'observateur du Comité juridique, déclaré qu'il était souhaitable de renforcer la coopération entre la Commission et les organes juridiques interaméricains et a invité la Commission à se faire représenter par un observateur à la prochaine session du Comité, qui se tiendra à Rio de Janeiro du 10 juillet au 9 octobre 1967. La Commission a évoqué le paragraphe 4 de l'article 26 de son Statut, qui reconnaît l'utilité des consultations entre la Commission et les organes intergouvernementaux tels que ceux des Etats américains, dont la tâche est la codification du droit international, et a décidé, en principe, d'envoyer des observateurs aux futures sessions du Comité juridique lorsque celui-ci examinerait des questions liées à celles qui figurent au programme de la Commission. Elle a aussi prié son secrétariat d'étudier, avec le secrétariat du Comité juridique, les divers moyens d'établir entre les deux organes une étroite coopération. Mais la Commission a déclaré qu'à son grand regret elle ne pourrait envoyer d'observateur cette année, en raison des dates fixées pour la session de 1967 du Comité et parce que les questions inscrites à l'ordre du jour de cette session n'avaient pas de rapport avec son propre programme actuel.

D. — Représentation de la Commission à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale

59. La Commission a décidé qu'elle serait représentée à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale par son Président, Sir Humphrey Waldock.

E. — Préparatifs de la Conférence sur le droit des traités

60. A la 939e séance, le Secrétaire de la Commission a rendu compte du programme du Service juridique relatif aux publications intéressant la Commission. A ce propos, la Commission rappelle que, dans sa résolution 2166 (XXI), du 5 décembre 1966, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de présenter à la prochaine Conférence sur le droit des traités toute la documentation pertinente. La Commission recommande que, dans le cadre de cette documentation, le Secrétaire général publie des éditions revisées du *Manuel des clauses finales* (ST/LEG/6) et du *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux* (ST/LEG/7). Ces documents, dont les dernières éditions datent respectivement de 1957 et 1959, offrent des résumés de la pratique en vigueur qui seront utiles non seulement à la Conférence sur le droit des traités mais aussi aux futures conférences des Nations Unies chargées de rédiger des conventions multilatérales. Il serait souhaitable, si la chose est possible, que ces documents soient publiés avant que l'Assemblée générale, n'entreprenne l'examen du droit des traités à sa vingt-deuxième session.

F. — Séminaire de droit international

61. En application des résolutions 2045 (XX) et 2167 (XXI) de l'Assemblée générale, datées respectivement des 8 décembre 1965 et 5 décembre 1966, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé, au cours de la dix-neuvième session de la Commission, une troisième session du Séminaire de droit international pour les étudiants avancés et les jeunes fonctionnaires des administrations nationales chargés, dans leurs pays respectifs, des questions de droit international. Le Séminaire, qui a tenu onze réunions entre le 22 mai et le 9 juin 1967, a été suivi par vingt-trois étudiants, venant tous de pays différents. Les participants ont également assisté pendant cette période à des séances de la Commission. Des conférences leur ont été donnés par huit membres de la Commission (MM. Ago, Bartoš, Reuter, Tammes, Tsuruoka, Ustor, Yassen et Sir Humphrey Waldock), deux membres du Secrétariat (MM. G. Wattles et P. Raton) et M. Virally, professeur à l'Université de Genève. Les conférences ont porté sur divers sujets, tels que le problème de la codification et du développement du droit international en général, aux Nations Unies, à la Commission et à l'Assemblée générale. Il a aussi été question de la codification du droit des traités et du projet de convention préparé par la Commission sur ce sujet. Parmi les autres thèmes de discussion figuraient la question des missions spéciales et de récents problèmes du droit de la mer. Deux conférences ont été consacrées à deux sujets examinés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale: la question des méthodes d'établissement des faits et celle du droit commercial international et de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international.

62. Le Séminaire n'a occasionné aucune dépense à l'Organisation des Nations Unies, celle-ci n'ayant pas contribué aux frais de voyage ou de subsistance des participants. Les Gouvernements du Danemark, d'Israël, de la Norvège, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède ont offert des bourses à des participants venant de pays en voie de développement. Huit candidats ont été choisis comme bénéficiaires de ces bourses. Le Gouvernement finlandais avait également offert une bourse, mais les conditions dont cette offre était assortie n'ont pu être réunies à la présente session.

63. Il a été dûment tenu compte des observations faites par des membres de la Commission du droit international à des sessions précédentes et par les représentants de divers pays à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, ainsi que des passages des résolutions 2045 (XX) et 2167 (XXI) où l'Assemblée générale demande que soit assurée la participation d'un nombre raisonnable de ressortissants des pays en voie de développement. Les bourses offertes par les pays mentionnés au paragraphe précédent ont permis cette année d'admettre un nombre plus élevé de ressortissants de ces pays, conformément au but visé. On espère que d'autres bourses seront offertes l'année prochaine.

64. Au nom de la Commission, le Président a exprimé sa satisfaction au sujet de l'organisation du séminaire, de la haute tenue de ses débats et des résultats obtenus. La Commission a recommandé que d'autres séminaires soient organisés à l'occasion de ses sessions.

ANNEXES

ANNEXE I

Observations [a] communiquées par les gouvernements [b] au sujet des articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965 [c]

TABLE DES MATIÈRES

Sections	*Pages*
1. — Australie	409
2. — Autriche	411
3. — Belgique	412
4. — Canada	415
5. — Chili	417
6. — Etats-Unis d'Amérique	419
7. — Finlande	422
8. — Gabon	423
9. — Grèce	425
10. — Guatemala	425
11. — Haute-Volta	426
12. — Israël	427
13. — Jamaïque	428

[a] Distribuées à l'origine sous les cotes A/CN.4/188 et A/CN.4/188/Add.1 à 4; A/CN.4/193 et A/CN.4/193/Add.1 à 5.

[b] Voir la résolution 2045 (XX) de l'Assemblée générale.

[c] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/CN.4/179, chapitre III, section 3.

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Sections	*Pages*
14. — Japon	429
15. — Malawi	430
16. — Malte	430
17. — Pakistan	431
18. — Pays-Bas	432
19. — République socialiste soviétique d'Ukraine	437
20. — Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	437
21. — Suède	440
22. — Tchécoslovaquie	442
23. — Union des Républiques socialistes soviétiques	442
24. — Yougoslavie	443

1. — Australie

Observations transmises sous le couvert d'une note verbale en date du 24 avril 1967 du Représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies

[*Original: anglais*]

1. Le Gouvernement australien a étudié avec intérêt le projet d'articles sur les missions temporaires établi par la Commission du droit international et tient à féliciter celle-ci de la minutie et du soin qu'elle a apportés à l'élaboration de ces articles.

2. Tout en reconnaissant qu'il est souhaitable de codifier les règles du droit international régissant actuellement la matière, le Gouvernement australien note avec inquiétude — car c'est là une chose à laquelle il est opposé — que les auteurs du projet entendent apparemment non seulement étendre le bénéfice de ces articles à un grand nombre de personnes, mais aussi accorder à ces personnes des privilèges et immunités qui risquent fort de déborder les limites résultant des exigences de la fonction. A ce stade, le Gouvernement australien tient à présenter les observations générales suivantes sur ces deux points et sur plusieurs autres aspects du projet.

Qu'est-ce qu'une « mission spéciale » ?

3. Le projet d'articles ne définit pas, à proprement parler, ce qui constitue une « mission spéciale » temporaire aux fins desdits articles, et le projet d'article introductif préparé par le Rapporteur spécial [d] ne contient pas non plus de définition sur ce point. Mais il ressort des commentaires sur les projets d'article qu'on a, en fait, l'intention de donner au terme une acception très large, englobant toutes les missions temporaires envoyées par un Etat dans un autre Etat pour accomplir une tâche particulière, que cette tâche ait un caractère essentiellement politique ou purement technique. Dans son premier rapport sur la question [e], le Rapporteur spécial a mentionné au nombre des missions auxquelles s'appliquerait le nouveau régime proposé: les missions s'occupant de questions politiques, militaires, de police, de transport, d'approvisionnement en eau, de questions économiques, vétérinaires, humanitaires et de recrutement de main-d'œuvre.

4. Le Gouvernement australien s'inquiète, comme certains autres gouvernements, du grand nombre des personnes auxquelles le projet d'articles semble devoir s'appliquer. Selon lui, il existe de nombreux types de relations bilatérales de nature technique ou administrative entre les Etats qui ont tout intérêt à être régies par une formule souple et il n'y aurait rien à gagner à appliquer dans ces cas le régime rigide proposé dans le projet d'articles.

5. Etant donné ses préoccupations en ce qui concerne ces points, le Gouvernement australien tient à relever les observations suivantes sur le champ du projet d'articles, que le Rapporteur spécial a faites dans l'additif 2 à son troisième rapport (A/CN.4/189/Add.2):

> « En premier lieu, un Etat n'est pas obligé de recevoir sans son consentement la mission spéciale d'un autre Etat. Ensuite, la tâche de la mission spéciale est déterminée, selon le projet de la Commission, par le consentement mutuel de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception; lors de la réception d'une mission étrangère en visite, l'Etat de réception est autorisé à souligner qu'il ne s'agit pas d'une mission spéciale; finalement, l'existence et l'étendue des privilèges et immunités doivent être déterminées aussi par l'accord mutuel des Etats intéressés. Il est très difficile de faire des réserves, dans le texte opératif, au sujet de certaines catégories de missions spéciales. Pour cette raison, la Commission a laissé aux Etats de déterminer eux-mêmes, ce qu'ils considéreraient comme mission spéciale. »

6. Le Gouvernement australien prend acte de ces observations mais il estime que le projet d'articles et les commentaires dont il s'accompagne ne reflètent pas suffisamment, dans leur rédaction actuelle, l'idée que les Etats peuvent déterminer eux-mêmes ce qu'ils entendent considérer comme une mission spéciale.

7. Le Gouvernement australien reconnaît qu'il est très difficile de faire dans le texte des réserves au sujet de certains types de missions spéciales — par exemple de faire une distinction entre les missions spéciales selon qu'elles sont de caractère politique ou de caractère technique. Toutefois, il estime qu'il faudrait faire un nouvel effort pour préciser et délimiter nettement les catégories de missions spéciales auxquelles le projet d'articles sera applicable.

8. Peut-être pourrait-on trouver une solution pratique en définissant les missions généralement considérées comme présentant des caractères d'une mission spéciale, lesquelles obéiraient au régime défini dans le projet d'articles, et en laissant aux Etats intéressés le soin d'étendre d'un commun accord l'application du projet d'articles à d'autres cas. On pourrait envisager d'inclure dans la première catégorie proposée:

a) Les missions spéciales ayant à leur tête des chefs d'Etat;

b) Les missions spéciales ayant à leur tête des chefs de gouvernement;

c) Les missions spéciales ayant à leur tête des ministres des affaires étrangères;

d) Les missions spéciales ayant à leur tête d'autres ministres membres du Cabinet;

e) Les missions diplomatiques de cérémonie et protocolaires;

f) Les envoyés itinérants.

Privilèges et immunités

9. Le Gouvernement australien s'inquiète d'autant plus de l'ampleur du champ d'application du projet d'articles que les auteurs de ce projet entendent faire bénéficier toutes les missions auxquelles les articles sont applicables de toute une série de privilèges et immunités fondés sur ceux qui figurent dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, laquelle a trait bien entendu aux missions diplomatiques permanentes. Le Gouvernement australien ne croit pas opportun d'étendre le bénéfice de cette large gamme de privilèges et immunités à tous les types de missions spéciales. Il estime que les privilèges et immunités doivent être accordés compte tenu des exigences de la fonction; ils ne doivent pas aller au-delà du minimum nécessaire pour permettre à la mission spéciale de s'acquitter efficacement de ses fonctions et il faut, à cet égard, tenir compte du caractère temporaire de la mission. Il est également nécessaire de prendre en considération le statut de la personne qui dirige la mission spéciale. Un système de privilèges et immunités pleinement justifié dans le cas d'une mission à un niveau élevé ayant à sa tête le titulaire d'un poste important dans les organes de l'Etat ne devrait pas être automatiquement applicable à d'autres types de mission.

10. Le Gouvernement australien est reconnaissant au Rapporteur spécial d'avoir proposé d'insérer dans le texte de l'article 17 un nouveau paragraphe 2, qui serait conçu dans les termes suivants:

> « 2. Les facilités, privilèges et immunités, prévus dans la deuxième partie, seront accordés dans la mesure prévue par ces articles, à moins que l'Etat de réception et l'Etat d'envoi n'en conviennent autrement. »

Le Gouvernement australien considère néanmoins que cette proposition n'est pas de nature à dissiper les inquiétudes déjà exprimées par certains gouvernements au sujet de l'octroi d'une large gamme de privilèges et immunités à tous les types de missions spéciales. En l'absence d'accord entre les deux parties, l'Etat de réception se verrait contraint d'accorder les privilèges et immunités prévus par le projet — ou de refuser de recevoir la mission.

Délégations aux conférences internationales convoquées par des Etats

11. Le Gouvernement australien estime que le projet d'articles pourrait utilement régir la situation des représentants aux congrès et conférences autres que les congrès et conférences convoqués sous les auspices d'une organisation internationale. A cet égard, il est à noter qu'à sa quinzième session la Commission a décidé que, pour le moment, le mandat du Rapporteur spécial ne devait

[d] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, (document A/CN.4/179, chapitre III, section 3.

[e] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 86 et 87, par. 86.

pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences. Le Gouvernement australien croit que le moment est venu de revenir sur cette question et prend note avec intérêt de la déclaration faite par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (A/CN.4/189), selon laquelle il est nécessaire que la Commission revienne sur cette question, qui sera étudiée en commun par deux rapporteurs spéciaux (celui qui étudie les missions spéciales et celui qui s'occupe des rapports entre les Etats et les organismes internationaux).

Nature des dispositions sur les missions spéciales

12. Le Gouvernement australien souscrit à la décision que la Commission a prise à sa dix-huitième session d'inviter le Rapporteur spécial à considérer que les dispositions du projet d'articles sur les missions spéciales ne sauraient être en principe des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel.

Rapports entre missions spéciales et missions diplomatiques permanentes

13. Dans son rapport sur les travaux de sa dix-septième session [t], la Commission a demandé aux gouvernements d'indiquer si, à leur avis, il conviendrait d'inclure dans le texte définitif des articles une règle relative aux rapports entre missions spéciales et missions diplomatiques permanentes et, dans l'affirmative, quel devrait être le contenu de cette règle. Le Gouvernement australien considère qu'il n'est pas besoin d'une règle formelle sur ce point. Selon lui, c'est à l'Etat d'envoi qu'il appartient de régler la question de la répartition des fonctions; de plus, il doute fort que cette question risque, dans la pratique, de donner naissance à des difficultés.

Disposition sur l'interdiction de la discrimination

14. En raison de la diversité des missions spéciales, le Gouvernement australien n'est pas sûr qu'il soit possible d'inclure dans le texte définitif un article interdisant la discrimination. Il étudiera toutefois avec intérêt l'article proposé par le Rapporteur spécial à cet égard.

2. — Autriche

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 2 JUIN 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: allemand*]

De l'avis du Gouvernement autrichien, le projet d'articles sur les missions spéciales élaboré par la Commission du droit international apporte une contribution utile au développement du droit international. Il paraît indiqué, en effet, en raison des relations de plus en plus étroites entre les Etats, de fixer et de délimiter les droits des nombreux organes dont se servent les Etats dans leurs relations mutuelles.

Toutefois, de l'avis du Gouvernement autrichien, la codification des privilèges et immunités des fonctionnaires non diplomatiques doit être conçue de telle façon que leurs droits ne dépassent pas la mesure absolument nécessaire au fonctionnement des missions spéciales; il convient de rappeler à cet égard le principe selon lequel les avantages dont jouissent les diplomates et les consuls leur sont accordés non pas dans leur intérêt personnel, mais simplement pour faciliter l'accomplissement de leurs tâches.

En outre, lors de l'élaboration ultérieure du projet, il conviendrait de veiller à ce que ses dispositions affectent le moins possible la position de la diplomatie traditionnelle.

C'est pourquoi il importe de régler de façon précise les rapports entre les représentations permanentes (missions diplomatiques et consulats) et les missions spéciales, afin d'éviter des chevauchements et des conflits dans les avantages accordés. Cela pourrait être particulièrement nécessaire en ce qui concerne les immunités prévues dans les articles 26 et suivants.

Or, on constate que le projet de la Commission du droit international, s'écartant à cet égard des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, ne contient pas de définitions des diverses catégories de membres des missions spéciales; en outre, il serait nécessaire de décrire les tâches et les fonctions des missions spéciales de façon plus concrète que dans l'introduction actuelle au projet.

On trouvera ci-après des observations relatives aux divers articles.

Article 9

Paragraphe 1

Il serait souhaitable de préciser sur quelles langues on se fonderait pour établir l'ordre alphabétique, d'autant qu'il n'est pas possible de tirer des conclusions précises du commentaire.

Article 19

Paragraphe 1

Dans ce paragraphe, il est dit qu'outre le chef de la mission spéciale le chef de la mission diplomatique permanente accrédité auprès de l'Etat de réception peut autoriser les agents de cet Etat à pénétrer dans les locaux de la mission spéciale, d'où il est possible de conclure que, par analogie, la question du rapport entre la mission diplomatique permanente et la mission spéciale, soulevée au paragraphe 5 du commentaire de l'article 2, doit être réglée de telle sorte que la mission permanente reste compétente.

Article 32

Le paragraphe 2 de l'article 36 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques contient une restriction, dans le temps, pour les exemptions de droits de douane qui sont accordées aux membres du personnel administratif et technique. L'omission de cette restriction dans le projet à l'examen aurait pour effet de conférer au personnel administratif et technique des missions spéciales une position nettement plus avantageuse que celle du personnel de même catégorie appartenant à une mission permanente.

Il conviendrait en outre, à l'article 32, de renvoyer à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31 au lieu de renvoyer à l'ensemble de l'article 31, car il ne peut guère s'agir d'aller plus loin que la réglementation correspondante de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques en conférant au personnel administratif et technique les mêmes droits qu'aux diplomates aux termes du paragraphe 2 de l'article 31. Il faudrait donc, à l'article 32 du projet, ou bien ajouter la même restriction, dans le temps, concernant les « objets importés lors de la première installation », en renvoyant en même temps à l'« alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31 », ou bien renoncer à mentionner l'article 31.

Article 35

Paragraphe 2

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut au sujet de l'article 32, la portée du paragraphe 2 de l'article 35 devrait, selon la version définitive adoptée pour ledit article 32, être restreinte aux avantages accordés aux termes de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 31 et aux objets importés lors de la première installation, à moins qu'on ne décide d'omettre ce paragraphe.

[t] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 180, par. 5 du commentaire sur l'article 2.

3. — Belgique

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 25 AVRIL 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: français*]

Le Gouvernement belge tient tout d'abord à adresser ses félicitations à la Commission du droit international de l'Organisation des Nations Unies pour le travail considérable accompli en matière de missions spéciales. Le projet de convention présenté marque incontestablement un progrès appréciable dans les efforts entrepris en vue de la codification et du développement du droit international.

A. — *Observations générales*

1. Les autorités belges sont d'avis que les privilèges et immunités prévus dans le projet de convention doivent être octroyés pour des raisons strictement fonctionnelles et d'une manière restrictive. Traiter les missions spéciales d'une manière identique aux missions diplomatiques permanentes semble exagéré. Aussi y aurait-il lieu d'examiner la possibilité de régler les privilèges et immunités en premier lieu par des accords bilatéraux et de ne prévoir dans le présent projet que le strict minimum nécessaire en vue de l'exercice des fonctions dont la mission spéciale est chargée.

2. En ce qui concerne la portée du projet de convention, la Belgique est d'avis qu'elle devrait englober la situation des délégués aux congrès et conférences, sous la seule réserve des congrès et conférences convoqués dans le cadre d'une organisation internationale dont les statuts contiennent des dispositions à cet égard (*specialia derogant generalibus*).

3. En ce qui concerne les missions dites à un niveau élevé [g], on peut se demander si la tentative de les circonscrire dans un texte ne risque pas de présenter des lacunes graves.

En outre, dans la pratique, les règles à appliquer dans cette hypothèse sont toujours établies de commun accord et cas par cas. Dans ces conditions, on peut se demander si les règles protocolaires existantes dans chaque Etat ne suffisent pas amplement.

4. Le projet se ressent très fort de l'absence d'un article sur les définitions, ce qui crée des imprécisions et des lourdeurs rédactionnelles. Sans prétendre imposer un texte et uniquement en vue de formuler leurs remarques, les services belges ont adopté comme hypothèse de travail la définition suivante: « L'expression « mission spéciale » s'entend d'une délégation officielle temporaire envoyée par un Etat dans un autre Etat en vue d'accomplir une tâche déterminée. »

En outre, la classification des catégories de personnes appelées à participer à une mission spéciale n'est pas exempte de critiques et donne lieu à des ambiguïtés qui se reflètent dans toute la trame du texte.

Cette question de l'organisation interne des missions spéciales sera reprise en détail sous l'article 6 du projet.

B. — *Observations sur les divers articles*

Article premier

Paragraphe 1

Les mots « pour l'accomplissement des tâches déterminées » et « temporaires » doivent être supprimés puisqu'il s'agit de caractéristiques de la mission spéciale qui doivent trouver leur place dans la définition.

Le mot « consentement » ne semble pas répondre aux réalités de la vie internationale: cette expression marque une tolérance plutôt qu'un accueil, alors qu'en pratique il s'agit souvent d'une proposition suivie d'une invitation.

Paragraphe 2

La Belgique fait sien l'avis de la Commission, à savoir que les missions spéciales peuvent être envoyées entre Etats ou gouvernements qui ne se reconnaissent pas, mais précise que cela ne préjuge en rien une reconnaissance ultérieure.

Article 2

En ce qui concerne le paragraphe 5 du commentaire de cet article, la Belgique ne pense pas que la répartition des tâches entre la mission spéciale et la mission diplomatique permanente puisse soulever des difficultés, du moins pour l'Etat de réception. Il appartient, en effet, à l'Etat d'envoi d'arrêter les modalités des contacts de ses différentes missions et d'intervenir en cas de chevauchement d'attributions. Il arrivera d'ailleurs fréquemment qu'un membre de la mission diplomatique soit adjoint à la mission spéciale ou même la dirige comme chef *ad hoc*.

Article 4

Paragraphe 2

Pour la clarté de l'alternative à la fin de la première phrase, il serait opportun d'ajouter, comme au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, les mots « selon le cas ».

Article 5

Cet article est à sens unique: on peut, en effet, concevoir l'hypothèse contraire, à savoir l'envoi d'une même mission par deux ou plusieurs Etats. La Belgique propose donc l'adjonction d'un nouvel article, dont la teneur pourrait être la suivante:

> « *Article 5* bis.— Une mission spéciale peut être envoyée par deux ou plusieurs Etats. Dans ce cas les Etats d'envoi notifient préalablement à l'Etat de réception l'envoi de cette mission. Tout Etat peut refuser de recevoir une telle mission. »

Article 6

Paragraphe 1

A l'effet d'éviter toute confusion avec la terminologie diplomatique, le mot « représentant » devrait être remplacé par celui de « délégué ».

Ce qui doit être en effet explicité dans la définition de la mission spéciale c'est son caractère officiel, c'est-à-dire le fait qu'elle est composée de personnes désignées par un Etat en vue de négocier en son nom. Dès lors il paraît excessif de leur conférer d'office le caractère représentatif au sens où ces termes s'entendent en matière diplomatique et politique.

Les termes « autres membres » donnent lieu à de nombreuses ambiguïtés dans les articles du présent projet. En effet, dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, l'expression « membres de la mission » est absolument général et s'entend du chef de la mission et des membres du personnel, ceux-ci étant à leur tour subdivisés en membres du personnel diplomatique, membres du personnel administratif et technique, et membres du personnel de service.

L'introduction dans le présent projet d'une nouvelle notion spécifique sans appellation appropriée nuit considérablement à la clarté du texte.

---

[g] Voir le « Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé, rédigé par le Rapporteur spécial », *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 207.

Paragraphe 2

Une confusion similaire est entretenue par l'emploi des termes « personnel diplomatique ». Si, comme le signale le paragraphe 5 du commentaire de cet article, ces mots visent les conseillers et experts, il n'y a aucun inconvénient à le stipuler. D'ailleurs, il est à présumer que les « autres membres » bénéficient également du statut diplomatique.

Article 7

Pour mieux répondre à l'idée exprimée dans le paragraphe 2 du commentaire, il y aurait lieu de dire « sauf accord contraire » et de supprimer l'emploi du mot « normalement ».

Article 8

Paragraphe 1

Il faut relever que les difficultés provoquées par l'incertitude de la terminologie se font particulièrement sentir à l'alinéa *d*.

Quant au fond, il y a lieu de spécifier que la notification doit être préalable. Cela évitera de devoir recourir le cas échéant à la procédure de *non grata*, qui est toujours désagréable pour toutes les parties en cause. Le texte de ce paragraphe devrait donc se lire de la manière suivante:

« L'Etat d'envoi est tenu de notifier au préalable à l'Etat de réception . . . »

Paragraphe 2

Dans cette perspective les notifications à effectuer lorsque la mission spéciale a déjà commencé de fonctionner ne concerneraient que les personnes appelées ultérieurement à participer aux travaux de la mission spéciale, ce qui cadrerait mieux avec la pratique suivie.

Article 9

Paragraphe 1

La Belgique est d'avis que le choix de la langue qui détermine l'ordre alphabétique doit être celui résultant des règles protocolaires de l'Etat de réception. Le paragraphe devrait donc porter *in fine* « . . . conformément au protocole en vigueur dans l'Etat de réception ».

Paragraphe nouveau

Il est estimé utile d'annoncer l'exception qui fait l'objet de l'article suivant et ainsi un nouveau paragraphe 3 devrait stipuler que « le présent article n'affecte pas les dispositions de l'article 10 relatives aux missions spéciales de cérémonie et protocolaires ».

Article 10

Cet article est ambigu. Il parle de missions spéciales qui se rencontrent à l'occasion d'une cérémonie. Pris à la lettre, il paraît concerner les missions spéciales généralement quelconques.

Il serait à la fois plus clair et plus simple d'énoncer que « la préséance entre les missions spéciales de cérémonie et protocolaires est réglée par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception ».

Dans ces conditions la Belgique ne désire pas voir régler cet article par un texte détaillé tel que proposé au paragraphe 4 du commentaire.

Article 11

On peut se demander quelle est l'utilité de la première phrase de l'article, puisque le début des privilèges et immunités est régi par l'article 37. Par ailleurs, la rédaction actuelle peut prêter à confusion en matière protocolaire, où précisément des lettres de créance peuvent être requises.

Enfin, une mission diplomatique ne doit pas être qualifiée de régulière, mais de permanente. Dans ces conditions, on pourrait rédiger l'article comme suit:

« Sauf ce qui est prévu par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception pour les missions spéciales de cérémonie et protocolaires, l'exercice des fonctions d'une mission spéciale ne dépend pas d'une présentation de la mission spéciale par la mission diplomatique permanente, ni de la remise de lettres de créance ou de pleins pouvoirs. »

Article 12

Il y aurait lieu de lier les alinéas *a* et *b* et d'employer le mot « rappel » plutôt que le mot « révocation », jugé trop répressif.

Il faut se référer en outre à l'observation faite au paragraphe 2 de l'article 44.

Article 13

Paragraphe 1

On n'aperçoit pas clairement la nécessité de la réserve « sauf accord préalable »; en effet, en tout état de cause, la procédure envisagée consiste dans une proposition suivie d'une agréation. Il faut d'ailleurs noter qu'en pratique le siège de la mission spéciale est toujours fixé par consentement mutuel.

Article 15

La Belgique est d'avis que la solution adoptée par l'article 20 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques doit prévaloir et que l'emblème ne peut être utilisé que pour les moyens de transport du chef de la mission.

Article 16

Au point de vue du fond se pose la question essentielle de savoir si la convention s'appliquera dans ce cas ou si au contraire cet article forme un tout à lui seul.

Autrement dit, la situation qu'il vise est-elle réglée uniquement aux termes des conditions posées par l'Etat d'accueil ou celui-ci est-il tenu, par le fait de son consentement, à appliquer les articles de la convention et particulièrement ceux qui concernent les privilèges et immunités ? Dans cette dernière hypothèse, dans quelle mesure les conditions posées par l'Etat tiers peuvent-elles déroger aux dispositions de la convention ?

Au point de vue rédactionnel, il serait opportun de préciser que le consentement doit être préalable et peut être retiré à tout moment. Le texte pourrait donc être amendé comme suit:

« 1. Les missions spéciales ne peuvent accomplir leur tâche sur le territoire d'un Etat tiers qu'avec le consentement préalable de celui-ci.

« 2. L'Etat tiers peut poser des conditions que les Etats d'envoi doivent observer.

« 3. L'Etat tiers peut retirer à tout moment son consentement sans devoir motiver sa décision. »

Remarques générales sur les 16 premiers articles

Le Gouvernement belge est d'avis qu'il serait plus pratique de regrouper ces articles selon l'ordonnancement suivant. Tout d'abord viendraient les articles sur l'envoi de la mission: l'article 5 deviendrait l'article 2; l'article 5 *bis* deviendrait l'article 3; l'article 16 deviendrait l'article 4.

Ensuite, les tâches de la mission spéciale: l'article 2 deviendrait l'article 5.

Puis, les dispositions ayant trait à la composition de la mission: l'article 6 conserverait donc son numéro; (la nomination) l'article 3 deviendrait l'article 7; (les notifications) l'article 8 conserverait son numéro; (les personnes *non gratae*) l'article 4 deviendrait l'article 9; (les communications officielles) l'article 7 deviendrait l'article 10.

Les deux articles relatifs à la préséance: 9 deviendrait 11, 10 deviendrait 12; (l'exercice des fonctions de la mission) l'article 11 deviendrait l'article 13; (la fin des fonctions) l'article 12 deviendrait l'article 14; (la question du siège) l'article 13 deviendrait l'article 15; (la nationalité des membres de la mission spéciale) l'article 14 deviendrait l'article 16.

Enfin, l'article 15 sur le droit d'utiliser l'emblème de l'Etat d'envoi deviendrait l'article 17.

Article 19

Paragraphe 3

Les mots « de la part des organes de l'Etat de réception » pourraient être supprimés: ils ne figurent ni à l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, ni à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

De plus on devrait parler de « mesure d'exécution ».

Article 22

Paragraphe 1

I. En ce qui concerne les radiocommunications, l'autorisation est prévue pour la mission spéciale de transmettre des messages en code ou en chiffres.

Or, l'article 18 du Règlement télégraphique annexé à la Convention internationale des télécommunications de Genève de 1959 dispose ce qui suit:

> « L'expéditeur d'un télégramme en langage secret est tenu de présenter le code d'après lequel le texte ou une partie du texte ou la signature du télégramme a été rédigé si le bureau d'origine ou l'administration dont ce bureau relève lui en fait la demande. Cette disposition n'est pas applicable aux télégrammes d'Etat. » [h]

Le seul moyen de concilier la disposition du présent paragraphe relative aux messages secrets avec les dispositions des Conventions internationales relatives au service du télégraphe serait que les missions spéciales transmettent de tels messages par télégrammes d'Etat.

Toutefois, l'annexe 3 de la Convention internationale des télécommunications de Genève énonce exhaustivement les personnes habilitées à émettre des télégrammes d'Etat et, parmi elles, ne figurent que les agents diplomatiques et consulaires.

En bref, les missions spéciales devraient dans l'état actuel du droit international conventionnel être autorisées par leur poste diplomatique ou consulaire à déposer des télégrammes d'Etat revêtus du sceau ou du cachet de l'autorité qui les expédie.

En l'absence d'un tel poste le problème reste entier. Il y aurait sans doute lieu de soulever cette question lors d'une revision de la Convention internationale des télécommunications.

II. En ce qui concerne les postes émetteurs, il serait indiqué de modifier la dernière phase du présent paragraphe de la manière suivante:

> « Toutefois la mission spéciale ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio ni un quelconque moyen de communication destiné à être relié au réseau public qu'avec l'assentiment de l'Etat de réception. »

Il existe en effet des dispositifs autonomes de téléphonie sans fil qui peuvent être branchés sur le réseau public de téléphone; si ces appareils ne sont pas conformes à ceux qui sont agréés par les services techniques compétents, ils peuvent apporter la perturbation dans ce réseau.

Paragraphe 2

En ce qui concerne le service des postes [1], il convient d'être attentif au fait que la Convention de l'Union postale universelle ne prévoit aucun traitement spécial pour les valises diplomatiques du point de vue tarifaire. Si certaines unions postales restreintes accordent la franchise de port à ces envois, cela résulte uniquement d'arrangements particuliers réciproques, toutes les propositions introduites jusqu'à présent en vue d'inclure cette franchise de port dans la Convention universelle ayant été rejetées.

La Belgique ne participant pas au service des valises diplomatiques en franchise de port, ce courrier est soumis au tarif postal ordinaire.

Article 23

La position belge est la même que celle qu'elle a défendue à propos de l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, à savoir que le chef de la mission n'est exempté des charges fiscales relatives aux locaux de la mission que s'il en a acquis la propriété en qualité de chef de la mission spéciale et en vue de l'accomplissement des fonctions de cette dernière. Il y aurait lieu dès lors d'ajouter après « chef de la mission spéciale » les mots « agissant comme tel ».

Article 24

Le Gouvernement belge est d'avis qu'il ne faut accorder aux membres des missions qu'une inviolabilité de la personne limitée à l'exercice des fonctions.

Article 25

Paragraphe 2

Il y a lieu d'introduire, comme dans l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, la réserve des mesures d'exécution sur les biens dans les cas exemptés de l'immunité de juridiction civile et administrative et, en conséquence, de faire débuter ce paragraphe par les mots « Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 de l'article 26 . . . ».

Article 31

Paragraphe 1

En ce qui concerne l'alinéa *b*, le mot « objet » est trop vague et inadéquat. Le Gouvernement belge est disposé à accorder la franchise douanière uniquement pour les effets personnels et les bagages.

Article 33

Il est omis de rappeler l'article 28 concernant la sécurité sociale. Il y a donc lieu d'ajouter « ainsi que les dispositions de l'article 28 sur la sécurité sociale ».

Remarque générale: articles 31, 32, 33, 34

Il n'y a pas lieu de prévoir dans le corps de ces articles une référence à la nationalité et à la résidence permanente, ni comme

[h] Union internationale des télécommunications, Règlement télégraphique (revision de Genève, 1958).

[1] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 369, p. 3.

à l'article 31 une référence à la famille. En effet, ces situations sont réglées par les articles 35 et 36 du projet de convention.

Article 35

Paragraphe 1

Le paragraphe se réfère aux articles 24 à 31, y compris l'article 29. Or, il est difficile de concevoir qu'un membre de la famille bénéficie de l'exemption fiscale des revenus afférents aux fonctions exercées dans les missions spéciales.

Paragraphe 2

Ce paragraphe se réfère à l'article 32 qui lui-même renvoie aux mêmes articles: la remarque faite au paragraphe 1 vaut donc également pour le présent paragraphe.

La rédaction de ce paragraphe ne paraît pas adéquate: il serait plus clair de le libeller: « Les membres des familles du personnel administratif et technique de la mission spéciale, autorisés à l'accompagner, bénéficient des privilèges et immunités mentionnés à l'article 32, sauf s'ils sont ressortissants de l'Etat de réception ou s'ils y ont leur résidence permanente. »

Il faut signaler enfin une anomalie qui existe d'ailleurs dans l'article 37, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais qui a été corrigée à l'article 71, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

En effet, si le membre de la mission est ressortissant ou résident permanent de l'Etat de réception, il perd ses immunités; à prendre le texte à la lettre, les membres de sa famille qui ne sont ni ressortissants, ni résidents permanents, bénéficieraient eux des immunités.

Article 36

Paragraphe 1

Le « que » figurant à la 8e ligne doit être placé devant les mots « de l'immunité ». Cette erreur rédactionnelle, qui figurait dans l'article 38, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, a d'ailleurs été corrigée par l'article 71, paragraphe 1, de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

Article 37

Paragraphe 1

A la 6e ligne il y aurait lieu de remplacer le mot « organe » par un mot plus neutre tel que « autorité ».

Paragraphe 2

A la ligne 5 il y a lieu de lire « qui lui » et non « qu'il ».

Article 39

Paragraphe 4

Il y aurait lieu de dire « soit dans la demande de visa », cette rédaction marquant mieux l'obligation de l'information à l'occasion de la demande de visa.

Article 41

In fine, il serait souhaitable d'adopter une énumération plus large et moins discutable, par exemple « tout organisme ou personne dont il aurait été convenu ».

Au cas où les titres des articles seraient conservés, le mot « organe » devrait être remplacé par le terme « autorité ».

Article 42

La défense d'exercer une activité professionnelle ou commerciale serait mieux rendue en disant « n'exerceront pas » comme à l'article 57 de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

En outre, il y aurait lieu de compléter le présent article par des dispositions similaires à celles du paragraphe 2 de ce même article 57.

Article 44

Cet article ne concerne que les modalités de la cessation des fonctions.

Dès lors, le paragraphe 2 trouverait mieux sa place à l'article 12. De plus, le mot « automatiquement » figurant dans ce paragraphe devrait être remplacé par « de plein droit ». Enfin, les mots « mais chacun des deux Etats peut mettre fin à la mission spéciale » deviendraient superflus.

C. — *Observations sur les autres décisions, suggestions et remarques de la Commission*

En ce qui concerne les questions soulevées dans les paragraphes 46 à 50 du rapport de la Commission du droit international[1], le Gouvernement belge désire présenter les observations suivantes.

1. Le Gouvernement belge, comme la Commission, ne croit pas devoir introduire dans le projet une disposition sur la non-discrimination, étant donné la diversité des missions spéciales.

2. Quant à la question de savoir s'il y a lieu d'inclure dans le présent projet une disposition sur ses rapports avec les autres accords internationaux, il y a lieu de distinguer deux problèmes:

a) si le statut des missions spéciales auprès des conférences et congrès convoqués tant par les Etats que par les organisations internationales vient finalement à être englobé dans le présent projet de convention, celle-ci devrait stipuler qu'elle ne porte pas atteinte aux accords relatifs aux organisations internationales dans la mesure où ces derniers règlent des problèmes visés par le présent projet;

b) d'une manière plus générale, le Gouvernement belge n'a pas d'objections à voir figurer dans le présent projet un article similaire à l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

3. Le Gouvernement belge estime qu'il y aurait lieu de prévoir une disposition sur la réciprocité dans l'application du présent projet.

4. Enfin, on conçoit difficilement qu'une mission spéciale puisse se voir mieux traitée que la mission diplomatique permanente de même nationalité établie dans l'Etat de réception. Les privilèges et immunités ne devraient être accordés à une mission spéciale que dans la mesure où ils s'appliquent en faveur de la mission diplomatique permanente de même nationalité, sauf si le contraire résulte d'un consentement mutuel entre les Etats intéressés.

4. — Canada

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 6 MARS 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

Le Gouvernement canadien voudrait d'abord féliciter la Commission du droit international de l'ONU des travaux qu'elle a accomplis au sujet des missions spéciales. Le projet de convention

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 206 et 207.

qu'elle a élaboré jusqu'à présent représente sans conteste un progrès appréciable dans l'entreprise de codification et de développement du droit international.

On trouvera ci-après les observations du Gouvernement canadien. Elles sont divisées comme suit: *a*) Observations de caractère général; *b*) Observations relatives à certains articles du projet.

A. — *Observations de caractère général*

Le Gouvernement canadien se déclare d'accord, d'une façon générale, sur les règles et principes figurant dans le projet d'articles actuel, mais il estime que la Commission du droit international ne devrait pas pousser trop loin l'assimilation du statut des missions spéciales à celui des missions permanentes. Il est opposé à la portée trop large que certains articles du projet semblent donner actuellement aux privilèges et immunités. Selon lui, l'octroi de ces privilèges et immunités devrait être strictement subordonné à des considérations de nécessité fonctionnelle et ne pas aller au-delà du minimum requis pour assurer l'exécution efficace des tâches confiées aux missions spéciales. En conséquence, les observations ci-après ont été exposées de façon à dégager une formule assez restrictive quant au statut à accorder aux missions spéciales. A cet effet, on a indiqué, sous les articles jugés trop libéraux, des suggestions qui ont pour but de rendre ces articles plus conformes aux conceptions canadiennes. En ce qui concerne toutefois les missions dites à un niveau élevé, le Gouvernement canadien estime qu'elles devraient bénéficier d'un traitement plus généreux, quant aux privilèges et immunités, que les missions spéciales ordinaires.

B. — *Observations relatives à certains articles du projet*

Article 4

Il serait peut-être souhaitable de fixer à tout le moins un délai limite après lequel une personne déclarée *non grata* devrait avoir quitté le pays de réception. Le Gouvernement canadien note que l'article 4 laisse de côté une autre question distincte, celle des conséquences qui peuvent se produire si une personne *non grata* vient à rester plus longtemps dans le pays de réception. Il faudrait peut-être examiner également cette question.

Article 17

Cet article paraît trop vague. Il est évident qu'il existe une certaine obligation pour l'Etat de réception d'aider les missions spéciales à trouver des logements, surtout lorsqu'il n'y a pas de mission permanente à proximité.

Il serait logique, de l'avis du Canada, que cet article vienne à la suite des articles 17 à 21, lesquels précisent certaines des facilités prévues et qu'on en modifie le libellé soit par la mention: « toutes autres facilités », soit en spécifiant les autres facilités considérées.

Article 19

Cet article semble pousser trop loin la règle de l'inviolabilité des bureaux de la mission spéciale. La réserve contenue à l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui permet de pénétrer dans les bureaux en cas d'incendie, devrait y être insérée. La disposition pertinente du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963 se lit comme suit: « Toutefois, le consentement du chef de poste consulaire peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiate. »

Article 24

Cet article soulève un problème d'importance — celui de savoir si des membres d'une mission spéciale doivent jouir de l'inviolabilité de la personne qui, dans le contexte des Conventions de Vienne, est prise dans le sens à la fois d'une protection spéciale contre la *vis injusta* et d'une immunité contre la *vis justa*, c'est-à-dire contre l'arrestation et la détention motivée par des actes individuels. Le Gouvernement canadien estime que la protection spéciale prévue dans la premier cas est justifiée en toute circonstance et que, par conséquent, la responsabilité internationale de l'Etat est engagée si celui-ci n'a pas pris les précautions voulues. Cependant, en ce qui concerne le deuxième sens donné au terme, le Canada préférerait que le projet refuse l'immunité en question aux missions spéciales, car elle équivaut pratiquement à l'immunité de la juridiction pénale et n'est donc pas la conséquence nécessaire d'une immunité qui, de l'avis du Canada, ne devrait s'appliquer qu'aux seuls actes officiels des agents politiques de l'Etat.

Si la majorité de la Commission estimait qu'il faut établir certaines garanties contre l'arrestation préventive sans les étendre à la détention en exécution d'un jugement, on pourrait sans doute arriver à une formule de compromis fondée sur celle qui a été adoptée en ce qui concerne le personnel consulaire. La disposition en question, libellée dans les termes suivants, figure à l'article 41 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires:

> « Les fonctionnaires consulaires ne peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive qu'en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente... A l'exception du cas prévu au paragraphe 1 du présent article, les fonctionnaires consulaires ne peuvent pas être incarcérés ni soumis à aucune autre forme de limitation de leur liberté personnelle, sauf en exécution d'une décision judiciaire définitive. »

Article 25

Si l'on part de l'idée qu'en principe aucun membre d'une mission spéciale ne doit être assimilé à un agent diplomatique, la portée de cet article paraît un peu excessive. On peu se demander si l'article 24 ne suffirait pas, car il ne semble guère réaliste de demander à l'Etat de réception de faire bénéficier d'une protection spéciale des logements privés qui sont généralement constitués par des chambres d'hôtels: cela paraît dépasser l'obligation habituelle qui est, pour l'Etat de réception, de prendre des précautions raisonnables. De plus, le Canada estime que même si cet article devait être conservé sous sa forme actuelle l'inviolabilité du logement privé devrait être assortie de la même réserve concernant les cas d'incendie ou autres que celle qui est mentionnée dans les observations relatives à l'article 19.

Article 26

Le Gouvernement canadien estime que cet article élargit trop la portée des immunités accordées aux membres et au personnel des missions spéciales. D'autre part, les dispositions de cet article semblent reprendre plus en détail le contenu des deux premières phrases de l'article 24. On devrait envisager, par conséquent, de fusionner les dispositions pertinentes des deux articles.

Article 30

Cet article, tel qu'il est rédigé, paraît acceptable. Néanmoins. le Gouvernement canadien n'est pas d'accord sur l'alinéa *b* du paragraphe 2 du commentaire, qui tendrait à conférer l'exemption des prestations personnelles au personnel recruté sur place.

Article 31

Cet article prévoit l'exemption douanière non seulement pour les objets destinés à l'usage officiel de la mission spéciale mais également pour les objets destinés à l'usage personnel du chef et des membres de la mission spéciale ainsi que des membres du

personnel diplomatique de la mission spéciale ou des membres de leur famille qui les accompagnent.

Il établit également que le chef et les membres de la mission spéciale ainsi que les membres du personnel diplomatique de la mission spéciale sont exemptés de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat de réception. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne intéressée, de son représentant autorisé ou du représentant de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi.

On peut soutenir qu'il faudrait supprimer l'exemption visée dans cet article, car elle devrait continuer à relever des procédés de courtoisie et de la réciprocité.

Article 41

Sans faire objection à l'article lui-même, le Gouvernement canadien estime que le commentaire officiel qui l'accompagne devrait mettre l'accent sur la nécessité de l'accord préalable de l'Etat de réception, au moins en principe, en ce qui concerne la communication de la mission spéciale avec des organes de l'Etat de réception autres que son ministère des affaires étrangères.

Article 42

Cet article, tel qu'il est libellé, se borne à proscrire les activités exercées en vue d'un gain personnel et ne vise pas le cas des membres des missions spéciales qui, pour le compte de l'Etat d'envoi, exerceraient des activités qui ne rentrent pas dans le cadre du mandat de la mission. Il serait peut-être souhaitable de rattacher ces activités exercées pour le compte de l'Etat d'envoi aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 40.

Article 44

On devrait peut-être élargir cet article de manière à prévoir expressément la cessation habituelle des fonctions résultant de l'exécution des objectifs de la mission spéciale.

5. — Chili

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 27 MARS 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: espagnol*]

A. — *Questions générales*

1. Les arguments présentés au sein de la Commission du droit international paraissent suffisamment fondés pour que l'on puisse penser que le projet devrait revêtir la forme d'une convention indépendante et autonome par rapport aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires.

Cette autonomie pourrait être soulignée en évitant toute référence expresse aux Conventions de Vienne. Il faudrait cependant veiller à assurer l'homogénéité de la rédaction en adoptant, chaque fois que possible, la même terminologie et des définitions analogues.

2. La Commission a agi judicieusement en élaborant un projet qui concerne aussi bien les misions spéciales chargées d'une tâche politique que celles appelées à exercer des fonctions techniques.

3. Il est indispensable de doter le projet le la plus grande souplesse possible. Etant donné l'importance manifeste que revêtent les accords bilatéraux relatifs aux missions spéciales, il serait souhaitable que le projet n'ait pas un caractère trop rigide, car cela pourrait rendre difficile son adaptation à des circonstances particulières déterminées. Il ne faudrait donc pas trop restreindre la faculté qu'ont les Etats de conclure de nouveaux accords bilatéraux, même si cela devait avoir pour conséquence qu'une mission spéciale jouira d'un statut juridique qui, à certains égards, serait moins favorable que celui qui est consacré dans le projet.

Aussi le projet ne devrait-il comprendre qu'un minimum de règles de *jus cogens*, permettant ainsi aux Etats de s'écarter des dispositions qui n'ont pas ce caractère et que l'on pourrait considérer comme supplétives. Ces dernières ne seraient applicables qu'en l'absence d'un accord exprès entre les parties. La Commission a donc bien fait de supprimer le paragraphe 2 de l'article 40 de l'avant-projet du Rapporteur [k].

Dans ces conditions, et pour souligner ce qui précède, les clauses finales du projet devraient comporter une disposition analogue à celle que M. Rosenne avait proposée à la 819e séance de la Commission, le 7 juillet 1965 (article 16 *bis*, paragraphes 1 et 2), à cette exception près qu'elle serait applicable à la Convention tout entière et non uniquement à la deuxième partie concernant les facilités, privilèges et immunités. Il apparaîtrait aussi clairement que le projet régit les activités de toutes les missions spéciales, qu'elles soient politiques ou techniques et quel que soit leur niveau, sauf accord exprès à l'effet du contraire.

B. — *Examen des dispositions du projet*

Article 1

a) Il est douteux qu'il soit opportun de définir la mission spéciale par application du critère du caractère déterminé de sa tâche, et cela pour deux raisons: il existe des missions qui ne sont pas chargées d'une tâche à proprement parler « déterminée », mais plutôt d'une tâche d'ordre général qui n'a pas été définie au préalable et qui consiste tout simplement à explorer le terrain politique, ou des missions dont les fonctions sont progressivement élargies à mesure du progrès des négociations; il en existe d'autres, par contre, qui se consacrent à une tâche déterminée mais s'établissent de façon permanente dans l'Etat de réception et qui ne sont pas régies par la réglementation instituée dans ce projet. C'est pourquoi il paraît préférable de définir la mission spéciale uniquement par le caractère *temporaire* de ses fonctions. En d'autres termes, la tâche d'une mission spéciale peut être plus ou moins déterminée, elle peut être générale ou même n'être pas définie au préalable, mais elle suppose en tout cas un séjour temporaire dans l'Etat de réception.

b) Il faudrait ajouter au paragraphe 2 que l'envoi ou la réception de missions spéciales est indépendant de la reconnaissance des gouvernements.

Article 2

Il est du plus haut intérêt, dans la pratique, de tracer nettement les limites de la compétence de la mission spéciale par rapport à celle de la mission permanente, étant donné l'importance que présente cette question pour la validité des actes accomplis par la mission spéciale. Il ne semble pas opportun d'énoncer une règle rigide dans le projet, mais il faudrait en tout cas trouver un critère de solution.

Etant donné que les missions permanentes collaborent fréquemment à l'accomplissement de la tâche dont la mission spéciale est chargée, il ne faudrait, par principe, pas leur interdire toute participation à l'exécution de la tâche de la mission spéciale. Le projet pourrait adopter un critère souple conforme à la règle suivante: « La compétence de la mission spéciale par rapport à

[k] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 151.

celle de la mission permanente sera déterminée dans les pleins pouvoirs; si ceux-ci sont muets sur ce point, la compétence de la mission permanente ne sera pas considérée comme exclue pour autant. »

Article 7

L'adverbe « normalement » traduit une pratique qui, en tant que telle, admet des exceptions, mais il est difficile de penser qu'il énonce une règle de droit. Il conviendrait d'exprimer cette même idée dans d'autres termes. On pourrait dire: « A moins que les pleins pouvoirs n'en disposent autrement, seul le chef de la mission peut . . . », ou bien: « A moins que l'Etat d'envoi n'en décide autrement, seul le chef de la mission . . . »

Article 8

La formalité de la notification ne se justifie pas dans le cas de l'alinéa *d* du paragraphe 1 (par exemple pour les dactylographes ou les chauffeurs), sauf si ces personnes doivent jouir de privilèges et immunités, auquel cas elles seront incorporées au personnel administratif et technique de la mission. Tel est le critère adopté par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, qui n'exige de notification que lorsqu'il s'agit de personnes « ayant droit aux privilèges et immunités » [Article 10, paragraphe 1, *d*].

Article 9

Paragraphe 1

On ne peut pas suivre l'ordre alphabétique utilisé dans la liste diplomatique officielle de l'Etat de réception, car cela ne permettrait pas de résoudre les problèmes pouvant surgir entre Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques ou consulaires. Il suffirait, pour préciser davantage la règle énoncée au paragraphe 1, d'ajouter, après les mots « par l'ordre alphabétique du nom des Etats », le membre de phrase « dans la langue de l'Etat de réception ».

Article 13

Paragraphe 1

Cette disposition paraît contradictoire. Elle s'applique, en effet, « sauf accord préalable », en d'autres termes, lorsque le consentement fait défaut. Cela n'a donc aucun sens d'exiger à nouveau un consentement qui n'a pu être obtenu auparavant (car c'est là, en fait, ce qu'implique l'expression « proposée par l'Etat de réception et agréée par l'Etat d'envoi »).

Il vaudrait mieux indiquer que « sauf accord en sens contraire » (préalable ou non), le siège de la mission doit être établi là où elle doit accomplir sa tâche, ce qui est d'ailleurs le critère adopté au paragraphe 2 en ce qui concerne les missions qui doivent effectuer des déplacements. Si ce critère est inacceptable, on pourrait stipuler que, sauf accord en sens contraire, la mission a son siège au lieu où se trouve établi l'organe mentionné à l'article 41 du projet.

Les arguments exposés au point 4 du commentaire prouvent la nécessité d'adopter dans le projet une disposition plus précise que celle qui figure au paragraphe 1 tel qu'il est rédigé actuellement.

Paragraphe 2

Pour faciliter les contacts officiels entre l'organe mentionné à l'article 41 et la mission appelée à effectuer des déplacements dans l'accomplissement de sa tâche, il faudrait ajouter que l'un des sièges sera considéré comme principal et sera déterminé conformément aux dispositions du paragraphe 1 de cet article.

Article 14

Le paragraphe 1 appelle les observations suivantes:

a) L'expression « auront en principe. . . », également utilisée dans l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, est vague et n'énonce pas clairement une règle juridique; elle n'exprime, au contraire, que des vœux pieux. On aurait pu exprimer la même idée en termes plus précis de la façon suivante:

« *Article 14, paragraphe 1.* Le chef et les membres. . . pourront avoir n'importe quelle nationalité.

« *Paragraphe 2.* Cependant, les ressortissants de l'Etat de réception . . . »

(Le reste de cet article demeurerait sans changement.)

b) Si la modification de forme qui vient d'être proposée n'était pas acceptée et si le paragraphe 1 était conservé sous son libellé actuel, cette disposition serait bien plus rigide que l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, étant donné que celle-ci exige seulement que le personnel diplomatique ait en principe la nationalité de l'Etat accréditant, alors que le texte dont nous sommes saisis étend cette exigence au personnel administratif et technique. Il faudrait appliquer à cet égard le critère plus souple adopté par la Convention sur les relations diplomatiques.

c) Si l'on accepte la modification proposée plus bas en ce qui concerne l'article 36, il faudrait compléter l'article 14 dans le sens suggéré.

Article 16

Pour qu'il ne demeure aucun doute sur le problème examiné au point 6 du commentaire, il faudrait ajouter à cet article que l'Etat tiers pourra à tout moment, sans avoir à motiver sa décision et même si les conditions posées ont été respectées, notifier à la mission spéciale qu'il lui retire l'hospitalité.

Article 19

Paragraphe 1

Il faudrait préciser que le chef de la mission permanente ne peut autoriser les autorités territoriales à pénétrer dans les locaux de la mission spéciale que lorsque ceux-ci se trouvent situés dans un édifice normalement occupé par la mission permanente. Seul le chef de la mission spéciale devrait pouvoir accorder cette autorisation lorsque les locaux de sa mission se trouvent dans des lieux autres que ceux occupés par la mission permanente. Prévoir le contraire serait subordonner la mission spéciale à la mission permanente.

Paragraphe 2

Pour que l'Etat de réception puisse remplir le devoir de protection qui lui incombe, il faudrait ajouter que la mission spéciale devra notifier à l'Etat de réception quels sont les locaux qu'elle occupe, en les décrivant de façon précise. Le problème ne se pose pas lorsque la mission spéciale a son siège dans les locaux de la mission permanente, mais il peut se présenter lorsqu'elle exerce ses fonctions dans des chambres d'hôtel ou en divers endroits d'une même ville. Faute de prévoir une telle notification, l'Etat de réception pourrait soutenir qu'il n'est pas pleinement responsable de l'inobservation de ses devoirs, étant donné qu'il ignorait les circonstances de fait.

Article 27

Il faudrait placer cette disposition à la suite de l'article 36, une fois précisé le statut de toutes les personnes visées dans son paragraphe 1.

Article 28

Paragraphe 2

Il peut arriver que des personnes ayant la nationalité de l'Etat d'envoi mais résidant de façon permanente dans l'Etat de réception soient incorporées au personnel diplomatique de la mission spéciale. En pareil cas, elles devraient être couvertes par les dispositions du paragraphe 1 de cet article. Il semble donc souhaitable de rédiger l'alinéa *a* du paragraphe 2 dans les termes suivants: « Aux ressortissants de l'Etat de réception ou aux étrangers qui y sont domiciliés, à condition que ces derniers fassent partie du personnel diplomatique de la mission. »

Article 36

Le principe consacré dans cet article paraît correct, à une exception près. Il peut s'avérer indispensable pour les Etats de création récente ou ayant une faible population et manquant de techniciens ou d'experts en nombre suffisant d'inclure, parmi le personnel administratif et technique de la mission, quelques-uns de leurs ressortissants qui résident dans l'Etat de réception. En pareil cas, on ne voit aucune raison d'accorder à ces personnes un traitement différent de celui dont jouissent les autres membres du personnel administratif et technique de la mission qui, eux, ne résident pas dans l'Etat de réception. C'est pourquoi il faudrait modifier le paragraphe 1 de telle manière qu'il s'applique à tous les membres du personnel administratif et technique, quel que soit leur lieu de résidence.

En contrepartie de cette extension des privilèges et immunités à certaines personnes résidant dans l'Etat de réception, il faudrait accorder à celui-ci une garantie supplémentaire. A cette fin, il suffirait d'ajouter à l'article 14 une disposition prévoyant que l'accord de l'Etat de réception est nécessaire pour pouvoir inclure, parmi le personnel diplomatique ou administratif et technique, des ressortissants de l'Etat d'envoi ayant leur résidence permanente dans l'Etat de réception.

Article 37

Paragraphe 2

Il faut déterminer avec la plus grande exactitude l'instant précis où cessent les privilèges et immunités. L'expression « à l'expiration d'un délai raisonnable », qui reprend textuellement le paragraphe 2 de l'article 39 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, est extrêmement vague et peut donner naissance à de graves problèmes si un membre de la mission demeure dans l'Etat de réception après la cessation de ses fonctions. Le problème a été résolu, dans la Convention de Vienne de 1961, en faisant suivre les mots « délai raisonnable » des mots « ... qui lui aura été accordé ... » (par l'Etat de réception). Le commentaire relatif à l'article 37 devrait comporter cette précision ou une autre précision analogue permettant de déterminer exactement la durée du « délai raisonnable ».

Article 39

Paragraphe 4

Il faudrait supprimer toute allusion à la façon dont l'Etat tiers peut être informé du transit de la mission, car toute omission pourrait être interprétée comme excluant les modes d'information non expressément mentionnés. La partie pertinente de ce paragraphe devrait se lire « ... il doit avoir été informé d'avance du transit de la mission spéciale, et ne pas s'y être opposé ».

Article 41

Eu égard à son contenu, cet article devrait figurer dans la première partie (Règles générales), immédiatement après l'article 11.

Les autres articles n'appellent aucune observation particulière.

6. — Etats-Unis d'Amérique

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 13 MARS 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

Le Gouvernement des Etats-Unis a étudié avec un grand intérêt le projet d'articles sur les missions spéciales et tient à féliciter la Commission du droit international d'avoir traité la question de façon aussi approfondie. Si certains aspects du projet d'articles, sous sa forme actuelle, appellent des objections de la part du Gouvernement des Etats-Unis, c'est qu'il est très difficile de traiter d'un sujet qui couvre un champ d'activités aussi variées.

Observations d'ordre général

Le Gouvernement des Etats-Unis pense qu'il est utile de donner dans le projet une série de définitions. La plupart des définitions proposées par le Rapporteur spécial sont tirées de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. La définition de « mission spéciale » est nouvelle. Elle est d'une importance capitale puisque c'est d'elle que dépend nécessairement la portée du projet d'articles.

De l'avis des Etats-Unis, le caractère abstrait de la définition de la « mission spéciale » pose de graves problèmes. Les seules conditions énoncées dans la définition sont que la mission doit être « temporaire », qu'elle doit avoir lieu entre Etats et « pour l'accomplissement des tâches déterminées ». Cette définition peut être considérée comme s'appliquant pratiquement à n'importe quelle mission officielle dans un Etat étranger, à l'exception d'une mission diplomatique ou consulaire permanente. Par conséquent, toute visite officielle qu'effectue un représentant d'un Etat dans un autre Etat dans un but quelconque peut être considérée, aux fins de la convention envisagée, comme une mission spéciale, mettant en mouvement le mécanisme compliqué du projet d'articles.

Les Etats-Unis estiment qu'une convention conçue dans cet esprit ne serait pas conforme à la pratique moderne des relations extérieures. Le système proposé correspondrait aux usages en cours au XIXe siècle plus qu'à ceux qui se sont établis au cours de la première moitié du XXe et aux exigences d'une convention qui serait l'un des fondements de la conduite des affaires étrangères au XXIe siècle.

Au cours des vingt dernières années, les progrès spectaculaires de la technique des télécommunications et des transports ont modifié le monde à bien des égards et le domaine de la diplomatie n'a pas été épargné. L'évolution la plus frappante s'est précisément produite dans le domaine qui fait l'objet de la convention à l'étude. Les rapports que les Etats entretiennent par voie de réunions de spécialistes dans tous les domaines et à tous les niveaux sont devenus l'une des caractéristiques de la vie internationale. Cette évolution est, à tous égards, des plus prometteuses. Le monde devient chaque jour plus complexe et la solution des problèmes au niveau international exige des compétences, une formation et une expérience d'un niveau de plus en plus élevé dans des branches très variées, et par conséquent, la participation d'experts en nombre sans cesse croissant.

Les réunions de caractère technique ont généralement ceci de particulier qu'elles se passent d'arrangements spéciaux et ne s'embarrassent pas de questions de protocole, de cérémonies et de respect des formes. L'objet de ces réunions est de dissiper les malentendus par des conversations directes, de dégager des domaines d'intérêt communs par des discussions communes et de chercher à atteindre des buts communs au moyen d'entreprises communes. D'innombrables réunions d'experts et de spécialistes

sont parvenues à ces fins au cours des vingt dernières années et cela sans qu'il y ait eu à conclure d'arrangements spéciaux au sujet des privilèges et immunités, de l'inviolabilité, de la valise diplomatique, du personnel domestique et des questions de préséance.

Il ressort des comptes rendus de la Commission du droit international que la Commission a consacré une bonne partie de ses travaux dans ce domaine à modifier les dispositions des Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires en vue de les adapter aux missions spéciales. La Commission est partie du principe qu'il n'y avait pas à faire de différence fondamentale entre les missions permanentes et les missions spéciales si ce n'est pour tenir compte de la durée indéfinie de ces dernières. Les Etats-Unis se permettent de faire observer que le caractère des missions spéciales a évolué depuis la deuxième guerre mondiale et que ces missions se différencient considérablement des missions permanentes en ce qui concerne les méthodes de travail, les objectifs et les procédures. Les règles mises au point pour les missions permanentes risquent d'entraver plutôt que de favoriser la bonne marche des relations extérieures. Ces règles devraient être modifiées de façon à tenir compte de l'expérience qu'ont les Etats du fonctionnement des missions spéciales et, notamment, des raisons qui les ont amenés à s'en remettre de plus en plus aux missions spéciales pour la conduite des affaires étrangères.

La toute première raison est l'importance des connaissances spécialisées. Il suffit de voir quelles sont les questions qui font actuellement l'objet d'accords internationaux, à commencer par les perturbations dans l'espace atmosphérique et extra-atmosphérique, les produits agricoles, les services aériens, les transports aériens, la prise d'échantillons dans l'atmosphère et l'énergie atomique, pour se rendre compte de la somme considérable de connaissances techniques qu'exige, à l'époque moderne, la pratique des affaires étrangères.

A l'heure actuelle, le domaine des relations extérieures s'étend en effet à toutes sortes d'entreprises dans le cadre desquelles les Etats s'unissent pour combattre les maladies, prévoir le temps, augmenter la production alimentaire, mettre en valeur l'énergie hydro-électrique ou transformer l'eau salée en eau potable. Il se fait donc un échange constant de missions d'experts entre les Etats participants. Les arrangements concernant ces échanges d'experts, et les réunions qu'ils tiennent sont généralement dénués de formalisme et n'ont certainement pas grand-chose en commun avec les procédures et les règles complexes énoncées dans le projet de convention.

Par suite de l'amélioration des communications à longue distance, en particulier par téléphone, de la multiplicité et de la rapidité des services aériens qui desservent le monde entier, les missions spéciales sont devenues de simples visites, d'expéditions compliquées qu'elles étaient. On a de plus en plus tendance à envoyer celui qui, dans un pays, s'occupe d'un problème international donné pour s'entretenir, au cours d'un rapide voyage avec celui qui s'occupe du même problème dans un autre pays. Les Etats-Unis estiment que les relations entre Etats y gagnent beaucoup. Ils rappellent que les arrangements concernant les missions de cette nature sont généralement dénués de formalisme et que cette forme de diplomatie s'est établie en l'absence de toute disposition spéciale concernant les privilèges et immunités.

L'expérience contemporaine ne montre pas qu'il soit nécessaire de réglementer par des dispositions extraordinaires le mouvement ordinaire des visiteurs officiels d'un Etat à l'autre. Elle montre en revanche que l'extension des privilèges et des immunités suscite une inquiétude et une opposition croissantes dans la plupart des Etats où les diplomates étrangers sont nombreux. Il semble fort probable qu'une convention qui étendrait les privilèges et les immunités à une nouvelle catégorie importante d'individus ne serait pas accueillie très chaleureusement. Si une telle convention venait à être généralement acceptée, elle aurait probablement pour effet de compromettre l'importance nouvelle qu'ont prise les missions spéciales et dont il a été question plus haut. Les Etats seront moins enclins à accepter sans réserve les visites officielles si chacun des visiteurs doit être traité comme un envoyé extraordinaire.

Les Etats-Unis reconnaissent que certaines missions spéciales doivent bénéficier d'un traitement spécial. Les missions qui sont envoyées pour des cérémonies ou des occasions solennelles ne sont pas de même nature que les missions d'experts ou les missions techniques et il y a lieu de marquer cette différence.

Le niveau de la mission doit également être pris en considération. Si elle est dirigée par un fonctionnaire ayant rang de ministre ou si elle est reçue par un fonctionnaire ayant rang de ministre, cela semblerait indiquer que ses activités se déroulent sur un plan qui demande une reconnaissance spéciale. Enfin, il y a des missions qui ne sont pas dirigées par une personne ayant rang de ministre mais qui s'occupent de questions d'une gravité et d'une importance telles pour les Etats intéressés, ou qui posent des problèmes si particuliers, qu'une protection spéciale devrait leur être accordée. En pareil cas, toutefois, les privilèges et les immunités prévus dans le projet d'articles ne devraient devenir applicables dans leur totalité que si l'Etat d'envoi le demande expressément et que l'Etat de réception y consent.

Dans leurs observations sur l'article provisoirement numéroté 0, les Etats-Unis proposent une définition des missions qui devraient bénéficier d'un traitement spécial. Dans le cas de ces missions, les Etats-Unis seraient généralement en faveur des privilèges et immunités proposés dans le projet d'articles.

Observations sur certains articles

Les observations qui suivent ne doivent pas être considérées comme exhaustives ni comme indiquant toutes les modifications de forme qu'il faudrait apporter au texte pour le rendre conforme aux idées exprimées dans les *Observations de caractère général.*

Article 0 (numéro provisoire)

a) Les Etats-Unis proposent de définir l'expression « mission spéciale », aux fins du projet d'articles, de la manière suivante:

L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission:

1) Qui est établie par accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception pour une période limitée en vue d'accomplir des tâches expressément déterminées et qui est dirigée ou reçue par un fonctionnaire ayant rang de ministre membre du Cabinet ou d'un rang équivalent ou supérieur; ou

2) Que l'Etat d'envoi et l'Etat de réception reconnaissent expressément comme telle au sens de la présente Convention.

g) Les Etats-Unis n'ont pas pour pratique de désigner comme plénipotentiaire tout fonctionnaire qu'ils envoient dans un autre Etat pour les représenter dans l'accomplissement d'une tâche déterminée. Si l'on a voulu par là exclure du champ d'application du projet d'articles les experts tels que ceux dont il a été question plus haut dans les *Observations de caractère général,* mieux vaudrait sans doute modifier la définition de l'expression « mission spéciale ». Les Etats-Unis doutent qu'une telle désignation soit courante dans la plupart des Etats d'envoi.

r) Cette définition semble exagérément large. Les Etats-Unis proposent d'inclure le terme « exclusivement » entre les termes « sont » et « utilisés » à la troisième ligne de cet alinéa de l'article provisoirement numéroté 0 qui figure à la page 34 du document A/CN.4/189/Add.1. La définition ainsi modifiée correspondrait, à l'exception du dernier membre de phrase, à l'article 1, *j* de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. De l'avis des Etats-Unis, on devrait rendre ce dernier membre de phrase plus limitatif en excluant de la définition la résidence ou les logements des personnes autres que le chef de la mission spéciale.

Article 2

En réponse à la question posée au paragraphe 5 du commentaire, le Gouvernement des Etats-Unis estime qu'une règle excluant rigoureusement de la compétence des missions permanentes les tâches confiées aux missions spéciales serait inutile mais qu'un Etat d'envoi devrait être libre de spécifier l'exclusivité de la compétence dans le cas où il le juge nécessaire.

Article 3

Les Etats-Unis approuvent la disposition selon laquelle il n'est pas nécessaire d'exiger que l'Etat de réception donne son consentement préalable à la composition d'une mission spéciale. Toutefois, il est important et souhaitable que l'Etat d'envoi la fasse connaître d'avance à l'Etat de réception. Il suffirait pour cela d'ajouter, à la fin de la deuxième phrase de l'article 3, le membre de phrase suivant: « mais la composition de la mission lui sera notifiée par avance ».

Article 5

Cet article ne semble pas nécessaire.

Article 7

Le paragraphe 2 implique que l'Etat d'envoi n'a pas l'entière liberté de remplacer le chef de la mission spéciale. Il semblerait souhaitable de prévoir simplement qu'un membre de la mission peut être autorisé par l'Etat d'envoi à remplacer le chef de la mission spéciale. En outre, il faudrait ajouter à la fin du paragraphe la phrase suivante: « Tout changement du chef de mission sera notifié à l'Etat de réception ».

Article 11

En ce qui concerne la question posée au paragraphe 12 du commentaire, le Gouvernement des Etats-Unis estime qu'une règle établissant la non-discrimination en ce qui concerne le mode de réception des missions spéciales de même genre est inutile et, à tout prendre, inopportune.

Article 13

Etant donné le caractère temporaire d'une mission spéciale, il est contradictoire qu'elle ait un siège. Qui plus est, le reste du texte est inopérant. Les Etats-Unis proposent donc que cet article soit supprimé.

Article 16

Le Gouvernement des Etats-Unis se demande si un Etat tiers contracte les obligations d'un Etat de réception en consentant expressément à autoriser une mission spéciale à s'acquitter de fonctions sur son territoire. En tout état de cause, il faudrait prévoir que le consentement exprès d'un Etat tiers peut être assorti de conditions par avance et retiré à tout moment.

Article 17

Cet article serait mieux équilibré s'il était libellé comme suit:

« L'Etat de réception accorde à la mission spéciale les facilités voulues pour l'accomplissement de ses fonctions, compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale.»

Article 19

L'inviolabilité des locaux pose des problèmes particuliers étant donné que, si la mission spéciale n'est pas installée dans les locaux d'une mission diplomatique permanente, elle occupe généralement des chambres d'hôtel ou des bureaux. Les chambres d'hôtel présentent des difficultés particulières à cause du danger d'incendie ou autre sinistre. La sécurité des autres occupants ne peut être mise en péril à cause du refus d'une mission de laisser pénétrer sur les lieux les pompiers ou la police venus s'occuper d'un cas d'urgence. Cela s'applique également, à un moindre degré, à un bâtiment à usage commercial. Il est illusoire de penser que les cas d'urgence peuvent être réglés par voie de négociation entre le ministère des affaires étrangères et la mission spéciale.

Les Etats-Unis estiment qu'une phrase devrait être ajoutée à la fin du paragraphe 1 de l'article 19 pour qu'il corresponde au paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. Cette phrase devrait être ainsi conçue: « Toutefois, le consentement du chef de la mission spéciale peut être tenu pour acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant une prompte opération de sauvegarde. »

Le fait de soustraire à l'application des mesures d'exécution l'ameublement, les véhicules automobiles et autres biens utilisés par les missions spéciales pose des problèmes si ces biens sont loués. On voit mal pourquoi il serait absolument nécessaire de soustraire ces biens aux voies d'exécution normales si des biens équivalents peuvent être utilisés à leur place.

La question des immeubles présente également des difficultés. A supposer qu'un hôtel soit vendu par décision judiciaire, comment serait-il possible de soustraire à la vente les locaux que la mission spéciale occupe dans l'hôtel ? Ce genre d'immunité extraordinaire risque de rendre plus difficile à la mission spéciale l'acquisition de biens qu'elle ne compte utiliser que pour une durée limitée.

Article 29

Ce que vise le dernier membre de phrase (à partir de « et pour tous les actes... ») de cet article n'est pas clair. Il faudrait donc soit le modifier, soit le supprimer.

Article 31

Le Gouvernement des Etats-Unis estime que les privilèges fiscaux et douaniers accordés aux missions spéciales devraient normalement être limités à ceux qui sont indispensables à l'exécution des « tâches déterminées » pour lesquelles les missions sont envoyées. Il ne pense pas qu'il faille accorder des privilèges personnels pour les membres des missions spéciales. Il craint que la lourde charge imposée à l'Etat de réception en vertu de cet article et autres articles connexes n'amène les Etats dont le revenu provient en grande partie des droits de douane à penser qu'ils ne peuvent se permettre de recevoir des missions spéciales. Une telle éventualité marquerait un grave recul dans la pratique des relations extérieures.

Article 32

L'importance des privilèges et immunités prévus dans cet article n'est pas justifiée par la nature des services rendus. Cette observation est encore plus pertinente dans le cas du paragraphe 2 de l'article 35, qui étend ces privilèges aux membres des familles des personnes visées à l'article 32. Etant donné le caractère temporaire des missions spéciales, il est permis de se demander s'il est vraiment nécessaire d'appliquer aux familles des membres des missions spéciales les privilèges et immunités des familles des membres des missions permanentes.

Article 39

La portée et les effets de cet article demandent à être étudiés plus à fond, notamment compte tenu des accidents de voiture qui peuvent se produire en cours de route.

7. — Finlande

OBSERVATIONS TRANSMISES SOUS LE COUVERT D'UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 2 MAI 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

La pratique des missions spéciales est en fait la forme la plus ancienne de diplomatie: elle remonte à un passé lointain, à une époque où il n'y avait pas de missions permanentes. Dans les relations internationales actuelles, le recours aux missions spéciales s'intensifie de nouveau à mesure que la coopération entre les Etats s'étend à de nouveaux domaines et que le champ d'action et les activités des organisations internationales s'élargissent. Il importe donc au plus haut point que les principes du droit international relatifs aux missions spéciales soient codifiés, précisés et complétés par toutes nouvelles dispositions jugées nécessaires. Selon le Gouvernement finlandais, le projet élaboré à cette fin par la Commission du droit international et approuvé, en principe, lors des seizième et dix-septième sessions de cette Commission est, pour l'essentiel, approprié, et il conviendrait de rédiger, aussitôt que possible, un texte définitif qui en reprendrait les grandes lignes. Le Gouvernement finlandais voudrait néanmoins que l'on examine les points ci-après lorsque l'on donnera au projet sa forme définitive.

A mesure que la pratique des missions spéciales s'étend, leur nature et leur composition commencent à varier. A côté de délégations composées de personnalités éminentes, chargées de négocier d'importantes questions politiques, on voit des missions spéciales d'un niveau inférieur qui peuvent être soit des missions diplomatiques, soit des groupes de travail envoyés pour s'acquitter d'une tâche purement technique. Entrent notamment dans cette catégorie, les délégations aux conférences et les représentants des Etats auprès des comités mixtes et des commissions paritaires auxquels on a fréquemment recours dans le cadre de la coopération internationale à l'heure actuelle.

Si l'on ne veut pas donner au concept des missions spéciales une acception trop restrictive, il faut de toute évidence l'étendre aux personnes qui, individuellement, sont appelées à représenter plus ou moins régulièrement leur pays à des réunions ou à des discussions avec des organes d'un Etat voisin travaillant dans leur domaine d'activité particulier.

La Commission du droit international a décidé que les dispositions du projet doivent s'appliquer uniquement aux missions spéciales temporaires. Cela veut dire qu'il n'y aura toujours pas de dispositions générales précisant le statut et les conditions de fonctionnement des missions spéciales de caractère permanent qui ne sont pas visées par les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; les règles envisagées ne s'appliqueront pas non plus aux représentants d'Etats auprès de divers comités mixtes et commissions paritaires permanents. De plus, il ressort des rapports de la Commission du droit international sur les travaux de la deuxième partie de sa dix-septième session et sur les travaux de sa dix-huitième session que les délégations de gouvernements auprès de divers congrès et conférences n'entreront pas dans le champ d'application du projet d'articles envisagé.

Selon le Gouvernement finlandais, il est douteux que les restrictions ci-dessus mentionnées, qui laisseraient un groupe très important de missions spéciales dans une situation indéfinie au regard du droit international, soient nécessaires et appropriées. En revanche, lesdites restrictions traduisent un effort, utile en soi, en vue de la définition du concept de mission spéciale. Car il est évident qu'à mesure que la pratique des missions spéciales s'étend et que leurs objets se multiplient, le concept perd de sa précision. On pourrait d'ailleurs poser expressément la question de savoir si toutes les dispositions du projet de la Commission sont de nature à s'appliquer à toutes les diverses catégories de missions spéciales. Cette observation vise en particulier les facilités, privilèges et immunités accordés aux missions et aux personnes qui leur sont attachées. Il est vrai que la Commission du droit international propose que les missions spéciales dites à un niveau élevé forment une catégorie particulière et prévoit pour cette catégorie des règles quelque peu différentes de celles qui seraient applicables aux missions spéciales en général; mais, même s'il en était ainsi, il ne serait guère justifié d'accorder les vastes facilités, privilèges et immunités énumérés dans le projet à chacun des négociateurs et à chacune des délégations composant la « catégorie générale » des missions spéciales. Le Gouvernement finlandais serait en faveur d'un nouvel examen du projet de la Commission en vue d'établir s'il serait possible de prévoir, pour les missions spéciales d'un niveau inférieur, nommées pour accomplir des tâches d'une nature essentiellement technique, un régime différent, notamment en ce qui concerne les facilités, privilèges et immunités, en les distinguant du reste des délégations qu'englobe le concept en question.

La Commission du droit international n'a pas encore décidé si elle recommanderait de faire des articles relatifs aux missions spéciales un protocole additionnel à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 ou s'il faudrait envisager une convention séparée en la matière. Elle a toutefois préparé son projet en fonction de la deuxième hypothèse. Pourtant, le projet de la Commission, et notamment sa première partie, contient un grand nombre de dispositions que l'on pourrait considérer, aux fins d'une convention, comme étant trop détaillées ou convenant davantage à un « code » destiné aux Etats qu'à une convention internationale ayant force obligatoire à leur égard. D'une manière générale, il faudrait réduire le nombre des articles du projet et en condenser le texte le plus possible. De plus, il y aurait intérêt à préciser et à dire expressément dans le texte quels sont les articles qui contiennent des éléments de droit ayant force obligatoire vis-à-vis des Etats.

Ayant formulé ces considérations générales, le Gouvernement finlandais se limitera à présenter ses observations sur ceux des articles du projet qui lui paraissent devoir être modifiés et développés.

Les quatre premiers articles du projet, qui sont conformes à la pratique généralement suivie, semblent appropriés. Il ne fait pas de doute, toutefois, qu'il y aurait lieu d'insérer au début du projet (comme la Commission du droit international en avait, semble-t-il, l'intention) un article introductif expressément consacré aux définitions des principaux concepts. Quant à l'article 5, qui traite de l'envoi de la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats, il y aurait intérêt à ne le faire porter que sur l'accréditation simultanée d'une mission spéciale auprès de plusieurs pays; car le fait que la mission se soit précédemment acquittée d'une tâche dans un autre pays n'a guère de rapport avec la question. Quoi qu'il en soit, la dernière phrase de l'article paraît superflue puisqu'il est établi par l'article premier du projet que l'envoi d'une mission spéciale nécessite le consentement de l'Etat de réception.

Il semblerait approprié de compléter l'article 7 du projet par une disposition prévoyant que le chef d'une mission spéciale peut autoriser un membre de celle-ci à accomplir au nom de la mission des actes déterminés, ainsi qu'à faire et à recevoir des communications officielles. Il convient de noter, à cet égard, qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 8 certaines notifications officielles peuvent être faites par des membres du personnel de la mission.

On pourrait peut-être préciser davantage le paragraphe 2 de l'article 9 (relatif à la préséance) en ajoutant que ses dispositions visent l'ordre de préséance des membres d'une même mission spéciale. Cette précision est d'autant plus nécessaire que le paragraphe précédent traite de la préséance entre plusieurs missions spéciales accomplissant une tâche commune.

L'article 14, relatif à la nationalité des personnes attachées à une mission spéciale, peut paraître trop strict. Aux termes du

paragraphe 3 de cet article, l'Etat de réception peut se réserver le droit de refuser d'approuver la nomination, en tant que membres d'une mission spéciale ou de son personnel, de ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat d'envoi. Il est vrai que les deux Conventions de Vienne comportent une disposition analogue, ce qui explique sa présence dans l'article dont il s'agit.

Dans la deuxième partie du projet (articles 17 à 44), consacrée aux facilités, privilèges et immunités des missions spéciales, le système mis en place par les conventions de Vienne susmentionnées est suivi d'assez près. On a étendu aux missions spéciales le principe directeur de ce système, à savoir qu'il faut assurer le fonctionnement de la mission et l'on a appliqué, en outre, certains éléments de la théorie de la représentation. Le projet de la Commission du droit international accorde, dans l'ensemble, aux missions spéciales, à leurs membres et à leur personnel un statut juridique égal à celui des missions permanentes et des personnes qui remplissent, au sein de ces missions, des fonctions analogues. Cela signifie que, dans certains cas, le statut juridique des personnes dont il s'agit est mieux protégé que celui des consuls de carrière et des fonctionnaires consulaires. Eu égard à la nature des missions spéciales, notamment à leur caractère temporaire et à la diversité des tâches qui leur sont confiées, on a estimé qu'il fallait leur accorder, ainsi qu'à leur personnel, des privilèges et facilités plus étendus ou, selon le cas, plus restreints que ceux dont jouissent les missions permanentes et les personnes qui leur sont attachées. Cette proposition appelle un examen plus approfondi, compte dûment tenu, ainsi qu'il est dit plus haut, de la diversité des missions spéciales.

En ce qui concerne l'article 22 (relatif à la liberté de communication), les avis étaient partagés sur la question de savoir s'il fallait reconnaître aux missions spéciales le droit d'employer des messages en code ou en chiffres et celui de nommer en qualité de courriers *ad hoc* des personnes qui ne leur sont pas attachées. La réponse affirmative donnée dans le projet paraît judicieuse. Les valises des courriers devraient, elles aussi, bénéficier d'une inviolabilité absolue; à cet égard, il faudrait adopter le principe de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et non celui de la Convention sur les relations consulaires.

Le statut juridique des membres des familles des personnes attachées à une mission spéciale est précisé à l'article 35 du projet dont les dispositions suivent, en partie, celles de l'article correspondant (37) de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Il est prévu toutefois que les membres des familles du personnel de la mission spéciale ne peuvent accompagner le chef de famille sur le territoire de l'Etat de réception que s'ils y sont autorisés par celui-ci. Cette disposition semble trop rigoureuse eu égard au fait que certaines missions spéciales sont chargées de tâches d'une très longue durée.

En ce qui concerne les règles proposées pour les missions spéciales dites à niveau élevé [1], il est évident que celles-ci ne peuvent être placées à tous les égards sur un pied d'égalité avec les autres missions spéciales, si bien qu'il y a lieu de prévoir des règles particulières. On peut cependant mettre en doute la nécessité des dispositions contenues à l'alinéa *a* des règles 2, 3 et 4. Le fait qui y est mentionné peut être déterminé à l'avance dans le cadre des consultations qui précèdent l'envoi d'une mission spéciale à un niveau élevé. Il ressort des règles 4 et 5 que lorsqu'une mission spéciale a à sa tête le ministre des affaires étrangères ou un ministre membre du Cabinet autre que le chef du gouvernement le chef de la mission peut avoir une suite personnelle, dont les membres sont traités comme personnel diplomatique. On ne trouve pas la même disposition dans la règle 3, qui traite du statut juridique d'un chef de gouvernement se trouvant à la tête d'une mission spéciale.

Il semble qu'il soit possible de simplifier considérablement les règles relatives aux missions spéciales à un niveau élevé. On pourrait peut-être fusionner les règles 2 à 5 en une règle unique dans laquelle on énumérerait les exceptions en précisant à quelle catégorie de missions spéciales à un niveau élevé chaque exception s'applique. Mieux encore, on pourrait compléter les articles du projet relatif aux missions spéciales en y ajoutant, partout où cela serait nécessaire, des règles particulières applicables aux missions spéciales à un niveau élevé.

[1] Voir note g plus haut.

8. — Gabon

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 8 MARS 1967 DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Original: français*]

A. — *Remarques générales*

Nombre d'Etats africains ont recours, entre eux, à la pratique des missions spéciales de caractère politique, et qui sont notamment chargées de remettre un message écrit ou verbal de la part du chef de l'Etat d'envoi ou de son gouvernement, sans parler des missions de caractère plutôt technique, qui tendent à se multiplier en raison de l'interdépendance qui va croissante dans ce domaine.

L'utilité de l'effort de codification entrepris au sujet de cette pratique par les experts de la Commission du droit international des Nations Unies ne fait donc pas de doute aux yeux du Gouvernement du Gabon, quel que soit l'instrument de droit international qui en sera l'aboutissement, même si cet instrument avait seulement, en fait, la valeur d'un « guide » sommaire, dont les Etats en voie de développement pourraient s'inspirer dans leurs errements.

1. *La faculté de déroger aux dispositions de l'instrument envisagé.* En effet, la pratique concernant les « missions spéciales » paraît difficile à inventorier, et *a fortiori* à codifier, en sorte que l'avis, qui semble prévaloir, selon lequel les dispositions du projet d'articles qui les concerne ne sauraient être, en principle, des règles auxquelles les Etats ne pourraient pas déroger par accord mutuel, paraît le plus sage.

Ce principe de base devrait être clairement exprimé en tête du document, étant bien entendu que l'on ne préjuge pas de l'avenir — le temps, l'expérience et la jurisprudence pouvant modifier à la longue la situation actuelle.

2. *Les dispositions ayant force obligatoire* pour les Etats signataires de l'instrument, ou qui y auraient adhéré, constitueraient alors l'exception, et seraient mentionnées comme telles. Il pourrait s'agir notamment des articles concernant:

a) L'inviolabilité des archives et des documents de la mission spéciale;

b) L'inviolabilité des locaux de la mission spéciale (sauf autorisation du chef de la mission diplomatique permanente de l'Etat d'envoi d'y pénétrer);

c) L'inviolabilité de la personne limitée à l'exercice de la fonction;

d) La liberté de communication.

On pourrait y ajouter les dispositions prévoyant l'inviolabilité du logement privé du chef de la mission spéciale et des autres membres de la mission proprement dite (à l'exclusion bien entendu du personnel administratif, technique ou de service), encore que cela ne soit pas indispensable, compte tenu de l'inviolabilité déjà prévue pour les locaux de la mission (qui, du reste, se confondent souvent avec les logements privés du chef et des membres de la mission), et pour les intéressés eux-mêmes.

Il convient par ailleurs de ne pas perdre de vue que l'inviolabilité des locaux d'une mission étrangère ou du logement privé de ses membres, soulève le problème du droit d'asile — problème si délicat et si controversé qu'il n'a pas été évoqué dans la Convention de Vienne.

Peut-être, à ce propos, serait-il bon de stipuler de toute manière que non seulement « les locaux de la mission spéciale », mais encore « les logements privés de l'ensemble de son personnel » ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec les fonctions de la mission spéciale telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception (article 40 du projet).

3. La faculté de déroger, sauf disposition expresse contraire, aux règles établies par l'instrument sur les missions spéciales permettrait d'autre part de résoudre, du moins provisoirement, les problèmes les plus délicats soulevés par la codification envisagée.

Il en est ainsi notamment de la question de l'*octroi des privilèges et immunités* (diplomatiques) aux chefs et aux membres des missions spéciales, dont le nombre et la diversité sont croissants, et qui n'ont bien souvent qu'un caractère technique. Les Etats ne doivent pas se trouver engagés, par le biais de la codification, sur la voie de « l'inflation » dans ce domaine.

La solution retenue par la Commission du droit international, qui consiste à laisser aux Etats intéressés le soin de limiter eux-mêmes l'octroi de certains privilèges ou de certaines immunités (à l'exclusion des dispositions ayant un caractère obligatoire), pour telles ou telles missions, en se fondant sur la justification fonctionnelle de ces privilèges et immunités dans les cas considérés, paraît d'autant plus s'imposer qu'il s'avère impossible de classer, dans un instrument de droit international, les missions spéciales, en catégories distinctes et bien définies selon qu'elles ont, par exemple, un caractère « politique » ou « technique ».

Le texte envisagé devrait en outre préciser, dans son préambule, qu'il ne vise nullement à assimiler les « missions spéciales » aux « missions diplomatiques permanentes », notamment en ce qui concerne les privilèges et immunités, dont l'octroi doit être absolument justifié par des nécessités fonctionnelles.

4. La question de *la discrimination*, dont l'interdiction peut s'avérer utile, mais ne saurait être érigée en principe absolu dans le cas des missions spéciales étant donné leur diversité et leur caractère *ad hoc*, qui peuvent amener parfois l'Etat de réception à appliquer à l'une d'entre elles un traitement approprié aux circonstances, soulève un problème analogue.

Ce qu'il s'agit seulement d'éviter, semble-t-il, en prohibant la discrimination, c'est que la délégation d'un Etat soit l'objet, à son corps défendant, d'un traitement inférieur à celui accordé à *l'ensemble* des délégations analogues. Mais rien n'empêche deux Etats de s'entendre entre eux pour appliquer à telle ou telle mission spéciale, ou catégorie de missions spéciales, à titre unilatéral ou mutuel, un traitement inférieur, ou supérieur (et dans ce cas pour des raisons bien déterminées et valables), à celui dont l'*ensemble* des missions analogues étrangères font l'objet (dispositions du genre de celles de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques).

5. En ce qui concerne la forme que doit revêtir l'instrument juridique sur les missions spéciales, il résulterait de la solution adoptée en ce qui concerne la force obligatoire des dispositions du texte qu'il doit rester en tout état de cause, pour le moment du moins, indépendant de la Convention de Vienne du 18 avril 1961, laquelle repose sur le principe contraire, et dont la portée en droit international sera vraisemblablement différente.

La solution d'un protocole additionnel à ladite Convention serait donc à écarter.

Fort judicieux, à ce propos, paraît le soin avec lequel la Commission du droit international des Nations Unies s'est abstenue de faire la moindre référence à cette convention dans son projet d'articles. On ne trouve de telles références que dans le commentaire.

Dans le cas où l'on serait amené à évoquer la Convention de Vienne dans un préambule placé en tête du projet d'articles, la référence ainsi faite devrait avoir avant tout pour objet de marquer la distance qui sépare, tout au moins provisoirement, les deux documents, de façon à ne pas affaiblir la portée et la force obligatoire du texte visé.

Une telle référence rendrait alors encore plus nécessaire l'adjonction d'une disposition inspirée de l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, et précisant que les règles énoncées ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords, et notamment à la Convention des Nations Unies sur les privilèges et immunités, à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

6. Il conviendrait par contre de rechercher l'unité de terminologie la plus étroite possible avec la Convention de Vienne du 18 avril 1961, dans la rédaction de l'*article introductif* qui sera utilement consacré à la définition des expressions utilisées dans le document.

7. En ce qui concerne *le mode d'adoption* de l'instrument sur les missions spéciales, qui dépendra de son contenu juridique, le Gouvernement gabonais se borne à indiquer que, dans le cas où cet instrument comporterait des règles impératives en matière de privilèges et d'immunités, il devrait, pour avoir effet sur le territoire du Gabon, revêtir la forme d'un traité international, car l'adhésion de la République à l'instrument envisagé devrait être ratifiée par le chef du pouvoir exécutif en vertu d'une loi.

8. Au sujet des *missions spéciales dites à un niveau élevé* [m], la Commission du droit international a décidé avec raison que l'adjonction de règles particulières les concernant ne s'imposait pas. S'il en était autrement, les dispositions envisagées devraient être exhaustives et traiter également du cas des vice-présidents, des vice-premiers ministres et des ministres d'Etat, ce qui allongerait encore le texte.

Tout au plus le cas du chef d'Etat, chef d'une mission nationale ou gouvernementale, pourrait-il faire l'objet d'une mention de caractère général, indiquant qu'il s'agit, bien entendu, d'un cas spécial, qui nécessite des adaptations en fonction du protocole en vigueur dans l'Etat de réception pour le traitement des chefs d'Etats considérés en tant que tels.

9. Il semble que les articles 1 à 16 (première partie) du projet, qui traitent de l'organisation et du fonctionnement des missions spéciales pourraient être davantage condensés, ce qui ne serait pas le cas de ceux traitant des « facilités, privilèges et immunités » (deuxième partie), domaine où la précision s'impose.

B. — *Observations sur certains articles du projet*

Article premier

Il pourrait être utile de préciser que l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance d'un Etat par un autre.

Article 6

La clause prévoyant qu'à défaut d'accord explicite sur l'effectif d'une mission spéciale l'Etat de réception peut exiger que cet effectif soit maintenu dans les limites de ce qu'il considère comme raisonnable et normal, eu égard aux tâches et aux besoins de la mission, paraît tout à fait adéquate.

Article 15

L'on peut se demander si l'autorisation de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur « les moyens de transport de la mission », et non pas seulement sur ceux du chef de la mission, comme il est prévu pour les missions diplomatiques permanentes, ne risque pas d'engendrer des abus.

---

[m] Voir note g plus haut.

Article 22

Il pourrait être utile de préciser, à propos de la liberté de communication, que lorsque l'Etat d'envoi entretient une représentation diplomatique permanente dans l'Etat de réception, les documents officiels de la mission spéciale doivent emprunter le plus souvent possible la « valise » de cette représentation. La mise en service d'une « valise » supplémentaire, propre à la mission spéciale et fonctionnant sous la responsabilité de son chef devrait être, dans le cas considéré, exceptionnelle.

Article 31

L'exemption des droits de douane au bénéfice des membres des missions spéciales constitue l'un des domaines ou une latitude d'appréciation devrait être laissée, par un moyen ou par un autre, aux autorités de l'Etat de réception.

9. — Grèce

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 3 AVRIL 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT SUPPLÉANT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original : français*]

Le Gouvernement grec désire tout d'abord féliciter la Commission du droit international pour les précieux travaux relatifs à un projet de convention concernant les missions spéciales.

Le Gouvernement grec estime désirable, en principe, la codification de la matière des missions spéciales. Cependant, il croit devoir formuler des réserves, qui concernent notamment l'extension exagérée des privilèges et immunités conférés aux missions spéciales ainsi qu'à leurs membres et leur personnel. Il est d'avis que l'octroi de tels privilèges et immunités ne devrait être prévu que dans les limites strictement nécessaires pour l'accomplissement de leurs fonctions. Il estime devoir s'opposer à l'extension, faite par le projet, aux missions spéciales, de solutions figurant dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

Dans cet ordre d'idées et de façon plus précise le Gouvernement grec présente les observations suivantes:

1. Il ne pense pas pouvoir s'associer à la rédaction actuelle des articles 19, 22, 24, 25, 26, 29, 31, 33, 34, 35, 39, articles qui, à plusieurs égards, devraient, à son avis, être moins extensifs pour ce qui est des privilèges et immunités y prévus.

2. Il est opportun d'apporter des précisions très claires en ce qui concerne certaines définitions, et notamment en ce qui concerne le terme « mission spéciale », « membres de la mission spéciale », « membre du personnel », etc. Cela, afin que le champ d'application des dispositions du projet puisse apparaître clairement. A ce point de vue, il y aurait lieu, entre autres, d'apporter des précisions, notamment aux articles 1, 2 et 6 du projet. C'est ainsi, par exemple, que le rang, le but et la durée de la mission spéciale devraient être pris en considération. Vu le caractère strictement fonctionnel des privilèges et immunités, on se demande s'il est vraiment nécessaire de doter, aux fins de l'accomplissement de sa tâche, une mission spéciale chargée d'une mission technique de caractère restreint ou une mission spéciale de courte durée chargée de négocier et signer un traité, de privilèges et immunités tels que ceux figurant dans un grand nombre d'articles du projet (articles 15, 18, 19, 20, 22, 23, 25, 28, 29, 30, 34, 42).

3. Une réglementation particulière devrait être prévue pour certains cas où l'Etat qui envoie une mission spéciale a dans le pays étranger une ambassade (lieu des travaux de la mission spéciale à la ville siège de l'ambassade ou à une certaine proximité de celle-ci). En pareil cas seraient applicables les observations ci-dessus au paragraphe 2 concernant les articles y mentionnés.

Envisageant l'ensemble de la matière, le Gouvernement grec est d'avis qu'afin que le succès d'une codification de la matière des missions spéciales puisse être prévu avec plus de chances il paraît opportun de ne pas exagérer l'étendue de son application et, d'autre part, de circonscrire l'octroi de privilèges et immunités dans les strictes limites nécessaires pour garantir l'accomplissement des tâches de la mission.

10. — Guatemala

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 16 MAI 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original : espagnol*]

Observations générales

La pratique internationale a fixé, dans chaque cas concret, les normes applicables, en matière de protocole, aux missions spéciales, eu égard à la catégorie à laquelle ces missions appartiennent et aux buts qui leur sont assignés. L'établissement d'une série de normes applicables à tous les cas de missions spéciales est une tâche quelque peu difficile, comme l'a d'ailleurs reconnu la Commission du droit international qui n'a pas abordé la discussion du projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé.

Le Gouvernement du Guatemala estime que, dans un projet de convention du type envisagé, il convient de faire figurer les normes qui facilitent le fonctionnement des missions spéciales et de n'accorder à celles-ci que les immunités et les privilèges qui leur sont strictement indispensables pour s'acquitter de leur mandat, compte tenu notamment du fait que leur durée est généralement limitée, qu'elles n'ont pas besoin de locaux permanents pour fonctionner puisqu'elles peuvent se servir, le cas échéant, des locaux occupés par la mission diplomatique régulière et que leurs membres n'ont pas non plus besoin de louer des logements ni d'importer des meubles ou autres objets mobiliers. Plutôt que de s'occuper des privilèges destinés à assurer le confort personnel des membres des missions, il faudrait s'attacher à étudier ceux qui sont liés à la position juridique de la mission dans le pays de réception.

Aucune définition de ce qu'est une mission spéciale ne figure dans le texte du projet d'articles. Appelée à étudier un projet tendant à faire adopter une nouvelle loi relative au protocole diplomatique dans la République du Guatemala, la Direction des affaires juridiques, au Ministère des affaires étrangères du Guatemala a proposé une définition des missions spéciales libellée comme suit: « Par mission spéciale, on entend la représentation d'un Etat accréditée à titre extraordinaire et temporaire »; on pourrait y ajouter, pour reprendre les termes employés à l'article premier du projet, le membre de phrase suivant: « pour l'accomplissement de tâches déterminées ». La Commission du droit international pourrait peut-être envisager l'insertion, dans le texte du projet de convention, d'une définition des missions spéciales, libellée dans les termes susmentionnés ou dans d'autres termes analogues répondant au même objet.

Quant au projet d'articles, il appelle les observations suivantes:

Article premier

Si l'on accepte d'inclure dans la convention une définition des missions spéciales, il faudrait supprimer, au paragraphe 1 de l'article premier, les mots « pour l'accomplissement de tâches déterminées ». On suggère de remplacer le mot « consentement » (*consentimiento*) par le mot « agrément » (*aceptación*). Le paragraphe 2 du même article n'appelle aucun commentaire, le Gouvernement guatémaltèque étant, lui aussi, d'avis que l'existence

de relations diplomatiques et consulaires entre Etats n'est pas nécessaire pour l'envoi ou la réception de missions spéciales. On pourrait toutefois ajouter que l'agrément donné au sujet d'une mission spéciale entre des Etats qui n'entretiennent pas de relations diplomatiques ou qui ont rompu leurs relations diplomatiques n'implique pas l'établissement ou le rétablissement de ces relations.

Article 5

Il est dit à l'article 5 qu'un Etat peut envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats. Or, il peut se faire qu'une même mission spéciale soit envoyée par deux ou plusieurs Etats auprès d'un autre Etat; il est donc suggéré de diviser l'article en deux paragraphes pour prévoir un cas de ce genre, en précisant que l'Etat de réception a le droit de refuser de recevoir la mission mandatée par deux ou plusieurs Etats.

Article 7

Il est suggéré de supprimer le mot « normalement » au paragraphe 1 de cet article.

Article 8

Il est suggéré de modifier comme suit le libellé de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de cet article: « *a*) La composition de la mission spéciale et de son personnel, avant l'envoi de la mission, ainsi que tout changement ultérieur. »

Article 9

Il est suggéré d'ajouter, à la fin du paragraphe 1 de cet article, les mots: « dans la langue de l'Etat de réception ».

Article 11

Le Gouvernement guatémaltèque approuve les commentaires de la Commission sur le principe de non-discrimination; il estime toutefois que l'on pourrait améliorer le texte de cet article qui est quelque peu confus et où figurent certains termes inusités comme le mot « régulière » employé pour qualifier la mission diplomatique permanente.

Article 16

On pourrait ajouter à cet article un troisième paragraphe où serait énoncé le droit pour l'Etat tiers de retirer, à tout moment et sans être obligé de motiver sa décision, l'autorisation donnée à des missions spéciales pour qu'elles accomplissent une tâche quelconque sur son territoire.

Article 17

Etant donné la façon dont cet article est rédigé, on a l'impression que les frais occasionnés par la mission spéciale doivent être à la charge de l'Etat de réception. Si telle est l'intention, il y aurait lieu de l'indiquer très clairement; sinon, il faudrait modifier la rédaction de cet article.

Article 19

Le Gouvernement guatémaltèque note que les droits proclamés au paragraphe 3 de l'article 19 sont plus étendus que ceux énoncés dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, car ils s'appliquent également aux biens considérés comme distincts des moyens de transport, et il est logique que lesdits moyens de transport ne séjournent pas de façon continue dans l'enceinte des locaux de la mission.

Article 20

Dans cet article où il est dit que les archives et documents de la mission spéciale sont inviolables à tout moment et en quelque lieu qu'ils se trouvent, il faudrait, avant de parler du lieu où ils se trouvent, faire mention de la personne ou de l'autorité qui les garde ou auprès de qui ils ont été déposés, car il faut qu'il y ait quelqu'un qui puisse affirmer que les archives ou documents en question appartiennent à une mission spéciale.

Article 22

Il est suggéré de tenir compte, dans le libellé de l'article 22, des conventions internationales actuellement en vigueur. Au paragraphe 1, il faudrait tenir compte de la Convention internationale sur les télécommunications conclue à Genève en 1959 et des règlements y relatifs [n] Dans les paragraphes suivants, qui concernent la correspondance officielle de la mission et sa valise, il faudrait tenir compte des dispositions de la Convention de l'Union postale universelle [o].

Article 39

A propos de cet article, on fait observer qu'un Etat tiers ne sera lié par ses dispositions que s'il est partie à la Convention. On estime que l'autorisation de transit est insuffisante pour que cet article ait force obligatoire à l'égard d'un Etat tiers qui ne serait pas partie à la Convention; en permettant à une mission spéciale de traverser son territoire en transit, un Etat tiers qui ne serait pas partie à la Convention pourrait également imposer les conditions auxquelles il subordonne ladite autorisation.

11. — Haute-Volta

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 23 FÉVRIER 1967 DU SECRÉTAIRE D'ETAT AUX AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Original*: *français*]

Le Gouvernement de la République de Haute-Volta tient tout d'abord à exprimer sa reconnaissance à la Commission du droit international qui a bien voulu l'associer à ses travaux sur les missions spéciales en l'invitant à présenter ses observations sur:

a) le projet d'articles figurant à la section B du chapitre III de son rapport, d'une part,

b) d'autre part, sur la section C du chapitre III de ce même rapport.

Ce projet d'articles sur les missions spéciales de même que les autres décisions, suggestions et remarques de la Commission du droit international figurant à la section C présentent un intérêt certain et doivent être prises en considération par les Etats, car, aujourd'hui, où les relations entre Etats se caractérisent par leur complexité et leur constance et ce à plusieurs niveaux, la mission spéciale, dans sa dynamique et quel que soit son niveau, se révèle être l'instrument d'une diplomatie active.

Aussi, le Gouvernement de la République de Haute-Volta se félicite-t-il de l'opportunité qui lui est donnée d'exprimer ses vues, de présenter ses remarques sur les règles juridiques et autres dispositions auxquelles ces missions spéciales sont appelées à se conformer. Le Gouvernement de la République de Haute-Volta a l'honneur de présenter à la Commission du droit international les remarques suivantes:

[n] Union internationale des télécommunications, Règlement télégraphique (Réunion de Genève, 1958).

[o] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 364, p. 3.

a) le point sur lequel le Gouvernement de Haute-Volta voudrait tout d'abord donner son avis se trouve dans le paragraphe 5 du commentaire de l'article 2. Le problème ici a trait à l'existence parallèle des missions permanentes et spéciales et à leurs compétences respectives; on s'est demandé, dans ce contexte, quelle validité accorder aux actes accomplis par les missions spéciales.

Les missions spéciales diffèrent quant à leur nature des missions permanentes, comme il est d'ailleurs précisé dans l'article premier et dans son commentaire:

i) D'abord, les Etats envoient des missions spéciales pour des tâches déterminées; leur tâches n'ont pas le caractère de généralité que l'on trouve dans celles de la mission permanente;

ii) Les missions spéciales sont de caractère temporaire.

Nous rappelons ces quelques données de la définition des missions permanentes pour marquer la différence, que nous considérons comme fondamentale, qui existe entre les missions spéciales et les missions permanentes; ces particularités des missions spéciales inspirent le Gouvernement de la République de Haute-Volta quant à sa position sur le problème des compétences respectives des missions spéciales et des missions permanentes. Le Gouvernement de Haute-Volta est donc d'avis que la mission spéciale, du fait qu'elle est créée pour une tâche déterminée et temporaire, doit avoir une autonomie d'action par rapport à la mission permanente, et les tâches qui lui sont reconnues par les Etats intéressés doivent être considérées comme en dehors de la compétence de la mission diplomatique permanente.

b) Article 11.

Le problème posé par le commentaire n° 12 de l'article 11 revêt une grande importance aujourd'hui: c'est celui de la discrimination de fait que peuvent subir des missions spéciales par rapport à d'autres.

Une telle discrimination est contraire à l'égalité souveraine des Etats, contraire aux principes qui doivent guider les Etats dans leurs relations quotidiennes; les différences de traitement dans la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales peuvent compromettre les chances de réussite de la mission elle-même qui doit pouvoir évoluer dans une atmosphère de sérénité et de confiance.

Le Gouvernement voltaïque quant à lui est d'avis qu'une disposition sur la non-discrimination doit être incluse dans cet article.

c) Article 12, commentaire n° 4.

Le Gouvernement voltaïque voudrait, dans le commentaire de cet article, s'associer à la proposition qui avait été soumise en 1960 par le Rapporteur spécial de la Commission, M. Sandström [p].

Il est en effet souhaitable de considérer que, dès lors que les négociations entre la mission spéciale et les autorités locales sont rompues, la mission aura perdu de son objet, par conséquent cette rupture des négociations est de nature à marquer la fin des fonctions d'une mission spéciale.

d) Article 13.

La Haute-Volta considère que le compromis suggéré par la Commission, consistant à associer l'Etat d'envoi au choix du siège de la mission spéciale, est de nature à porter atteinte à l'autorité souveraine de l'Etat de réception sur son territoire. Le Gouvernement voltaïque est d'avis que l'Etat de réception est à même de choisir le siège de la mission, sans participation de l'Etat d'envoi, étant entendu que le choix de l'Etat de réception portera sur une localité convenable, tenant compte de toutes les circonstances qui pourraient affecter le bon fonctionnement de la mission spéciale.

e) En ce qui concerne le point de savoir s'il faut ou non élaborer des règles juridiques particulières pour les missions spéciales dites à un niveau élevé dont les chefs occupent une position officielle élevée dans leurs Etats [q], le gouvernement voltaïque présente les observations suivantes:

Il est vrai que la pratique ne fait aucune distinction, quant à la condition juridique, entre les missions spéciales à la tête desquelles se trouve une personnalité officielle de l'Etat d'envoi et les autres missions. Ainsi le projet de dispositions relatives à ces missions spéciales dites à un niveau élevé, soumis à l'appréciation des gouvernements, est-il de nature à attirer l'attention de ceux-ci sur cet état de chose dans les relations entre Etats.

Dans le paragraphe *f* de la règle 2, relatif à la cessation de la fonction de la mission spéciale dont le chef d'Etat est le chef, il faudrait aussi considérer la rupture des négociations, objet de la tâche de la mission spéciale, comme devant entraîner la fin de la mission spéciale. Il faudrait donc appliquer aussi l'opinion émise au paragraphe *i*, de la règle 2, relatif au libre mouvement du chef d'Etat. Pour des questions de sécurité, il est nécessaire, en effet, qu'il y ait un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception limitant le libre mouvement du chef d'Etat.

Pourtant, la pratique est souvent différente. Beaucoup de chefs d'Etat, pour des considérations personnelles, aiment disposer d'une grande liberté de mouvement, afin de se trouver en contact avec la foule. D'autres aiment même à décliner toute protection dans certaines situations. Il y a là des cas qui touchent au problème de la sécurité des missions spéciales ayant à leur tête un chef d'Etat. Le Gouvernement voltaïque souhaiterait que l'on insère des dispositions expresses dans le projet sur ce sujet.

12. — Israël

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 24 AVRIL 1966 DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Original: anglais*]

1. En présentant les observations ci-après, le Ministère des affaires étrangères tient à rendre un hommage tout particulier au Rapporteur spécial, le professeur Milan Bartoš, tant pour les deux rapports qu'il a présentés que pour la contribution si remarquable qu'il a apportée aux travaux de la Commission sur la question des missions spéciales.

Le Ministère des affaires étrangères exprime également l'espoir que la Commission réussira à achever l'étude de cette question avant l'expiration du mandat de ses membres actuels.

2. La question de la forme définitive que le projet d'articles devra revêtir exigera sans doute un examen approfondi. On considère en effet que, si l'élaboration d'une convention du genre de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires constituait une réalisation qui mériterait tous les efforts, il pourrait se révéler difficile, en dernière analyse, de codifier ce sujet au moyen d'une convention élaborée au sein d'une conférence de plénipotentiaires. Il semblerait donc souhaitable que la Commission étudie toutes autres possibilités qui pourraient s'offrir.

3. Le projet d'articles traitant d'une question qui est étroitement liée à celle qui fait l'objet de la Convention de Vienne de 1961, il est à espérer qu'il sera possible de l'aligner davantage sur ladite Convention (et, le cas échéant, sur la Convention de Vienne de 1963), tant du point de vue de la rédaction que de l'ordonnance des articles.

4. A cette fin, il serait particulièrement utile que la Commission puisse élaborer, en vue de son insertion dans le projet, un article qui contiendrait la définition des termes les plus fréquemment employés, en donnant à ces termes le sens qui leur est attribué dans la Convention de 1961 et en renvoyant, chaque fois que cela est possible, à ladite Convention.

[p] *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 109, art. 4.

[q] Voir note g plus haut.

Ces définitions porteraient probablement sur des expressions telles que: missions spéciales, chef de la mission spéciale, membres de la mission spéciale, personnel (diplomatique, administratif et technique, gens de services, personnel privé), locaux, etc.

5. Il est permis de penser que le projet d'articles gagnerait à être abrégé; il suffirait à cette fin de multiplier les renvois et de fusionner certains articles.

Article 4

6. Il est proposé d'insérer, à la fin de la première phrase du paragraphe 2, les mots « selon le cas » précédés d'une virgule, afin que cette disposition puisse s'appliquer plus facilement aux différentes situations qui pourraient se présenter; la formule « selon le cas » figure d'ailleurs dans le passage correspondant du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention de Vienne de 1961.

Article 6

7. Cet article établit une distinction entre « une délégation » et le « personnel » (voir, par exemple, le paragraphe 5 du commentaire relatif à cet article). Le paragraphe 3 de l'article prévoit que l'effectif du personnel peut être limité, mais ne dit rien au sujet de l'effectif de la délégation. L'article 11 de la Convention de Vienne de 1961 prévoit la possibilité de limiter l'effectif de « la mission » — ce qui, dans l'article considéré, correspond à « la délégation » — et il semblerait souhaitable d'insérer une disposition analogue dans cet article. Le paragraphe 3 serait alors ainsi conçu:

> « A défaut d'accord explicite sur l'effectif d'une mission spéciale et de son personnel, l'Etat de réception peut exiger que l'effectif de la mission spéciale et de son personnel soit maintenu . . . »

Article 7

8. Il semble qu'on pourrait utilement incorporer l'article 41 dans cet article.

Article 8

9. En ce qui concerne l'expression « une personne » (*any person*), qui figure à l'alinéa *c*, il serait peut-être utile d'introduire, dans le commentaire, une explication comme celle que le Rapporteur spécial a donnée au cours du débat et qui figure au paragraphe 14 du compte rendu analytique de la 762e séance de la Commission [r].

Articles 9 et 10

10. Il ne semble pas nécessaire d'appliquer des critères différents dans le paragraphe 1 de l'article 9 et dans l'article 10; c'est pourquoi il est proposé de fusionner les deux textes comme suit:

> « Sauf accord contraire, dans le cas où deux ou plusieurs missions spéciales se réunissent pour l'accomplissement d'une tâche commune, ou à l'occasion d'une cérémonie ou d'une manifestation protocolaire, la préséance entre leurs membres et leur personnel respectifs est déterminée par l'ordre alphabétique du nom des Etats intéressés. »

Article 12

11. On estime qu'il serait peut-être préférable de placer cet article avec les articles 43 et 44 vers la fin du projet.

Article 13

12. Il est fait emploi de la formule « sauf accord préalable » pour introduire la règle supplétive, tandis qu'à l'article 9, on a employé l'expression « sauf accord contraire », et dans les articles 21 et 26 l'expression « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ». Il est suggéré d'employer la même formule dans l'ensemble du projet pour exprimer la règle supplétive.

Article 16

13. Bien que le paragraphe 1 semble implicitement admettre le droit pour « l'Etat tiers » de retirer son consentement, il serait peut-être préférable d'insérer un paragraphe distinct pour prévoir une éventualité aussi importante (rédigé à peu près comme le paragraphe 8 du commentaire de l'article); ce paragraphe, dont la teneur suit, pourrait en même temps prévoir la possibilité d'un accord exprès en sens contraire:

> « 3. A moins que l'Etat tiers et les Etats d'envoi intéressés n'en conviennent autrement, l'Etat tiers peut à tout moment, et sans avoir à motiver sa décision, retirer son hospitalité aux missions spéciales qui se trouvent sur son territoire et leur interdire de se livrer à des activités quelles qu'elles soient. En pareil cas, les Etats d'envoi rappelleront sans délai leurs missions spéciales respectives, et les missions elles-mêmes cesseront toute activité dès qu'elles auront été informées par l'Etat tiers que l'hospitalité leur a été retirée. »

Dans le texte anglais du paragraphe 2 il est proposé d'employer l'expression « Etats d'envoi » au pluriel puisqu'il y aura certainement plus d'un « Etat d'envoi ».

Article 19

14. Il semblerait souhaitable, du point de vue pratique, d'ajouter au paragraphe 1 une disposition analogue à celle qui figure dans la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963: « Toutefois, ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates ».

Il y aurait peut-être lieu d'examiner l'opportunité d'établir une distinction entre le cas d'une mission spéciale qui réside dans une ville où l'Etat d'envoi a une mission permanente et celui d'une mission spéciale qui se trouve dans une ville où il n'y a pas de mission permanente et de rendre la disposition susmentionnée applicable dans le premier cas seulement.

Articles 23 à 32 inclus

15. Ces articles, qui traitent essentiellement des questions d'exonération et d'immunité, parlent tantôt du « personnel » des missions spéciales, tantôt du « personnel diplomatique », sans que cette distinction se justifie réellement dans chaque cas, compte tenu surtout des dispositions de l'article 32. Il est donc suggéré d'employer le terme « personnel » tout au long des articles précités et de modifier l'article 32 en conséquence.

Article 39

16. L'attention de la Commission est appelée sur l'emploi, au paragraphe 1, de l'expression « dans un Etat étranger »; il serait peut-être préférable, dans le contexte, de dire « dans un autre Etat », étant donné que, pour chacun, sauf lorsqu'il s'agit de « son pays » (expression qui figure également dans ledit paragraphe), tout autre pays est un « Etat étranger », y compris « l'Etat tiers » (également mentionné dans ce paragraphe).

Quant au paragraphe 4, il est suggéré de supprimer le membre de phrase « soit par la demande de visa soit par une notification » et de substituer aux mots « été informé » à la troisième ligne de ce paragraphe, l'expression « reçu notification ».

Article 42

17. Le libellé du deuxième paragraphe du commentaire ne semble pas très clair.

[r] *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. I, p. 266.

Quant au fond de cet article, la Commission voudra peut-être réexaminer la proposition tendant à insérer une disposition permettant aux membres d'une mission spéciale de se livrer, dans des cas particuliers, à certaines activités de caractère professionnel ou autre pendant leur présence dans l'Etat de réception; à cette fin, on pourrait par exemple remplacer le point qui figure à la fin de l'article par une virgule et ajouter les mots « sans l'autorisation préalable expresse dudit Etat ».

Articles 43 et 44

18. *a*) L'article 43 emploie les formules « personnes bénéficiant des privilèges et immunités » et « membres de la famille de ces personnes », au lieu de la formule « membres de la mission spéciale, son personnel, les familles, etc. », ce qui serait plus conforme à la terminologie employée dans d'autres parties du projet d'articles.

b) L'article 43 stipule que l'Etat de réception doit mettre à la disposition des personnes qui y sont mentionnées les moyens de transport nécessaires « pour eux-mêmes et pour leurs biens ». Cependant l'article 44, qui traite d'une situation très analogue nécessitant également le retrait de la mission spéciale et de tout ce qui en fait partie, parle de « ses biens et ses archives », mais ne contient aucune disposition sur le retrait effectif de ces « biens et archives » du territoire de l'Etat de réception;

c) Le paragraphe 1 de l'article 44 prévoit que la mission diplomatique permanente ou un poste consulaire de l'Etat d'envoi peut « prendre possession » des « biens et archives »; or, il peut arriver que l'Etat d'envoi n'ait pas de mission diplomatique permanente ni de poste consulaire sur le territoire de l'Etat de réception.

d) Le paragraphe 3 de l'article 44 ne pourrait pas être appliqué non plus, car il se pourrait qu'aucun Etat tiers n'ait, dans le territoire de l'Etat de réception, de mission qui puisse se charger de la garde des « biens et archives » de la mission de l'Etat qui a cessé ses fonctions.

Il semble donc nécessaire de prévoir expressément la possibilité de retirer les archives susmentionnées du territoire de l'Etat de réception dans les cas envisagés aux articles 43 et 44.

Chapitre III, Section C, du Rapport

19. *a*) *Paragraphe 48*. Tout en reconnaissant pleinement l'intérêt qui s'attache au travail accompli par le Rapporteur spécial qui a préparé le projet de dispositions concernant « les missions spéciales dites à un niveau élevé » [s], on estime qu'il n'y a aucune raison particulière de traiter cette question dans le cadre du projet d'articles sur les missions spéciales.

b) *Paragraphe 50*. La question des rapports entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux revêt indubitablement une importance considérable et il est à espérer que la Commission lui consacrera un examen plus approfondi en temps opportun.

13. — Jamaïque

OBSERVATIONS TRANSMISES SOUS LE COUVERT D'UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 3 MAI 1967 DU CHARGÉ D'AFFAIRES AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original : anglais*]

Article 2

Il n'y a pas lieu d'inclure dans les articles une règle relative à la question du chevauchement des compétences. La question de savoir s'il faut présumer que la tâche de la mission spéciale est exclue de la compétence de la mission diplomatique permanente doit être réglée par l'accord particulier intervenu au sujet de la mission spéciale entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception.

Article 9

Etant donné que le projet d'articles doit constituer la base d'une convention internationale sur les missions spéciales, il y a lieu de prescrire que la préséance entre les missions spéciales est déterminée selon l'ordre alphabétique du nom des Etats; par souci d'uniformité, il faudrait prévoir que cet ordre sera celui qu'utilise l'Organisation des Nations Unies.

Article 11

Toute discrimination étant contraire aux principes du droit international, il ne paraît pas nécessaire d'inclure cette règle.

Section C [t]

Eu égard au fait que les missions ayant à leur tête le chef de l'Etat, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères ou un ministre membre du Cabinet sont nécessairement menées au niveau le plus élevé, toute tentative faite en vue d'élaborer des règles de droit qui régiraient ces missions constituerait un pas en arrière.

14. — Japon

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 27 JUILLET 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original : anglais*]

Remarques générales

1. Il n'existe actuellement pas de pratique internationale bien établie en ce qui concerne les missions spéciales, et les problèmes qu'elles soulèvent doivent être résolus à mesure qu'ils se présentent. Le Gouvernement japonais ne voit pas la nécessité, au stade actuel, de formuler une série de règles spéciales à ce sujet et estime préférable de s'en remettre à la méthode empirique. (C'est pourquoi, si l'on décide quand même de codifier la matière, il faudrait adopter des règles aussi simples que possible).

2. Les observations suivantes sur le projet de la Commission du droit international sont formulées en partant de l'hypothèse que la codification du droit touchant les missions spéciales se fera plus ou moins selon les grandes lignes définies dans le projet de la Commission. Elles ne modifient en rien la position fondamentale du Gouvernement japonais telle qu'elle est exposée au paragraphe 1 ci-dessus.

3. Il est préférable de supprimer les dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé pour les raisons données au paragraphe 1 ci-dessus.

Observations sur le projet de la Commission du droit international

Article sur les définitions

1. Il serait souhaitable de préciser clairement dans un article sur les définitions le sens du terme « membre », ainsi que le champ d'action et la nature des « missions spéciales ». Il semble indispensable, en particulier, de donner l'expression « missions spéciales »

[s] Voir note g plus haut.

[t] *Ibid.*

une définition claire qui en limite l'application aux missions qui méritent vraiment de jouir des immunités et privilèges visés dans le présent projet d'articles.

Position générale en ce qui concerne la première partie

2. L'organisation et le fonctionnement des missions spéciales dont il est question dans la première partie n'étant pas encore fixée de façon définitive, il est prématuré de formuler des règles détaillées à ce sujet. Au stade actuel, la codification devrait se limiter à l'énonciation, sous une forme concise, des principes fondamentaux, de façon à laisser le droit coutumier se développer de façon naturelle.

Article premier

3. Au paragraphe 3 du commentaire *, la Commission du droit international semble admettre que l'envoi et la réception de missions spéciales peuvent avoir lieu même entre deux Etats qui ne se reconnaissent pas. Mais le paragraphe 2 de l'article en question pourrait être interprété comme signifiant qu'il doit y avoir au moins reconnaissance mutuelle pour que l'envoi et la réception de missions spéciales puissent avoir lieu. Il semble donc nécessaire d'ajouter une disposition allant dans le sens du commentaire cité plus haut.

Article 2

4. S'agissant de la question soulevée au paragraphe 5 du commentaire — faut-il insérer également dans le texte définitif des articles une règle touchant les compétences respectives des missions spéciales et des missions permanentes — le Gouvernement japonais estime que la question du partage des pouvoirs et des fonctions devrait faire l'objet, dans chaque cas particulier, d'un accord entre les Parties intéressées et qu'une règle à ce sujet n'est pas nécessaire.

Article 8

5. En ce qui concerne le paragraphe 2, qui prévoit que la mission spéciale peut adresser elle-même une notification directe à l'Etat de réception, le Gouvernement japonais n'est pas certain que l'on puisse qualifier cette pratique, comme le fait le paragraphe 8 du commentaire, de « coutume raisonnable ».

Article 16

6. Le Gouvernement japonais souhaiterait recevoir des précisions au sujet des deux questions d'interprétation que voici:

a) L'Etat tiers mentionné à l'article 16 n'a-t-il pas, une fois qu'il a donné son consentement à l'activité de missions spéciales, les droits et les obligations de l'Etat de réception tels qu'ils sont définis dans le présent projet ?

b) Si l'on adopte la définition de la mission spéciale énoncée à l'article premier de l'avant projet d'articles établi par la Commission du droit international à sa douzième session, les missions spéciales qui ne déploient leur activité que sur le territoire d'un Etat tiers risquent de ne pouvoir être considérées comme des « missions spéciales » au sens dudit article. Comment résoudre ce problème ?

Position générale en ce qui concerne la deuxième partie

7. Le Gouvernement japonais accepte, *de lege ferenda*, l'idée de base dont s'inspire le projet de la Commission de droit international, à savoir qu'il convient d'accorder, en principe, aux missions spéciales les mêmes privilèges et immunités qu'aux missions diplomatiques permanentes, à condition de définir avec précision la nature et le champ d'action de la mission spéciale, comme il a été suggéré à propos de l'article sur les définitions.

Le Gouvernement japonais admet également que pour la deuxième partie il sera nécessaire d'aller assez dans le détail, une fois défini l'esprit général du projet, car cette partie traite des droits et obligations de fond des Etats intéressés. (Il en va différemment de la première partie: on pourrait fort bien, sans que les intérêts des parties aient vraiment à en souffrir, s'en remettre à la pratique pour la solution des questions d'organisation et de fonctionnement qui font l'objet de la première partie.)

Rapports avec d'autres accords internationaux

8. Il semble souhaitable de reprendre l'article 73 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, qui dispose que:

« 1) Les dispositions de la présente Convention ne portent pas atteinte aux autres accords internationaux en vigueur dans les rapports entre les Etats parties à ces accords.

« 2) Aucune disposition de la présente Convention ne saurait empêcher les Etats de conclure des accords internationaux confirmant, complétant ou développant ses dispositions ou étendant leur champ d'application. »

15. — Malawi

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 20 JANVIER 1966 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

La Mission permanente du Malawi a l'honneur d'informer le Secrétaire général que le Gouvernement du Malawi a étudié avec intérêt le projet d'articles sur les missions spéciales, qui lui paraît irréprochable. Le Gouvernement du Malawi n'a ni observations ni suggestions à présenter et sera heureux d'être tenu au courant des travaux futurs de la Commission en ce qui concerne cette convention.

16. — Malte

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 13 MAI 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

Section B du chapitre III: Projet d'articles sur les missions spéciales

Article 2

La question du conflit d'autorité qui pourrait résulter de l'existence simultanée d'une mission diplomatique permanente et d'une mission spéciale est très importante et il conviendrait de faire figurer dans le texte définitif une règle en la matière. L'absence d'une telle règle pourrait créer des doutes quant à la validité des actes accomplis par les missions spéciales, ce qui est fort peu souhaitable. La question de la compétence ou des pouvoirs d'une mission est une question fondamentale et, faute de règles à ce sujet, une mission spéciale risquerait de se voir privée de son attribut essentiel, qui est le pouvoir d'accomplir sa tâche.

Quant à la nature de la règle qu'il conviendrait d'énoncer dans le texte définitif, il est admis que la mission permanente conserve certains pouvoirs nonobstant la présence d'une mission spéciale.

* Le terme « commentaire » s'entend du commentaire relatif à chaque article qui figure dans le rapport de la Commission du droit international sur sa dix-septième session (A/6009). [Note du Gouvernement.]

Mais ces pouvoirs se rapportent à des questions qui intéressent la mission spéciale elle-même: son mandat, notamment les limites de celui-ci et sa révocation, les changements qui peuvent être apportés à la composition de la mission, plus particulièrement ceux qui concernent le chef de la mission et le rappel de la mission spéciale. En revanche, du fait qu'un Etat juge nécessaire ou utile d'envoyer une mission spéciale, on peut présumer qu'en l'absence d'une déclaration expresse en sens contraire la tâche confiée à la mission est temporairement exclue de la compétence de la mission diplomatique permanente.

Article 11

On constate que dans cet article la question de savoir s'il conviendrait d'inclure dans le projet une règle appropriée relative à la non-discrimination de la part de l'Etat de réception entre diverses missions spéciales est limitée à la discrimination « en ce qui concerne la réception et l'entrée en fonctions des missions spéciales de la part de l'Etat de réception, même s'il s'agit de missions spéciales de même genre »; tandis que le problème de la non-discrimination sous son aspect plus général est mentionné au paragraphe 49 du rapport (page 38).

Il ne semble pas indiqué d'inclure dans l'article 11 une disposition spéciale relative à la non-discrimination, car ou bien une telle disposition aurait une portée trop restreinte ou bien, si elle était étendue à l'ensemble de la question de la non-discrimination, elle ne serait pas à sa place. Il y aurait lieu par contre d'insérer dans le texte définitif un nouvel article correspondant à l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et à l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires. La grande diversité des missions spéciales quant à leur nature et à leurs tâches ne devrait pas justifier, dans l'application de règles énoncées dans le projet d'articles, une discrimination entre les Etats.

Section C du chapitre III

Pour ce qui est du paragraphe 48 du rapport, il semble qu'il y ait lieu de faire une distinction entre les missions spéciales ordinaires et celles dirigées par une personnalité importante. Le texte actuel des articles appelle en effet de légères modifications lorsqu'il s'agit d'une mission dirigée par des personnes occupant certains postes élevés et ces modifications apparaissent dans le projet de dispositions préparé par le Rapporteur spécial. C'est pourquoi il conviendrait d'élaborer des règles spéciales et de les faire figurer dans le texte définitif.

Le paragraphe 50 n'appelle pas d'observations, surtout si celles qui ont été faites plus haut à propos du paragraphe 49 sont acceptées.

Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé, proposé par le Rapporteur spécial [u]

On ne voit pas pourquoi les dispositions de l'alinéa *c*) de la Règle 2, qui s'appliquent aussi à une mission spéciale dirigée par un ministre des affaires étrangères (alinéa *c* de la Règle 4) ou par un ministre membre du Cabinet (alinéa *a* de la Règle 5) ne s'appliquent pas également à une mission spéciale dirigée par un chef de gouvernement.

Si l'on admet qu'une mission spéciale dirigée par l'une des personnalités importantes mentionnées dans le projet de dispositions est une mission spéciale à un niveau élevé (ce qu'implique l'addition de règles spéciales régissant ces missions), l'alinéa *d* de la Règle 2 devrait s'appliquer, *mutatis mutandis*, aux autres missions spéciales à un niveau élevé. Cela se justifie d'ailleurs par la règle, proposée pour toutes les missions de ce genre, selon laquelle le niveau de la mission change dès que le chef de la mission quitte le territoire de l'Etat de réception.

[u] *Ibid.*

17. — Pakistan

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 21 FÉVRIER 1967 DU REPRÉSENTANT PERMANENT PAR INTÉRIM AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

Article introductif

1. Il est souhaitable qu'il y ait un article introductif contenant une définition des termes utilisés dans plusieurs articles du projet sur les missions spéciales. Le Rapporteur spécial a présenté un article introductif provisoirement intitulé article 0 définissant différents termes. Si la Commission adopte cet article, le texte d'un grand nombre d'articles s'en trouvera allégé car on évitera la répétition de définitions formelles.

Article 7

2. Normalement, de par ses fonctions, le Chef de la mission spéciale est seul autorisé à agir, au nom de la mission spéciale, alors que le paragraphe 2 de l'article 7 semble prévoir qu'une autre personne peut également être autorisée à le faire. Cela pourrait être exprimé plus clairement si l'on ajoutait à l'article 7 un paragraphe 3 ainsi libellé:

« 3. Tout membre de la mission spéciale peut être autorisé à accomplir des actes déterminés au nom de la mission. »

Article 17

3. Puisque les missions spéciales doivent bénéficier de facilités, privilèges et immunités, compte tenu de la nature de leurs fonctions et de leurs tâches, il y aurait intérêt à ajouter, à l'article 17, le paragraphe 2 ci-après pour préciser la position et dissiper les inquiétudes que certains gouvernements ont exprimées dans leurs observations:

« 2. Les facilités, privilèges et immunités prévus dans la deuxième partie des présents articles sont accordés dans la mesure où les présents articles l'exigent, à moins que l'Etat de réception et l'Etat d'envoi n'en conviennent autrement. »

Projet de dispositions relatives aux missions spéciales dites à un niveau élevé [v]

4. Au cours de sa seizième session, la Commission du droit international a décidé d'inviter son Rapporteur spécial à soumettre à la session suivante un article relatif à la condition juridique des missions spéciales dites à un niveau élevé, y compris, en particulier, les missions spéciales à la tête desquelles se trouvent des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement, des ministres des affaires étrangères et des ministres membres du cabinet. Le Rapporteur a préparé le projet annexé au rapport de la Commission sur les travaux de sa dix-septième session, qui a été présenté à l'Assemblée générale à sa vingtième session. Ce projet comporte six règles qui seraient annexées aux articles sur les missions spéciales et feraient exception à ces articles dans le cas des missions spéciales dirigées par des chefs d'Etat, des chefs de gouvernement, des ministres des affaires étrangères ou des ministres membres du cabinet. Dans la mesure où ces règles semblent se rapporter à la question du statut international des chefs d'Etat, etc., on est en droit de se demander s'il est vraiment nécessaire de les faire figurer dans les articles sur les missions spéciales.

5. Le projet d'articles sur les missions spéciales, tel qu'il a été définitivement adopté par la Commission du droit international, devrait servir de base à une convention séparée sur les missions

[v] *Ibid.*

spéciales, qui serait directement rattachée aux deux conventions de Vienne, Convention sur les relations diplomatiques (1961) et Convention sur les relations consulaires (1963,) mais ne serait un appendice à aucune d'elles.

18. — Pays-Bas

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 13 DÉCEMBRE 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Sujets non traités

1. Dans les observations qu'il a communiquées en mars 1958 au sujet du projet « d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques » que la Commission du droit international avait rédigé en 1957, le Gouvernement des Pays-Bas avait formulé certains commentaires (voir p. 134 de l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II) sur l'*application des articles en temps de guerre*, le jeu du *principe de la réciprocité*; la possibilité de prendre des *mesures de représailles* et celle d'adopter une *législation extraordinaire*. Les mêmes observations s'appliquent au projet d'articles sur les missions spéciales.

Termes et définitions

2. Le Gouvernement des Pays-Bas a pris note de l'intention de la Commission du droit international [voir par. 46 (p. 38) du rapport A/6009] de donner, dans un article liminaire, les définitions de quelques-uns des termes employés dans le projet. Il ne paraît pas nécessaire de définir des expressions telles que « chef de la mission spéciale », qui sont suffisamment explicites par elles-mêmes, ni des expressions telles que « membres du personnel administratif et technique », qui sont utilisées dans le projet au sens qui leur est donné dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Certaines expressions sont toutefois employées dans un sens différent de celui qu'elles ont dans la Convention de Vienne. Cela est logique, car il est inévitable que pour des missions de nature différente (certaines missions spéciales peuvent être composées de quelques fonctionnaires de même rang, tandis que toute mission diplomatique permanente a à sa tête un chef) on emploie des terminologies quelque peu différentes. Il est en effet souhaitable, dans de tels cas, de donner des définitions.

Parfois, une même expression est employée dans des sens différents dans les divers articles du projet. La terminologie devrait être plus uniforme.

Exemples:

« *Membres de la mission spéciale* »: Dans la Convention de Vienne (alinéa *b* de l'article premier), l'expression « Membres de la mission » est employée pour désigner « le chef de la mission et les membres du personnel ». Dans le présent projet, cette expression n'est employée dans cette acception collective qu'à l'article 21 et au paragraphe 2 de l'article 37. Aux paragraphes 1 des articles 4 et 6 et à l'article 18, l'expression englobe le chef de la mission, mais non les membres du personnel. Dans d'autres articles, l'expression ne doit s'entendre ni du chef de la mission, ni des membres du personnel.

« *(Membres du) personnel de la mission spéciale* »: Comme on l'a déjà fait observer, les membres du personnel et les membres de la mission sont mentionnés séparément dans presque toutes les dispositions du présent projet, alors que dans la Convention de Vienne (alinéa *c* de l'article premier), le terme « personnel » est employé pour désigner tous les membres de la mission, à l'exception du chef de celle-ci. Une fois pourtant, au paragraphe 1 de l'article 23, ledit terme est employé dans le projet au même sens que dans la Convention de Vienne. Le mot « personnel » est utilisé dans un troisième sens au paragraphe 3 de l'article 6, où il est synonyme de « mission » (cf. par. 6 et 7 du commentaire de la Commission du droit international) englobant ainsi le chef de la mission. On ne voit pas bien quel est le sens du mot « personnel » au paragraphe 2 de l'article 6; le paragraphe 5 du commentaire de la Commission du droit international est ambigu sur ce point: la Commission déclare qu'une mission spéciale, même si elle comprend plus d'un membre, « peut s'adjoindre » un personnel, encore que la Commission se réfère expressément à la définition du mot « personnel » donnée dans la Convention de Vienne.

« *Membres du personnel diplomatique* »: La distinction entre personnel et mission est rigoureusement maintenue en ce qui concerne le personnel diplomatique, de sorte que dans le texte des articles relatifs au personnel diplomatique, celui-ci est toujours mentionné en tant que groupe *distinct* des membres de la mission (voir art. 24 et suivants). On ne voit pas très bien quels sont les fonctions et le statut que la Commission du droit international entend assigner au personnel *diplomatique* dans le cadre de la mission spéciale. Il y a lieu de noter que les membres de la mission (le terme « mission » devant être entendu au sens restreint qui lui est donné dans le projet) peuvent également avoir des rangs diplomatiques (comparer les par. 3 et 4 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 9), mais que tous les membres du personnel diplomatique n'ont pas nécessairement un rang diplomatique (voir la fin du par. 5 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 6).

« *Locaux de la mission spéciale* »: Dans la Convention de Vienne (alinéa *i* de l'article premier), l'expression correspondante s'applique également à la résidence officielle du chef de la mission. A l'article 15 du présent projet, elle n'englobe pas la résidence officielle du chef de la mission. L'emploi de l'expression « locaux de la mission spéciale » au sens restreint, tant à l'article 19 qu'au paragraphe 2 de l'article 40, rencontre l'agrément du Gouvernement néerlandais.

« *Personnes au service privé* »: Cette expression, qui ne figure pas dans la Convention de Vienne, est employée à l'article 34 et au paragraphe 2 de l'article 36 du présent projet. Cela prête à confusion, car on est porté à croire qu'il s'agit d'une partie du personnel de la mission. Cette expression devrait être remplacée par les mots « domestiques privés », conformément au paragraphe 1 *d* de l'article 8.

« *Toutes les personnes qui entrent dans la composition des missions spéciales* »: Cette expression, qui ne figure pas dans la Convention de Vienne, est employée au paragraphe 1 de l'article 40 du présent projet.

Portée et valeur juridiques de la réglementation

3. Si l'on peut voir dans l'octroi aux missions diplomatiques permanentes des importants privilèges et immunités qui ont été codifiés dans la Convention de Vienne de 1961 l'effet d'une tendance à respecter ce que l'histoire a consacré, il n'en va pas de même en ce qui concerne « les missions diplomatiques *ad hoc* ». Cette considération et le fait que l'expression « mission spéciale » * englobe une très grande variété d'activités intergouvernementales sont autant d'arguments en faveur d'une réglementation aussi étroite que possible. Si besoin est, les gouvernements intéressés peuvent toujours, pour certaines missions spéciales, prendre séparément, dans chaque cas, des dispositions complémentaires, soit par voie bilatérale, soit sur le plan régional dans les relations entre certains Etats.

* Voir les catégories énumérées aux paragraphes 79 à 117 du premier rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 85 à 92. [Note du Gouvernement.]

La fréquence des missions spéciales constitue un autre argument en faveur d'une réglementation étroite.

Le Gouvernement néerlandais tient en outre à souligner le danger inhérent à la création de précédents. Si le présent arrangement est élevé au niveau de celui en vigueur pour les missions diplomatiques permanentes avant que l'on ne soit réellement assuré que chacune des règles est une condition absolument indispensable de l'accomplissement de la tâche en toute indépendance, on risque d'être trop porté à faire régir par les mêmes dispositions le statut des représentants de gouvernements aux conférences internationales et celui des fonctionnaires d'organisations internationales.

Enfin, il importe de garder présente à l'esprit la différence existant en ce qui concerne leur fonction, entre les missions spéciales provenant de pays à économie planifiée et celles provenant de pays à économie de marché. Non seulement le nombre des cas dans lesquels l'étude de débouchés commerciaux ou l'établissement de relations commerciales sont confiés à des représentants de gouvernements est plus élevé dans les pays à économie planifiée que dans les pays à économie de marché, mais la conception des fonctions des missions gouvernementales commerciales qu'ont les pays où le commerce tout entier est une activité de l'Etat est différente de celle que se font les pays où le commerce est essentiellement aux mains d'entreprises privées. Accorder des privilèges et immunités aux missions commerciales qui agissent au nom d'un Etat équivaudrait à favoriser davantage ces Etats que ceux qui laissent généralement aux milieux du commerce et de l'industrie le soin d'envoyer à l'étranger des missions commerciales.

4. Aux arguments en faveur de la limitation des privilèges et immunités on peut opposer le fait que, dans certaines régions, notamment dans les pays nouvellement indépendants, les privilèges et immunités accordés aux représentants de gouvernement sont beaucoup plus appréciés que dans les pays ayant des traditions diplomatiques de longue date. Certains pays nouvellement indépendants voient dans ces privilèges et immunités, non seulement un moyen permettant aux intéressés de s'acquitter plus aisément de leurs fonctions, mais aussi un symbole de leur indépendance récemment acquise.

En outre, dans les territoires où le gouvernement manque de stabilité, les missions pourraient avoir besoin de garanties supplémentaires pour pouvoir accomplir leur tâche sans difficulté et sans interruption.

C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais ne voudrait pas que, pour rétrécir la réglementation, on supprime toute règle qui ne serait pas applicable à toutes les catégories de missions spéciales. Nombre des règles élaborées par la Commission du droit international, bien qu'elles ne soient pas applicables en toutes circonstances, pourraient être d'une grande utilité dans certaines situations et contribueraient au développement progressif du droit international.

Il serait bien préférable de restreindre la réglementation en donnant aux Etats une plus grande latitude pour s'écarter des règles élaborées, chaque fois qu'ils jugent souhaitable de le faire.

Le Rapporteur spécial a pensé (voir par. 26 du deuxième rapport de M. Bartoš)[w] qu'il devrait ressortir du texte même de chacun des articles quelles sont les règles auxquelles les parties peuvent déroger librement. C'est de cette idée que procèdent des expressions telles que « sauf accord contraire » ou expressions analogues, qui figurent au paragraphe 3 de l'article 6, au paragraphe 1 de l'article 9, au paragraphe 1 de l'article 13 et aux articles 21 et 41, ainsi que le libellé de certains articles, où l'on trouve par exemple le mot « normalement » à l'article 7, ou les expressions « en principe » et « l'Etat de réception peut se réserver » à l'article 14; voir également la deuxième phrase de l'article 34.

[w] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 120.

En conséquence, le Gouvernement néerlandais suggère que, pour les règles applicables à chaque mission spéciale, on adopte des dispositions plus restrictives que celles proposées par la Commission du droit international (*jus cogens*) mais qu'en revanche on donne aux Etats plus de liberté que ne le fait la Commission du droit international dans son projet (*jus dispositivum*) en prévoyant qu'ils peuvent:

Suspendre l'application de certaines règles par consentement mutuel (en disant, par exemple, « sauf accord contraire . . . »)

ou

Compléter d'un commun accord les règles par une méthode fort simple qui consisterait à déclarer que d'autres règles déjà élaborées seraient applicables à une mission particulière (on pourrait dire « à la demande de l'Etat d'envoi et à condition que l'Etat de réception ne s'y oppose pas . . . »).

En outre, des accords complémentaires d'une plus vaste portée pourraient bien entendu être conclus, mais il n'est nullement nécessaire de le prévoir expressément dans le présent projet.

C'est dans cet ordre d'idées que le Gouvernement néerlandais formule ses observations sur les différents articles. L'arrangement proposé convient d'ailleurs mieux au développement progressif de ce chapitre du droit international dont le contenu doit encore, pour la plus grande part, être façonné et mis au point conformément aux données de l'expérience pratique acquise par les Etats.

Articles du projet

Article premier et article 2

5. Ces articles n'indiquent pas clairement dans quelles circonstances une mission a le statut de « mission spéciale ». Certes, les règles régissant les missions spéciales ne peuvent être interprétées comme devant s'appliquer à tout groupe itinérant de représentants de gouvernements que l'on puisse concevoir, mais l'article premier et l'article 2 donnent à penser qu'est une « mission spéciale » toute mission qui est chargée d'une tâche déterminée et qui est acceptée par l'Etat de réception (ou peut-être même qui fait l'objet d'une simple acceptation tacite, comme le laisse entendre l'alinéa *c* du paragraphe 4 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article premier). Par suite de cette imprécision, un Etat de réception qui n'aurait pas voulu s'opposer à la visite annoncée d'une mission pourrait se trouver pris au dépourvu si l'Etat d'envoi lui demandait de reconnaître à celle-ci le statut, et notamment les privilèges et immunités, d'une mission spéciale après l'arrivée de ladite mission.

Le Gouvernement néerlandais estime qu'une mission ne devrait être considérée comme une mission spéciale que si l'Etat d'envoi et l'Etat de réception souhaitent tous deux lui accorder le statut de mission spéciale. En conséquence, il propose de modifier comme suit le début de l'article 2:

« La tâche d'une mission spéciale et *son statut en tant que tel sont déterminés* par consentement mutuel . . . etc. »

6. En ce qui concerne la question soulevée au paragraphe 5 du commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 2, le Gouvernement néerlandais ne voit pas la nécessité d'insérer dans le projet une règle délimitant les domaines de compétence respectifs de la mission spéciale et de la mission permanente. Dans la pratique, il serait peut-être bon que les gouvernements soient libres de se consulter par différentes voies.

Articles 3 et 4

7. Le Gouvernement néerlandais estime qu'en raison de la diversité des activités que peut recouvrir l'expression « mission spéciale » l'Etat de réception devrait avoir la possibilité, sauf accord contraire, de déclarer avant l'arrivée d'une mission qu'une

certaine personne n'est pas acceptable en tant que membre de la mission. Le libellé actuel de l'article 3 ne lui donne pas cette possibilité, et celui de l'article 4, eu égard notamment au paragraphe 2, ne permet à l'Etat de réception de déclarer qu'une personne est *persona non grata* qu'après l'arrivée de cette personne dans ledit Etat.

De l'avis du Gouvernement néerlandais, la clause proposée ne doit s'appliquer qu'aux membres de la mission et non aux membres du personnel de la mission.

On pourrait régler la question soit en rédigeant le paragraphe 2 de l'article 4 en termes plus généraux, soit en supprimant entièrement ce paragraphe, soit encore en inversant la disposition de l'article 3:

« Sauf accord contraire, l'Etat d'envoi *doit s'assurer que les personnes qu'il se propose de désigner comme chef et membres de la mission spéciale ont l'agrément de l'Etat de réception.* »

Article 5

8. Cet article n'appelle aucune objection, encore qu'il soit douteux que ses dispositions soient nécessaires.

Article 6

9. Voir les observations formulées à propos du deuxième exemple donné dans la section 2 ci-dessus.

Articles 9 et 10

10. Selon le Gouvernement néerlandais, il vaudrait mieux que la question de la préséance soit réglée, dans tous les cas, par le protocole en vigueur dans l'Etat de réception, comme le stipule l'article 10 pour les missions spéciales de cérémonie. Des règles de préséance applicables sur le plan international ne sont pas nécessaires, sauf pour des conférences multilatérales qui ne sont pas convoquées par l'Etat de réception. Or, le projet d'articles ne s'applique pas à de telles conférences. Le Gouvernement néerlandais propose donc de fondre en une seule disposition les articles 9 et 10, en omettant le paragraphe 1 de l'article 9 et en rendant les dispositions de l'article 10 applicables à toutes les missions spéciales.

Article 11

11. En ce qui concerne la question traitée au paragraphe 12 du commentaire de la Commission du droit international, on peut se demander s'il est nécessaire d'inclure dans le projet une clause relative à la discrimination entre les missions spéciales.

Article 13

12. Le Gouvernement néerlandais estime que les cas dans lesquels les Etats intéressés ne cherchent pas ou ne parviennent pas à s'entendre au préalable sur l'emplacement du siège d'une mission spéciale sont, en pratique, moins rares que la Commission du droit international ne le déclare au paragraphe 4 de son commentaire. Il n'est pas toujours d'usage de consulter à l'avance l'Etat de réception sur la question de l'emplacement du siège d'une mission spéciale, pas plus qu'il n'est généralement d'usage que l'Etat de réception formule ou attende des suggestions à ce sujet, surtout quand la mission spéciale est chargée de tâches essentiellement politiques dont elle peut s'acquitter dans un laps de temps relativement court (quelques heures ou quelques jours), ce qui est très souvent le cas. Il est plus habituel qu'une mission spéciale de ce genre soit installée dans les locaux de la mission permanente de l'Etat d'envoi ou établisse elle-même ses bureaux à l'endroit ou au voisinage immédiat de l'endroit où se trouve le siège du gouvernement de l'Etat de réception. En pareil cas, l'adresse de la mission spéciale est, au choix de l'Etat d'envoi, soit celle de la mission permanente, soit une adresse préalablement communiquée à l'Etat de réception par l'Etat d'envoi ou au nom de celui-ci. En général, l'Etat de réception n'élève pas d'objection en ce qui concerne le choix du siège, bien qu'il ait le droit de le faire dans des cas exceptionnels.

Même dans les pays où à l'heure actuelle les déplacements des étrangers en général et des diplomates étrangers en particulier sont encore soumis à de sévères restrictions, l'Etat de réception n'intervient pas nécessairement dans les questions concernant l'emplacement du siège d'une mission spéciale, pourvu que l'endroit choisi soit proche du lieu où est établi le gouvernement.

Le Gouvernement néerlandais propose de modifier comme suit le paragraphe 1 de l'article 13:

« 1. Sauf accord préalable, la mission spéciale a son siège dans la localité *choisie* par l'Etat d'*envoi, pourvu que l'Etat de réception ne s'y oppose pas.* »

Article 15

13. Bien qu'en général il n'y ait pas lieu de s'opposer à ce que le drapeau soit utilisé de la manière indiquée dans cet article, ce dernier ne paraît pas acceptable en tant que règle de *jus cogens*, en raison de la diversité des activités que recouvre l'expression « mission spéciale ». Les deux Etats intéressés devraient être libres, dans chaque cas, de déroger d'un commun accord aux dispositions de cet article. Le Gouvernement néerlandais propose en conséquence de faire figurer au début de l'article les mots suivants: « *Sauf accord contraire* ».

14. Les mots « *lorsqu'ils sont utilisés pour les besoins du service* » devraient être ajoutés après le membre de phrase « *et sur les moyens de transport de la mission* », conformément au paragraphe 2 de l'article 29 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. S'il paraît souhaitable, dans un cas particulier, d'arborer le drapeau et l'emblème sur des véhicules même lorsque ceux-ci ne sont pas utilisés pour les besoins du service, il sera toujours possible de s'entendre à ce sujet.

Article 17

15. Le dernier membre de phrase, « compte tenu de la nature et de la tâche de la mission spéciale », n'a pas d'effet, ou presque, sur les obligations de caractère général de l'Etat de réception, qui sont décrites dans la proposition principale de cet article. En fait, l'Etat de réception doit aussi, au titre de l'article 25 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, « tenir compte de la nature et de la tâche », de la mission permanente diplomatique ou consulaire, bien que ce membre de phrase ne figure pas dans ces deux articles.

Le fait que les fonctions que remplissent les missions spéciales, par opposition à celles que remplissent les missions permanentes diplomatiques et consulaires, ne servent pas nécessairement les intérêts de l'Etat d'envoi et de l'Etat de réception incite à penser qu'il faudrait rédiger cet article de manière à imposer à l'Etat de réception une obligation quelque peu différente dans le cas des missions spéciales. Une obligation maximale, celle d'accorder toutes facilités, incombe certes à l'Etat de réception en ce qui concerne les missions permanentes, mais, dans le cas d'une mission spéciale, l'Etat de réception ne doit être tenu que de lui donner l'aide minimale nécessaire pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche. Les Etats intéressés peuvent toujours s'entendre dans chaque cas particulier.

Le Gouvernement néerlandais propose de modifier comme suit le libellé de l'article 17: « L'Etat de réception accorde à la mission spéciale les facilités qui *peuvent être nécessaires* à l'accomplissement de ses fonctions. »

Article 18

16. Si l'on compare le texte de cet article à celui de l'article 21 de la Convention de Vienne de 1961, on constate qu'il n'est pas dit à l'article 18 que l'Etat de réception doit faciliter à l'Etat d'envoi l'acquisition de terrains ou de locaux; le Gouvernement néerlandais approuve cette omission. En revanche, le libellé du présent article est plus catégorique: l'Etat de réception est tenu d'aider la mission spéciale à obtenir les logements convenables pour ses membres et son personnel en toutes circonstances, tandis que, selon le deuxième paragraphe de l'article 21 de la Convention de Vienne, il doit le faire seulement « s'il en est besoin ». Le Gouvernement néerlandais ne voit aucune raison de se départir de cette dernière règle. L'expression « mission spéciale » recouvre des situations si diverses que l'on ne peut énoncer aucune règle générale stipulant que l'Etat de réception doit aider toutes les missions spéciales, quelles qu'elles soient. Les diverses missions diplomatiques remplissent toutes des fonctions comparables, qui sont toutes dans l'intérêt tant de l'Etat d'envoi que de l'Etat de réception, mais les fonctions des missions spéciales diffèrent considérablement et il arrive parfois qu'une mission spéciale accomplisse une tâche qui sert uniquement les intérêts de l'Etat d'envoi. C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais propose d'insérer au début du paragraphe 18 les mots suivants: « *S'il en est besoin* . . . ».

17. Selon le paragraphe 4 du commentaire, le dernier membre de phrase de l'article 18 s'applique au cas des missions spéciales qui, en raison de leurs fonctions, doivent disposer de bureaux ou de logements dans différentes localités, ou doivent changer de localité. Cela ressortirait plus clairement si, au lieu de dire « si c'est nécessaire », on disait: « . . . et, si la *situation l'exige*, d'assurer la mise à leur disposition . . . locaux ».

Article 19

18. *Paragraphe 1.* Ce n'est pas sans quelque hésitation que le Gouvernement néerlandais a décidé d'accepter la première phrase de ce paragraphe. Il présume que le terme « locaux » n'englobe pas nécessairement la résidence du chef de la mission, ni les logements occupés par les membres du personnel (voir l'observation formulée à propos du quatrième exemple donné dans la section 2 ci-dessus et la fin du paragraphe 3 du commentaire de la Commission du droit international).

La difficulté, une fois de plus, tient à la grande diversité des missions spéciales. Dans certains cas, la mission spéciale aura besoin de jouir de l'inviolabilité des locaux devant abriter ses bureaux pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions libre de toute entrave, alors que, dans d'autres, il lui suffira d'être assurée de l'inviolabilité de la personne de ses membres (article 24) ou de l'inviolabilité de ses documents (article 20). Le problème se complique du fait que, de l'avis du Gouvernement néerlandais, le degré minimal d'inviolabilité ne peut pas être déterminé par des règles de *jus dispositivum* sur lesquelles s'entendraient les Etats intéressés dans chaque cas particulier.

En conséquence, le Gouvernement néerlandais approuve la première phrase, mais sous réserve des précisions et restrictions énoncées dans les sections 19 et 20 ci-après.

19. Il y aurait lieu, par analogie avec le paragraphe 2 de l'article 31 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, d'ajouter à ce paragraphe la phrase suivante:

« *Toutefois, le consentement du chef de la mission spéciale peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre exigeant des mesures de protection immédiates.* »

Cette addition paraît nécessaire étant donné qu'il arrive fréquemment que les missions spéciales soient logées dans des édifices tels que des hôtels, où habitent et travaillent aussi d'autres personnes.

20. *Nouveau paragraphe.* Pour la même raison, il serait peut-être utile d'insérer après le paragraphe 1 un nouveau paragraphe qui reproduirait la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 19 du deuxième rapport de M. Bartoš, et qui serait donc ainsi conçu:

« 2. *Les dispositions du paragraphe 1 sont valables même dans le cas où la mission spéciale est logée dans un hôtel ou dans un autre bâtiment à usage commun, pourvu que les locaux utilisés par la mission spéciale soient déterminés* ».

21. *Paragraphe 2.* Ce paragraphe n'appelle aucune observation.

22. *Paragraphe 3.* Le principe selon lequel les moyens de transport de la mission ne peuvent pas faire l'objet de perquisition est repris du paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, mais, comme il est énoncé en termes généraux, il pourrait prêter à une interprétation trop large dans le contexte et conférer ainsi une immunité plus grande qu'on n'entend le faire. Cependant, il serait dangereux de donner, dans cet article, une description détaillée des conditions dans lesquelles un moyen de transport ne peut « faire l'objet de perquisition », car on ouvrirait de ce fait la porte à une interprétation plus large de l'article correspondant de la Convention de Vienne (article 22, paragraphe 3). Aussi, le Gouvernement néerlandais propose-t-il de supprimer le mot « perquisition » du paragraphe 3 de l'article 19 S'agissant des locaux de la mission spéciale, de leur ameublement et des autres biens qui s'y trouvent, l'immunité est déjà garantie par les dispositions du paragraphe 1. Pour ce qui est des autres biens servant au fonctionnement de la mission spéciale, mais qui se trouvent en dehors des locaux de la mission (il y a lieu du reste d'observer que l'immunité prévue en ce qui les concerne va au-delà de ce que stipule l'article 22 de la Convention de Vienne), on ne voit guère l'intérêt pratique que présenterait une telle immunité, compte tenu de l'inviolabilité des personnes (article 24) et de celle des documents (article 20).

Article 22

23. Il y aurait lieu d'insérer à l'article 22 un paragraphe liminaire qui serait ainsi conçu:

« 1. *Sauf accord contraire, les missions spéciales jouissent de la liberté de communication dans la mesure indiquée dans le présent article* ».

Les paragraphes suivants seraient renumérotés en conséquence.

Article 23

24. On ne voit pas bien pourquoi le paragraphe 1 (texte anglais) doit mentionner les membres du personnel de la mission spéciale en plus de l'Etat d'envoi et du chef de la mission; il n'est pas question du personnel dans l'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Ni le rapport de la Commission du droit international ni les rapports de M. Bartoš ne fournissent d'explication sur cette addition apparemment superflue.

25. De l'avis du Gouvernement néerlandais, les missions spéciales n'ont pratiquement pas besoin, étant donné leur caractère temporaire, de l'exemption fiscale prévue à l'article 23. Cette exemption, qui, dans le cas des missions diplomatiques, est un privilège traditionnel plutôt qu'une nécessité, n'est pas indispensable à l'accomplissement des fonctions de missions temporaires. L'octroi de l'exemption et les formalités nécessaires pour l'enregistrer causent à l'Etat de réception des difficultés hors de proportion avec les avantages qu'elle procure. Le Gouvernement néerlandais propose donc de supprimer l'article 23.

Article 24

26. Cet article assure aux membres des missions spéciales (et aux membres du personnel diplomatique de ces missions) le privilège de l'inviolabilité de la personne qui, de tout temps, a caractérisé les relations diplomatiques. Il est indéniable que l'inviolabilité de la personne est essentielle à une mission pour qu'elle puisse

s'acquitter de ses fonctions libre de toute entrave, et cette considération doit l'emporter sur tous autres intérêts liés à l'ordre juridique à l'intérieur de l'Etat de réception, du moins en ce qui concerne les missions permanentes et certaines missions spéciales. Mais ces considérations ne s'appliquent pas à toutes les missions spéciales.

C'est pourquoi le Gouvernement néerlandais s'associe à la minorité dont l'opinion est indiquée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission du droit international et propose de limiter le privilège de l'inviolabilité de la personne aux actes accomplis dans l'exercice des fonctions confiées à la mission. A l'article 24 ainsi modifié, on pourrait ajouter un deuxième paragraphe prévoyant que, « *à la demande de l'Etat d'envoi, et à condition que l'Etat de réception ne s'y oppose pas*, l'inviolabilité de la personne sera accordée pour *tous* les actes accomplis ».

Si cette proposition est agréée, il faudrait insérer après l'article 24 un nouvel article applicable, lorsque les parties ne sont pas convenues d'étendre à tous les actes l'inviolabilité de la personne, aux cas d'arrestation et de détention du chef d'actes sortant du cadre de l'exercice des fonctions proprement dites de la mission, comme on l'a fait pour les fonctionnaires consulaires dans les articles 40, 41 et 42 de la Convention de Vienne de 1963.

Article 25

27. Le *premier* paragraphe de cet article devrait être supprimé. Les Etats intéressés peuvent conclure tous accords complémentaires nécessaires pour les cas spéciaux où il y aurait lieu d'assurer la protection de demeures ou logements privés.

28. Le *deuxième* paragraphe est superflu, compte tenu des dispositions des articles 20 et 22. Il devrait donc, lui aussi, être supprimé.

Article 26

29. *Paragraphes 1 et 4.* Si la proposition formulée dans la section 26 est agréée, il faudra limiter la portée des paragraphes 1 et 4 de l'article 26, en ce qui concerne l'immunité de la juridiction pénale, comme on l'aura fait pour l'article 24.

30. *Paragraphe 2.* Indépendamment de la question de savoir s'il faut accorder aux membres des missions spéciales une immunité totale ou limitée à l'égard de la juridiction pénale de l'Etat de réception, il faudrait peut-être se demander dans quelle mesure ceux-ci devraient être soustraits à la juridiction civile et administrative dudit Etat. Le Gouvernement néerlandais, pour sa part, estime que la justice, et notamment la protection juridique des tiers qui peuvent être amenés à avoir des rapports avec les membres de la mission spéciale, exigent que l'immunité s'applique le moins possible à la responsabilité civile des membres des missions spéciales. L'intérêt au nom duquel cette immunité est accordée, à savoir l'accomplissement sans entrave des fonctions de la mission, ne souffre guère de l'exercice de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception. Il n'est pas nécessaire de permettre la même atteinte à l'ordre juridique que lorsqu'il s'agit d'assurer l'immunité personnelle à l'égard de la juridiction pénale. Le Gouvernement néerlandais souscrit à l'opinion de la minorité, telle qu'elle est indiquée au paragraphe 2 du commentaire de la Commission du droit international et propose, en conséquence, de remplacer le paragraphe 2 de l'article 26 par une règle analogue à celle énoncée à l'article 43 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires.

Article 28

31. Le Gouvernement néerlandais propose de supprimer cet article pour les raisons exposées dans la section 25, à propos de l'article 23.

Article 30

32. Le Gouvernement néerlandais déclare, à propos des paragraphes 2 et 3 du commentaire de la Commission du droit international, qu'il est, lui aussi, d'avis qu'il n'est pas nécessaire de compléter cet article comme le proposait le Rapporteur spécial.

Article 32

33. Cet article n'appelle aucune observation, sauf qu'il sera nécessaire d'en remanier le texte pour l'adapter à l'article 26 si la proposition tendant à modifier celui-ci est adoptée. Si la proposition tendant à modifier le paragraphe 2 de l'article 26 n'est pas adoptée, il faudrait modifier l'article 32 de manière que l'immunité ne s'applique pas à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière.

Article 33

34. L'immunité ne devrait pas s'étendre à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière.

Article 34

35. Au sujet de l'emploi de l'expression « personnes au service privé », voir l'observation formulée à propos du cinquième exemple, dans la section 2.

Article 35

36. Cet article est libellé de telle façon que l'autorisation de l'Etat de réception semble être requise pour que le chef ou les membres de la mission spéciale, ou le personnel diplomatique, puissent, s'ils le désirent, être accompagnés des membres de leur famille. On peut certes concevoir des cas dans lesquels l'Etat de réception déconseillerait la venue des membres de la famille ou pourrait même se voir obligé de l'interdire, mais il ne paraît pas indiqué d'ériger en règle générale la nécessité d'obtenir une autorisation pour se faire accompagner des membres de sa famille. Le Gouvernement néerlandais propose que, dans l'ensemble, les questions concernant la présence et le statut des membres des familles soient laissées de côté dans les dispositions régissant les missions spéciales. L'autorisation de l'Etat de réception ne serait nécessaire que si l'Etat d'envoi souhaitait qu'un statut spécial soit accordé aux membres des familles. Il y aurait donc lieu de supprimer, au paragraphe 1 de l'article 35, les mots « autorisés par l'Etat de réception à les accompagner » et de remanier comme suit la fin de ce paragraphe:

> « . . . bénéficient, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat de réception, des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 24 à 31, *dans la mesure où ces privilèges et immunités leur sont accordés par* l'Etat de réception. »

Le *paragraphe* 2 devrait être modifié en conséquence.

37. Si la proposition tendant à modifier le paragraphe 2 de l'article 26 est rejetée, il faudrait modifier l'article 35 de manière que l'immunité ne s'applique pas à la responsabilité du chef de dommages résultant d'accidents de la circulation routière.

Article 36

38. Compte tenu de l'opinion exprimée par la Commission du droit international au paragraphe 4 de son commentaire, le Gouvernement néerlandais estime qu'on peut omettre entièrement l'article 36.

Article 39

39. Le dernier membre de phrase du paragraphe 4 de cet article, à savoir « et ne pas s'y être opposé », prive de toute valeur les

paragraphes 1, 2 et 3 de l'article. Le Gouvernement néerlandais est d'avis que l'Etat tiers n'a le droit de s'opposer au transit des missions spéciales que dans des cas exceptionnels et après avoir exposé les motifs de son opposition. Il faudrait qu'il y ait un critère objectif permettant d'apprécier si le refus de laisser passer des missions spéciales est justifié et ce critère devrait être énoncé dans l'article 39. Comme il est impossible d'établir un tel critère, il serait préférable d'omettre entièrement cet article.

Article 42

40. Le Gouvernement néerlandais n'a pas d'objection à formuler contre cet article sous sa forme actuelle, mais il tient à donner son adhésion à la proposition initiale du Rapporteur spécial tendant à compléter cette disposition par les mots: « *et ils ne peuvent le faire au profit de l'Etat d'envoi que dans le cas où l'Etat de réception a donné son consentement préalable* » (voir le commentaire relatif à l'article 37 dans le deuxième rapport de M. Bartoš [x].

Cette addition deviendra superflue si la Commission du droit international adopte la proposition tendant à modifier l'article 24, qui est formulée dans la section 26.

MISSIONS SPÉCIALES À UN NIVEAU ÉLEVÉ [y]

41. *But des règles.* Les règles proposées constituent une amplification des articles sur les missions spéciales; ces articles eux-mêmes seront toujours applicables, dans la mesure où les règles additionnelles n'y dérogent pas (voir règle 1).

Pour le Gouvernement néerlandais, la portée des articles relatifs aux missions spéciales a été restreinte de manière à faire en sorte que ces articles soient également applicables aux missions spéciales à un niveau subalterne; d'où la nécessité réelle de formuler séparément des règles pour les missions à un niveau élevé.

42. *Chefs d'Etat.* La position d'un chef d'Etat en voyage à l'étranger peut être passée sous silence dans les présentes dispositions, car elle est réglée de longue date par le droit international. Il semble donc que l'on aurait tort d'énoncer des règles spéciales pour le chef d'Etat qui serait à la tête d'une mission spéciale, car, à la différence de tout autre haut personnage de l'Etat, il reste essentiellement chef d'Etat, qu'il soit en visite officielle (cas qui rentre également dans le cadre des « missions spéciales »; voir article 10) ou qu'il soit en vacances à l'étranger.

Le Gouvernement néerlandais propose de supprimer les règles 2 et 6 et d'insérer à leur place une disposition stipulant que tout chef d'Etat à la tête d'une mission spéciale a droit aux privilèges particuliers qui lui sont accordés en tant que chef d'Etat.

43. *Ministres.* Les différences entre les règles proposées par le Rapporteur spécial pour le premier ministre (chef de gouvernement) [règle 3], le ministre des affaires étrangères (règle 4) et d'autres ministres membres du Cabinet (règle 5) sont minimes. Considérant que ces règles ne seront applicables à chacun de ces hauts personnages que si l'Etat d'envoi et l'Etat de réception souhaitent considérer comme « mission spéciale » une mission dirigée par l'un de ceux-ci, le Gouvernement néerlandais ne voit pas de raison de faire ces distinctions.

44. *Personnages de l'Etat qui ne sont pas mentionnés.* Le Gouvernement néerlandais appelle l'attention sur le rapport déposé par la Sixième Commission à la vingtième session de l'Assemblée générale des Nations Unies (A/6090, par. 73), où il est souligné qu'aucune règle n'a été proposée en ce qui concerne le vice-président d'un Etat, le vice-premier ministre, etc.

[x] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 149 et 150.

[y] Voir note g plus haut.

19. — République socialiste soviétique d'Ukraine

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 7 JUILLET 1966 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: russe*]

Le Gouvernement de la République socialiste soviétique d'Ukraine reconnaît la valeur et l'utilité du projet d'articles sur les missions spéciales élaboré par la Commission du droit international et considère qu'il apporte une contribution importante à la codification et au développement progressif des principes et des règles du droit international.

En ce qui concerne le contenu et le libellé des différents articles, les organes compétents de la République socialiste soviétique d'Ukraine estiment qu'il y a lieu d'y apporter les modifications ci-après:

1. *Article premier.* Remplacer le paragraphe 2 par le texte suivant:

« Ni les relations diplomatiques et consulaires ni la reconnaissance ne sont nécessaires pour l'envoi et la réception de missions diplomatiques. »

2. *Article 5.* Supprimer cet article.

3. *Article 6.* Supprimer le paragraphe 3.

D'autres observations pourront être présentées et d'autres adjonctions proposées après un examen ultérieur du projet d'articles sur les missions spéciales.

20. — Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 26 MAI 1966 DU REPRÉSENTANT ADJOINT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

1. Le Gouvernement du Royaume-Uni a étudié avec intérêt le projet de 44 articles proposé par la Commission du droit international pour servir de base a un accord international sur le statut, les fonctions et les privilèges des missions spéciales et il désire exprimer sa grande satisfaction du soin et de l'attention que la Commission a apportés à l'examen de ce sujet.

2. Tout en approuvant d'une manière générale les principes et les règles contenus dans le projet d'articles, ainsi que l'opportunité d'une codification du droit international et de la pratique sur cet aspect de la diplomatie, le Gouvernement du Royaume-Uni se voit dans l'obligation de déclarer qu'il est opposé à l'étendue excessive des privilèges et immunités que certains articles paraissent accorder. A son avis l'octroi de ces privilèges et immunités devrait être strictement régi par des considérations de nécessité fonctionnelle, et devrait être limité au minimum nécessaire pour assurer l'exécution efficace des tâches confiées aux missions spéciales. Le projet d'articles suit de près les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, et, selon le Gouvernement du Royaume-Uni, des privilèges aussi étendus ne sauraient être justifiés par des raisons fonctionnelles dans le cas des missions spéciales.

3. Le Gouvernement du Royaume-Uni juge très souhaitable d'insérer un article sur les définitions, semblable à l'article premier de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dans lequel seraient définis de façon précise certains termes employés dans le projet d'articles. Il importerait en particulier de définir exactement l'expression « mission spéciale » afin de déterminer clairement le champ d'application du projet d'articles. Les expressions « chef et membres de la mission spéciale », « membres de son personnel », « ayant sa résidence permanente dans l'Etat de

réception » et « locaux de la mission spéciale » sont notamment parmi celles qui figurent dans le projet d'articles et qui demanderaient une définition précise. On ne voit pas bien, par exemple, si l'expression « membres [de la mission spéciale] », qui apparaît au paragraphe 1 de l'article 6, comprend tout ou partie des personnels mentionnés au paragraphe 2 de l'article 6. Une définition de l'expression « locaux de la mission spéciale » devrait exclure les locaux d'habitation du personnel, quel qu'il soit.

4. Le Gouvernement du Royaume-Uni désire en outre présenter les observations suivantes sur certains articles du projet, pris individuellement.

Article premier

Au paragraphe 1, il faudrait insérer le mot « exprès » après le mot « consentement » afin qu'on ne puisse se fonder sur un prétendu consentement tacite ou non formel pour réclamer le traitement spécial prévu dans le projet d'articles.

A l'alinéa *d* du paragraphe 2 du commentaire, la question des missions spéciales permanentes fait l'objet d'une discussion. Il y est précisé que les missions spéciales auxquelles s'applique le projet d'articles sont de caractère temporaire. Bien que, dans certains cas, les missions spéciales permanentes puissent être composées de membres du personnel de la mission diplomatique de l'Etat intéressé, et qu'elles puissent occuper les « locaux de la mission » de sorte qu'elles rentrent dans le champ d'application de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, dans d'autres cas cette Convention ne s'applique pas, car les buts de la mission spéciale permanente ne sont pas les mêmes que les « buts de la mission ». En certains cas, une mission permanente est accréditée auprès d'une organisation internationale, et son statut est régi par un accord international définissant les privilèges et immunités de l'Organisation. Le Gouvernement du Royaume-Uni est d'avis que les missions permanentes qui n'appartiennent pas à l'une ou l'autre de ces catégories devraient rentrer dans le cadre du présent projet d'articles. Il conviendrait de régler leur statut par voie d'accord international, et il semble qu'il n'y ait pas de raison de le faire dans un code distinct de normes juridiques. En outre, le Gouvernement du Royaume-Uni pense que l'application des règles énoncées dans ce projet d'articles aux missions spéciales permanentes doit être subordonnée dans chaque cas d'espèce au consentement exprès de l'Etat de réception.

En ce qui concerne le paragraphe 7 du commentaire, le Gouvernement du Royaume-Uni suggère d'ajouter une disposition à l'article afin de préciser que, lorsque des membres de la mission diplomatique régulière exercent également une activité en rapport avec celles d'une mission spéciale, c'est leur situation en tant que membres de la mission permanente qui détermine leur statut.

Article 2

Il est souhaitable de limiter de quelque manière les buts pour lesquels peut être constituée une mission spéciale remplissant les conditions voulues pour bénéficier du traitement prévu dans le projet d'articles; sinon, on risquerait de voir invoquer les dispositions d'une convention éventuelle dans tous les cas de visite à un Etat d'une ou de plusieurs personnes venant d'un autre Etat, en mission officielle ou quasi-officielle, quelle que soit sa nature. Il peut y avoir des cas où l'Etat de réception entend autoriser la venue d'une mission sans lui accorder nécessairement tous les privilèges et immunités énumérés dans le projet d'articles; or, le libellé actuel des articles pourrait rendre cette solution très difficile.

En ce qui concerne le paragraphe 5 du commentaire, le Gouvernement du Royaume-Uni ne voit pas la nécessité d'une norme prévoyant que les tâches ou fonctions d'une mission spéciale sont exclues de la compétence de la mission diplomatique permanente. La question semble dépendre uniquement de l'Etat d'envoi et de ses deux missions, et l'Etat de réception doit être en droit de supposer que soit la mission permanente, soit la mission temporaire (dans les limites de sa tâche) a compétence pour accomplir tout acte qu'elle veut accomplir. Si des difficultés se présentent elles peuvent être résolues par un arrangement *ad hoc* à ce sujet.

Article 11

Le Gouvernement du Royaume-Uni, se référant au paragraphe 12 du commentaire sur cet article, estime qu'il ne serait ni nécessaire ni opportun d'ajouter à cet article une mention du principe de la non-discrimination. Il approuve entièrement les vues de la Commission à ce sujet.

Article 17

Cet article donnerait à croire, par exemple, que l'Etat d'envoi peut faire supporter tous les frais à la mission spéciale par l'Etat de réception; en principe ce n'est pas le cas, à moins qu'il n'y ait un accord à cet effet. Un éclaircissement est souhaitable.

Article 19

Le Gouvernement du Royaume-Uni note que cet article accorde aux biens des missions spéciales une protection plus étendue que celle que la Convention de Vienne octroie aux missions diplomatiques, en ce que l'article s'applique aux biens autres que les moyens de transport qui ne se trouvent pas dans les locaux de la mission. Le Gouvernement doute que cette distinction puisse se justifier par des raisons d'ordre fonctionnel.

Article 22

Il devrait être précisé que le mot « libre » au paragraphe 1 a le sens de « sans restrictions ».

Le Gouvernement estime que les facilités des missions spéciales concernant la valise devraient être restreintes au minimum, et que, lorsque l'Etat d'envoi a une mission diplomatique permanente dans l'Etat de réception, les documents officiels, etc., à l'usage de la mission spéciale doivent être importés dans la valise de la mission permanente. Ainsi, la responsabilité d'éviter tout emploi irrégulier de la valise incomberait au chef de la mission permanente, qui est tenu d'une obligation constante envers l'Etat de réception à cet égard, ce qui n'est pas le cas pour le chef de la mission spéciale. Il semble qu'il n'y ait rien de contraire à cette thèse au paragraphe 4 de l'article 27 de la Convention de Vienne.

Article 23

L'expression « impôts et taxes... au titre des locaux de la mission spéciale » au paragraphe 1 ne semble pas viser clairement l'impôt sur la plus-value à la vente des locaux. Les autorités du Royaume-Uni n'entendent pas percevoir d'impôt sur les profits réalisés par l'Etat d'envoi dans ces conditions, et elles suggèrent donc d'ajouter les mots « y compris les impôts sur la plus-value au moment de la cession » après les mots « locaux de la mission spéciale ».

Articles 24, 25 et 26

L'étendue de l'immunité et de l'inviolabilité prévues par ces articles, qui ont pour base les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, semble excessive, et ne convient pas au caractère et aux fonctions des missions spéciales. Tout en prenant note de l'hypothèse sur laquelle la Commission s'est fondée, à savoir qu'il faut dans la mesure du possible traiter les missions spéciales de la même manière que les missions permanentes, le Gouvernement du Royaume-Uni préfère restreindre l'immunité et l'inviolabilité aux documents et actes officiels.

Article 26

Il semble douteux que l'expression « activité professionnelle ou commerciale » à l'alinéa *c* du paragraphe 2 soit assez large pour couvrir, par exemple, des différends relatifs à la propriété, aux versements dus pour la libération, etc., des actions d'une société anonyme immatriculée dans l'Etat de réception. Dans le cas de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, cette expression a donné lieu à des difficultés, et sa signification a besoin d'être précisée.

Le commentaire de cet article implique que les mots « à moins qu'il n'en soit convenu autrement » au paragraphe 2 n'envisagent pas la possibilité d'exclure toutes les immunités de la juridiction civile et administrative, mais uniquement celle de limiter l'immunité aux actes officiels. Le texte de l'article devrait être rendu plus clair à cet effet.

Article 29

L'article, tel qu'il est, ne reflète pas de façon adéquate l'intention de la Commission exprimée au paragraphe 2 du commentaire d'accorder une exemption plus limitée que celle accordée aux missions permanentes par l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. L'omission des exceptions produits, à certains égards, l'effet contraire; par exemple, le texte semble dire que l'exemption est due pour les impôts indirects qui sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services.

De plus, à la différence de l'article 34 de la Convention de Vienne sur lequel on le dit fondé, l'article 29 pourrait être interprété comme exemptant du droit de timbre les chèques, quittances, etc., établis par le chef, les membres et le personnel diplomatique de la mission spéciale dans l'exercice de leurs fonctions. Au Royaume-Uni, le texte sera interprété comme étant sans effet à l'égard des droits dus en vertu de la Loi de 1891 sur le timbre (*Stamp Act, 1891*), sous sa forme amendée, pour les chèques et autres instruments émis par le chef, les membres ou le personnel diplomatique d'une mission spéciale.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, comme les ressortissants et les résidents permanents du Royaume-Uni sont exclus en vertu de l'article 36 de toute exemption à l'égard des impôts du Royaume-Uni, prévue à l'article 29, la législation du Royaume-Uni n'aura que très exceptionnellement l'occasion de prescrire l'assujettissement à l'impôt sur le revenu. Pour ces cas d'exception, l'expression « tous les revenus afférents à leurs fonctions dans la mission spéciale » est trop large. Le Gouvernement ne voit pas d'objection à faire porter l'exemption sur les salaires et émoluments versés par l'Etat d'envoi ou, pour autant que la mission serve les fins du gouvernement de l'Etat d'envoi, sur les salaires et émoluments provenant d'autres sources dans l'Etat d'envoi. Toutefois, l'article 42 ne semble pas exclure la possibilité que les membres d'une mission spéciale puissent tirer des revenus de la vente de biens dans l'Etat de réception, ou de la fourniture de services ou de toute autre activité lucrative, si cette activité se rattache à leurs fonctions dans la mission. Une mission envoyée en vue de développer le commerce d'exportation de l'Etat d'envoi ou d'organiser une foire ou une exposition pour le compte de l'Etat d'envoi pourrait soutenir que la vente de grandes quantités de marchandises rentre dans le cadre de ses fonctions. Les bénéfices tirés de telles activités ne doivent pas être exemptés d'impôt dans l'Etat de réception.

Article 31

Le Gouvernement du Royaume-Uni serait peu disposé à étendre l'exemption totale des droits de douane aux membres des missions spéciales. Il semble que ce gouvernement ne sera pas le seul à refuser l'exemption douanière pour les objets destinés à l'usage personnel des membres d'une mission spéciale et, à son avis, l'exemption prévue par cet article pour les objets personnels devrait être facultative. Une telle disposition serait plus conforme à l'usage international.

Le paragraphe 2 du commentaire est difficile à comprendre, et ne semble pas être en harmonie avec le texte de l'article.

Article 32

Selon le paragraphe 2, *b*, du commentaire, la Commission n'avait pas l'intention d'accorder l'exemption douanière de « première installation » au personnel administratif et technique, et l'article tel qu'il est rédigé confère à ce personnel le privilège douanier diplomatique sans restriction, contrairement à l'intention de la Commission.

Les ressortissants et les résidents permanents de l'Etat de réception sont exclus de la jouissance des privilèges et immunités visés par l'article 36; par conséquent, la répétition de cette exclusion dans cet article semble superflue et peut, de plus, être source de confusion, car elle ne figure pas aux articles 28, 29 et 30.

Article 33

Le gouvernement préfère la formulation de la Commission à la suggestion du Rapporteur d'accorder au personnel de service des missions spéciales des immunités supérieures à celles accordées dans le cas de missions diplomatiques permanentes.

Article 34

Le Gouvernement du Royaume-Uni s'oppose à l'exemption de l'impôt sur le revenu pour les salaires des personnes attachées au service privé.

Un domestique privé qui n'est pas lui-même un résident permanent du Royaume-Uni est redevable au Royaume-Uni de l'impôt sur ses salaires s'il passe au Royaume-Uni plus de six mois d'une année fiscale déterminée. Dans ces conditions, il est peu probable que le domestique privé soit également imposable sur son salaire dans l'Etat d'envoi; si l'Etat de réception était tenu de l'exonérer, le domestique serait exempt de tout impôt. Par contre, le personnel de la mission spéciale est normalement imposé par l'Etat d'envoi. Si, par exception, l'Etat d'envoi imposait le domestique privé sur son salaire, celui-ci bénéficierait d'une exonération au Royaume-Uni en vue d'éviter la double imposition.

Article 35

L'observation ci-dessus concernant l'article 31 s'applique également aux familles. La disposition qui semble accorder sans restriction le privilège douanier diplomatique aux familles du personnel administratif et technique est probablement une erreur qui découle de celle, signalée ci-dessus, qui semble figurer à l'article 32.

Article 38

Si la possibilité de missions spéciales de caractère lucratif n'est pas écartée (voir l'observation sur l'article 29), le Gouvernement du Royaume-Uni préfère ne pas accorder d'exemption des droits de succession au personnel d'une telle mission.

Article 39

Cet article, tel qu'il est rédigé, oblige l'Etat tiers à accorder des immunités s'il a permis le transit. Le Gouvernement du Royaume-Uni préfère que les Etats tiers aient au contraire le droit de permettre le transit sans accorder en même temps des immunités à une mission spéciale.

Article 44

Il serait souhaitable de fixer un délai pour le maintien de l'inviolabilité des locaux de la mission spéciale. Il semblerait suffisant d'ajouter que cette inviolabilité continuera pendant « une période raisonnable. »

Section C

Paragraphe 49

Le Gouvernement du Royaume-Uni est d'accord sur l'inutilité d'insérer des dispositions touchant la non-discrimination dans un projet d'articles de cette nature.

Paragraphe 50

Il verrait un avantage à ajouter un projet d'articles une disposition concernant le rapport entre ces articles et d'autres accords internationaux.

21. — Suède

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 2 MAI 1966 DU MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Original: anglais*]

Les observations du Gouvernement suédois sont exposées ci-après; elles se divisent en trois parties: A) observations de caractère général; B) observations relatives à certains articles du projet; C) observations concernant les suggestions, etc., contenues dans la section C du chapitre III du rapport de la Commission.

A. — *Observations générales*

1. Dans le débat que la Sixième Commission a consacré au rapport de la Commission du droit international, lors de la vingtième session de l'Assemblée générale, le représentant de la Suède a, dans une déclaration faite le 8 octobre 1965, appelé l'attention sur le *problème que pose l'octroi d'immunités et de privilèges à un grand nombre de personnes*. Faisant observer que ce problème se pose à propos des missions spéciales, il a déclaré:

« Si la multiplicité de ces missions rend une codification souhaitable, elle la rend aussi difficile, car si les immunités et privilèges accordés à un petit nombre peuvent ne pas se heuter à des obstacles, insurmontables, les mêmes immunités et privilèges, accordés à un grand nombre, peuvent poser un vrai problème.

« Or, comme le professeur Bartoš l'a démontré dans son premier rapport sur la question, une multitude de missions spéciales de types différents seront soumises au nouveau régime; missions s'occupant de questions politiques, militaires, de police, de transport, d'approvisionnement en eau, de questions économiques, vétérinaires, humanitaires, de recrutement de main-d'œuvre et autres. Un grand nombre de personnes bénéficieraient donc de l'immunité de juridiction, de l'exemption du contrôle et des droits de douane, etc. Ce groupe de personnes serait encore appelé à s'accroître ultérieurement lorsque des règles du même genre seront adoptées pour les délégués aux conférences convoquées par des gouvernements ou des organisations internationales. Or, on sait que, dans nombre de pays, l'opinion publique et le parlement se plaignent déjà de l'étendue actuelle des immunités et privilèges accordés. Il n'est pas douteux qu'une extension considérable susciterait une certaine opposition. Bien entendu, dans la mesure où cette extension est indispensable du point de vue de la fonction, nous devons essayer de la faire accepter et de convaincre ceux qui s'y opposeront. Toutefois, il paraît extrêmement souhaitable que la Commission du droit international recherche le moyen de restreindre, soit les types de missions qui seront soumis au régime spécial, soit les immunités et les privilèges accordés. Il est très difficile, certes, d'établir une distinction entre les missions. Le statut diplomatique ou non diplomatique n'est pas déterminant à lui seul: une mission composée d'un ministre de la défense et d'un groupe de généraux chargés de négocier une coopération militaire peut avoir tout autant besoin, pour mener à bien sa mission, de bénéficier d'un régime spécial qu'une délégation diplomatique envoyée pour conclure un nouvel accord commercial. Peut-être, cependant, pourrait-on faire valoir que, pour les missions spéciales, qui sont temporaires par définition, la nécessité d'un statut spécial, tout au moins en ce qui concerne les privilèges, est moins impérieuse que pour les missions permanentes. Dans bien des cas, l'accord exprès sur l'envoi et la réception d'une mission spéciale peut aussi être la garantie que l'Etat de réception s'efforcera de faciliter la tâche de la mission à tous égards, garantie qui n'existe pas nécessairement pour les missions permanentes. »

Le Gouvernement suédois estime qu'il faut limiter autant que possible les privilèges et immunités en ce qui concerne tant l'étendue de ces privilèges et immunités que les catégories de personnes qui seront admises à en bénéficier. Cela s'impose tout particulièrement si l'on se propose de rendre impératives une bonne partie des dispositions relatives aux privilèges et immunités.

2. Le représentant de la Suède a également abordé, dans l'intervention mentionnée plus haut, la question de la mesure dans laquelle les articles du projet doivent énoncer des règles impératives (*jus cogens*). Il a dit à ce propos:

« L'autre point sur lequel je voudrais insister en ce qui concerne le projet relatif aux missions spéciales a trait, non pas au rapport de la Commission, mais au deuxième rapport du professeur Bartoš [z], où il est dit [au paragraphe 26] que les Etats seront libres de déroger uniquement à ceux des articles de la convention qui le permettent expressément, les autres règles étant impératives, *jus cogens*. Dans le projet d'articles qui nous est soumis, il s'en trouve effectivement quelques-uns qui donnent expressément aux Etats le droit de déroger; c'est le cas, par exemple, de l'article 3. Par contre, l'article 15, où il est stipulé que la mission spéciale a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'Etat d'envoi sur ses locaux, sur la résidence du chef de la mission et sur les moyens de transport de la mission, ne contient aucune disposition autorisant expressément deux Etats à déroger à cette disposition par voie d'accord dans le cas d'une mission déterminée. Pourtant, on voit mal pourquoi il serait interdit à ces Etats de le faire. On pourrait en dire autant au sujet de plusieurs autres articles. A vrai dire, je me demande s'il ne serait pas plus sage de présumer que les Etats ont le droit de déroger aux règles, par accord exprès entre eux, à moins que le contraire ne ressorte de la règle elle-même ».

Le Gouvernement suédois estime que, puisque l'envoi d'une mission spéciale est subordonné, dans chaque cas particulier, à un accord entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, il serait normal de laisser les deux Etats décider non seulement de l'envoi de la mission et de la tâche qu'elle aura à remplir, mais encore, en définitive, de son statut. Le statut qui est nécessaire à une mission peut différer selon la tâche qu'elle a à remplir et de ce seul point de vue déjà, il convient de ménager une certaine souplesse. En outre, à supposer que, pour une raison quelconque, l'Etat de réception ne soit disposé à accorder à une mission spéciale qu'un nombre très limité de privilèges et à supposer aussi que l'Etat d'envoi préfère, dans ce cas, accepter pour sa mission ces privilèges très limités plutôt que de ne pas envoyer de mission du tout, pourquoi les Etats ne seraient-ils pas autorisés à déroger au régime institué dans l'instrument qui résultera sans doute un jour du projet actuel ? En d'autres termes, l'ambition d'assurer, par le moyen de règles

[z] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 120.

impératives, un statut véritable aux missions spéciales peut avoir pour résultat d'empêcher l'envoi de toute mission. Il semble que l'on pourrait faire confiance à l'Etat d'envoi et à l'Etat de réception, qui fixeraient comme ils l'entendent, s'ils le désirent, le statut et les conditions de travail à accorder à la mission. Le projet d'articles devrait plutôt avoir pour objet de fournir des règles supplétives qui s'appliqueraient toutes les fois que l'Etat d'envoi et l'Etat de réception auraient omis de régler la question par voie d'accord.

B. — *Observations relatives à certains articles*

Article premier

Dans son commentaire relatif à l'article premier, la Commission a déclaré ce qui suit:

« A la Commission, on a soulevé aussi la question de savoir si les missions spéciales peuvent être employées entre les Etats ou entre les gouvernements qui, mutuellement, ne se reconnaissent pas. La Commission est d'avis que, même dans ces cas, les missions spéciales peuvent être utilisées au rapprochement entre Etats, mais elle n'a pas estimé nécessaire d'ajouter à l'article premier une clause à cet effet [aa]. »

Comme la Commission l'affirme, il ne fait aucun doute que les missions spéciales peuvent jouer un rôle utile pour améliorer les relations entre des Etats ou des gouvernements qui ne se reconnaissent pas; on a parfois recours aux missions spéciales pour qu'elles éliminent les obstacles qui s'opposent à la reconnaissance. Toutefois, il va de soi que les missions spéciales ne peuvent être utilisées à ces fins que s'il est nettement établi que le seul fait d'envoyer une mission n'emporte pas reconnaissance. En effet, si l'on pouvait légitimement soutenir qu'un Etat qui envoie une mission spéciale à un Etat ou à un gouvernement ou en reçoit une de cet Etat ou de ce gouvernement reconnaît par là même l'Etat ou le gouvernement en question, l'envoi d'une mission spéciale ne serait plus un moyen utile pour ouvrir la voie à la reconnaissance. Il pourrait être utile d'étudier ce problème de façon plus approfondie et, le cas échéant, d'insérer dans l'article premier une clause stipulant qu'en soi l'envoi ou la réception d'une mission spéciale n'implique pas la reconnaissance.

La Commission a en outre déclaré ce qui suit:

« S'il s'agit d'une insurrection ou d'une guerre civile et qu'on ait reconnu à ces mouvements le caractère de belligérants et qu'ils soient devenus sujets du droit international, ils sont capables d'envoyer et de recevoir des missions spéciales. Sur ce point, il y a identité avec la conception de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (article 3, paragraphe 1, point *a*) [bb] ».

Il y a lieu de noter premièrement que, si l'on reconnaît aussi aux belligérants la capacité d'envoyer et de recevoir des missions spéciales, le terme « Etats » qui figure à l'article premier n'est guère approprié. Deuxièmement, on ne voit pas clairement pourquoi il est fait mention de l'article 3 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Troisièmement, il y a lieu de considérer l'hypothèse suivante: les Etats A et B étant tous deux parties à la future convention sur les missions spéciales, une insurrection éclate dans l'Etat A et l'Etat B reconnaît aux insurgés la qualité de belligérants, tandis que l'Etat A proteste contre cette reconnaissance comme constituant une intervention dans ses affaires intérieures. Si l'Etat B envoie aux insurgés une mission spéciale, l'Etat A sera-t-il obligé de considérer la mission comme une mission spéciale envoyée en vertu de la convention ? Dans l'affirmative, l'Etat A doit-il être considéré comme Etat tiers à l'égard de la mission spéciale ? Comment appliquera-t-on l'article 16 dans ce cas ? Si les insurgés sont vaincus et que la mission soit capturée par l'Etat A sur son territoire, quel sera le statut de la mission ? On pourrait multiplier les questions. Si l'on veut que le cas des insurgés reconnus comme belligérants relève des dispositions de l'article premier, il semble donc qu'il y aurait lieu d'examiner la question de façon plus approfondie et de rédiger des dispositions plus précises. La brève mention dans le commentaire ne suffit pas pour élucider et régler la question.

Article 3

Si l'on admet le principe que toutes les règles relatives au statut de la mission spéciale seront applicables sauf accord contraire des parties, la formule « sauf accord contraire » qui figure dans cet article de même que les formules correspondantes insérées dans d'autres articles devraient être remplacées par une disposition de caractère plus général.

La seconde phrase de l'article paraît superflue.

Article 5

Cet article semble superflu, le cas qui y est envisagé étant suffisamment couvert par le paragraphe 1 de l'article premier. S l'Etat A veut envoyer une mission spéciale à l'Etat B, dont les relations avec l'Etat C sont difficiles, il va de soi que l'Etat A prendra soin de consulter, d'une manière ou d'une autre, les autorités de l'Etat B avant de donner à la mission l'ordre de se rendre de l'Etat B à l'Etat C. Il n'est pas nécessaire d'énoncer à cet effet une règle spéciale, et en tout état de cause, une telle règle peut être facilement tournée; par exemple, si l'Etat A le veut, il peut attendre que la mission ait accompli sa tâche dans l'Etat B pour informer cet Etat de son intention d'envoyer la mission à l'Etat C.

Article 7

Le terme « normalement » a un caractère descriptif et n'est guère approprié dans cet article. Il y aurait lieu de remanier le texte dans un sens qui dépendra de la question de savoir si l'on admet ou non le principe du caractère supplétif des règles.

Article 14

La formule « auront en principe » est trop vague; il n'y aurait aucun inconvénient à supprimer le paragraphe 1 de l'article.

Si l'on ne confère aux articles du projet qu'un caractère supplétif, on peut également supprimer le paragraphe 3.

Article 21

Si le principe du caractère supplétif des articles est admis, on peut supprimer le membre de phrase « à moins qu'il n'en soit convenu autrement ».

En revanche, si les articles doivent constituer en principe des règles de *jus cogens*, il faudrait au moins remanier le texte en le rédigeant à peu près comme suit: « en l'absence d'un accord en la matière entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception, l'Etat de réception assure, sous réserve de ses dispositions législatives, etc. ». Tel qu'il est actuellement rédigé, le texte semble présumer que les parties pourraient convenir de ne pas accorder à la mission la liberté de déplacement nécessaire à l'accomplissement de ses fonctions.

Article 31

Etant donné qu'un article spécial (l'article 35) est consacré aux familles, ne serait-il pas indiqué de supprimer, dans l'alinéa *b* du paragraphe 1, les mots « ou des membres de leur famille

[aa] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, p. 179.

[bb] *Ibid.*, p. 178.

qui les accompagnent » ? [voir à ce sujet l'alinéa *a* du paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 32.] Il semble aussi qu'il y ait une divergence entre les mots « qui les accompagnent », au paragraphe 1 de l'article 31, et les mots « autorisé par l'Etat de réception à les accompagner », au paragraphe 1 de l'article 35.

Article 36

Il y aurait lieu de reviser le commentaire. Tel qu'il est actuellement rédigé, il prête à confusion, surtout parce que la phrase « Cette idée a été exposée à l'article 14, etc. » n'est pas exacte. Comme il ressort du paragraphe 3, une partie seulement de cette idée a été incorporée dans l'article 14.

C. — *Observations concernant les « Autres décisions, suggestions et remarques de la Commission »*

1. La Commission demande l'avis des gouvernements sur la question de savoir s'il faut ou non élaborer des « règles juridiques particulières pour les missions spéciales dites à un niveau élevé dont les chefs occupent une position officielle élevée dans leurs Etats » [cc]. De l'avis du Gouvernement suédois, il n'est pas indiqué d'inclure des règles spéciales de cette nature dans le projet sur les missions spéciales. En effet, si le chef d'une mission « à un niveau élevé » a droit à un statut particulier, c'est non pas à cause de sa qualité de chef de la mission spéciale, mais à cause de sa qualité de chef d'Etat, de chef de gouvernement, de membre de gouvernement, etc. En réalité, les règles envisagées relèvent donc non pas de la question des missions spéciales, mais de celle du statut international des chefs d'Etat, etc.

2. Le Gouvernement suédois partage le point de vue de la Commission qui estime qu'une disposition relative à la non-discrimination n'aurait pas sa place dans le projet sur les missions spéciales.

3. La question de savoir si le projet doit contenir « une disposition concernant le rapport entre les articles sur les missions spéciales et les autres accords internationaux » est étroitement liée à celle de savoir si les articles doivent avoir un caractère supplétif et dispositif ou si certains d'entre eux doivent relever du *jus cogens* Quelle que soit la décision de la Commission à cet égard, il est indispensable de définir nettement dans le projet la nature des articles.

22. — Tchécoslovaquie

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 29 AVRIL 1966 DU REPRÉSENTANT PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: anglais*]

1. Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque partage l'opinion exprimée par un certain nombre de membres de la Commission du droit international et énoncée également dans le rapport du Rapporteur spécial, à savoir que l'expression « missions spéciales » embrasse un grand nombre d'organismes relevant de l'Etat et chargés dans le domaine des relations internationales de tâches de la plus grande diversité. Il est également d'avis que les tâches et le statut juridique des missions spéciales (à l'exception des délégations aux conférences et congrès internationaux ainsi que des délégations et représentants d'organisations internationales) doivent être régis, dans le cadre de la codification générale du droit diplomatique, par une convention. Mais il estime au demeurant qu'étant donné la différence fondamentale de caractère que présentent les diverses missions spéciales, il y aurait lieu de prévoir un statut juridique différent selon les fonctions assumées par chacune d'elles, avec l'agrément des Etats participants. (Il serait évidemment très difficile de définir chacune des catégories de missions spéciales et ces catégories risqueraient en outre d'être bientôt périmées par l'effet de l'évolution qui va relativement vite). Partant de cette constatation, le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque incline à penser que, dans le cas des missions spéciales de caractère surtout technique et administratif, il serait plus conforme à l'état actuel du droit international et aux besoins des Etats de prévoir des privilèges et immunités de caractère plus limité, s'inspirant simplement de la théorie des nécessités fonctionnelles. C'est pourquoi il pense qu'il serait peut-être utile que la Commission, lorsqu'elle établira définitivement le texte du projet de convention, divise les missions spéciales en deux catégories au moins: la première comprendrait les missions spéciales de caractère politique et la seconde les missions spéciales de caractère surtout technique et administratif. Pour mettre au point les dispositions concernant les missions spéciales de caractère politique, on devrait s'inspirer de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Mais les missions spéciales de caractère surtout technique et administratif ne devraient jouir que des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour accomplir leurs tâches avec efficacité et rapidité.

2. Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque reconnaît que le statut des missions spéciales dites à un niveau élevé [dd] doit être régi conformément aux coutumes et usages en vigueur. Les règles proposées étant à peu près identiques pour les quatre catégories prévues de missions spéciales de ce genre, il paraîtrait utile d'inscrire, dans une règle générale englobant les quatre catégories, les dispositions identiques énoncées dans les règles 2 à 5 du projet et de stipuler les exceptions pour chacune de ces catégories, ce qui permettrait d'abréger considérablement le projet. Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque estime que l'étude du projet d'articles devra être poussée plus à fond.

Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque a suivi les travaux de la Commission du droit international dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international concernant les missions spéciales qui doit faire l'objet d'une convention internationale et il apprécie les résultats atteints jusqu'ici. Etant donné que la première version du projet d'articles est à l'examen et que le projet n'est pas encore complet, le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque soumettra d'autres observations et propositions en temps opportun.

23. — Union des Républiques socialistes soviétiques

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE NOTE VERBALE EN DATE DU 3 JUIN 1966 DE LA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

[*Original: russe*]

1. Compte tenu de la pratique internationale contemporaine, il conviendrait de rédiger le paragraphe 2 de l'article premier du projet de la manière suivante:

« L'existence de relations diplomatiques ou consulaires entre Etats non plus que la reconnaissance ne sont nécessaires pour l'envoi ou la réception des missions spéciales. »

2. Vu les tâches auxquelles les missions spéciales ont habituellement à faire face, il semble superflu d'insérer dans le projet des dispositions sur la possibilité d'envoyer la même mission spéciale auprès de deux ou plusieurs Etats (article 5) ainsi que sur l'effectif du personnel des missions spéciales (paragraphe 3 de l'article 6). En conséquence, il conviendrait de supprimer ces dispositions du projet d'articles.

[cc] Voir note g plus haut.

[dd] *Ibid.*

24. — Yougoslavie

OBSERVATIONS COMMUNIQUÉES PAR UNE LETTRE EN DATE DU 9 AVRIL 1966 DU CONSEILLER JURIDIQUE DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

[*Original: français*]

A. — *Observations de principe*

Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère que les règles sur les missions spéciales devraient constituer une convention internationale séparée à l'instar de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

La convention devrait être adoptée par une réunion particulière de plénipotentiaires des Etats, pouvant concorder avec une session de l'Assemblée générale de l'ONU, de sorte que la convention puisse être adoptée avant ou après la session.

B. — *Observations spéciales*

1. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère que le préambule de la convention devrait donner la définition de la mission spéciale et souligner les différences entre celle-ci et les représentations diplomatiques permanentes.

2. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie est d'accord avec la proposition de la Commission du droit international de formuler une disposition sur la signification des définitions utilisées dans la convention. Cette disposition deviendrait l'article premier de la future convention.

3. De l'avis du Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, il y aurait lieu de préciser, dans l'article 2 de la convention, à côté du texte déjà adopté, que la mission spéciale ne pourrait accomplir la tâche qui lui est confiée ni outrepasser ses compétences que moyennant l'accord préalable de l'Etat de réception. On éviterait ainsi le chevauchement des compétences des missions spéciales et des missions diplomatiques permanentes.

Le commentaire de cet article devrait, de l'avis du Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, être complété par un texte mentionnant que la tâche de la mission spéciale ne devrait pas être déterminée dans les cas où le domaine d'activité de la mission spéciale est connu, ce qui doit être considéré comme la définition de sa tâche. Un exemple en est l'envoi et la réception d'experts hydrotechniques qui sont envoyés et reçus lorsque les deux pays voisins sont menacés par l'inondation des terrains sujets aux inondations.

4. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère qu'il faudrait examiner la possibilité de compléter la disposition de l'article 4, de telle sorte que l'Etat de réception ne puisse se prévaloir de l'institution de *persona non grata* concernant une personne si, par un arrangement préalable avec l'Etat d'envoi, il avait donné son acceptation que cette personne se trouve à la tête de la mission (l'hypothèse où des Etats se mettent d'accord d'envoyer et de recevoir des missions au niveau des ministres des affaires étrangères et où, depuis cet arrangement jusqu'à la désignation de la mission spéciale, il n'y a eu aucun changement de ministre).

5. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère que, par suite de l'incompatibilité des dispositions de l'article 7 avec le commentaire de cet article, il faudrait, au début du deuxième alinéa de cet article, après le mot « mission », ajouter les termes « et un membre de son personnel diplomatique ».

6. Selon l'avis du Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, il faudrait accorder la disposition de l'article 8 avec son commentaire. En effet, le paragraphe 1 *sub d* de cet article prévoit la notification à l'Etat de réception des membres de la mission, des domestiques privés du chef d'un membre de la mission ou d'un membre du personnel de la mission, recrutés parmi les ressortissants de cet Etat ou les étrangers domiciliés sur son territoire. Toutefois, dans le commentaire de cet article (point 7), il est dit que ce recrutement est limité en pratique au recrutement du personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomate. Etant donné que certains Etats admettent le recrutement de personnel possédant la qualité diplomatique, le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie estime que, dans le paragraphe mentionné du commentaire, il y aurait lieu d'insérer ce qui suit: « dans certains pays, ce recrutement est en pratique limité au personnel auxiliaire ne possédant pas la qualité de diplomate ».

7. Pour ce qui est de la détermination de l'ordre alphabétique à appliquer aux préséances, faisant l'objet de l'article 9 du projet, le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère qu'il faudrait adopter l'ordre alphabétique de l'Etat de réception ou, à défaut de ce dernier, le système appliqué par l'Organisation des Nations Unies.

8. De l'avis du Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie, il faudrait examiner la possibilité de garantir, dans l'article 22, l'immunité des courriers *ad hoc* également au retour, si celui-ci suit immédiatement la remise de la valise à la mission spéciale.

9. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie estime justifiée la proposition de stipuler une disposition sur l'interdiction de la discrimination à l'instar de la disposition de l'article 47 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la disposition de l'article 72 de la Convention de Vienne sur les relations consulaires.

10. Le Gouvernement de la République socialiste fédérative de Yougoslavie considère également qu'il y aurait lieu d'élaborer des dispositions spéciales applicables aux missions spéciales à la tête desquelles se trouvent des chefs d'Etat ou des chefs de gouvernement, mais non pas des ministres des affaires étrangères ou des ministres du cabinet [ee]. Toutefois, le Gouvernement yougoslave est d'avis que ces dispositions devraient faire partie intégrante de la convention et non pas de son annexe, raison pour laquelle elles devraient être plus concises.

[ee] *Ibid.*

ANNEXE II

Table de références indiquant la correspondance entre, d'une part, les articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965 [a] et les articles additionnels proposés par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport [b] et, d'autre part, les articles du projet final adopté par la Commission en 1967

Articles du projet de 1965	*Articles additionnels*	*Articles du projet final de 1967*
—	Introductif [c]	1
1, par. 1	—	2
1, par. 2	—	7, par. 1
2	—	3
3	—	8
4	—	12
5	—	4
—	5 *bis*	5
6	—	9
7	—	14
8	—	11
9	—	16, par. 1 et 3
10	—	16, par. 2
11	—	13
12	—	20, par. 1
13	—	17
14	—	10
15	—	19
16	—	18
17	—	22
—	17 *bis*	Supprimé
—	17 *ter*	Supprimé
—	17 *quater*	21
18	—	23
19	—	25
20	—	26
21	—	27
22	—	28
23	—	24
24	—	29
25	—	30
26	—	31
27	—	41
28	—	32
29	—	33
30	—	34
31	—	35
32	—	36
33	—	37
34	—	38
35	—	39
36	—	40
37	—	44, par. 1 et 2
38	—	44, par. 3 et 45
39	—	43
40	—	48
—	40 *bis*	50
41	—	15
42	—	49
43	—	46
44, par. 1 et 3	—	47
44, par. 2	—	20, par. 2
—	X	Supprimé
—	Y	Supprimé

[a] *Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II, document A/6009.

[b] A/CN.4/194 et Add.1 et 2.

[c] Egalement appelé article 0.

Répertoire des documents mentionnés dans le présent volume

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/3859	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, 28 août-4 juillet 1958	*Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II.
A/4425	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa douzième session, 25 avril-1er juillet 1960	*Ibid., quinzième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II
A/5209	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session, 24 avril-29 juin 1962	*Ibid., dix-septième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II
A/5509	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quinzième session, 6 mai-12 juillet 1963	*Ibid., dix-huitième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II
A/5809	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa seizième session, 11 mai-24 juillet 1964	*Ibid., dix-neuvième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II
A/6009	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de la première partie de sa dix-septième session, 3 mai-9 juillet 1965	*Ibid., vingtième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II
A/6309/Rev.1	Rapports de la Commission du droit international sur la deuxième partie de sa dix-septième session et sur sa dix-huitième session	*Ibid., vingt et unième session, Supplément n° 9*, publié également dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II
A/CN.4/1/Rev.1	Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international: travail préparatoire conforme au paragraphe premier de l'article 18 du Statut de la Commission du droit international: mémorandum du Secrétaire général	Publication des Nations Unies, n° de vente 1948.V.I(I)
A/CN.4/96	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II
A/CN.4/106	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: deuxième rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1957*, vol. II
A/CN.4/111	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: troisième rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1958*, vol. II
A/CN.4/119	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: quatrième rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1959*, vol. II
A/CN.4/125	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: cinquième rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1960*, vol. II
A/CN.4/134 et Add.1	Responsabilité des Etats. Responsabilité internationale: sixième rapport de M. F. V. García Amador, rapporteur spécial	*Ibid., 1961*, vol. II
A/CN.4/143	Régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques: étude rédigée par le Secrétariat	*Ibid., 1962*, vol. II
A/CN.4/144 et Add.1	Premier rapport par Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial, sur le droit des traités	*Ibid., 1962*, vol. II
A/CN.4/145	Document de travail préparé par le Secrétariat sur les travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international	*Ibid.*
A/CN.4/152	Rapport présenté par M. Roberto Ago, président de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats	*Ibid., 1963*, vol. II; voir document A/5509, annexe I
A/CN.4/154	Résolutions de l'Assemblée générale intéressant le droit des traités: mémoire préparé par le Secrétariat	*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/155	Missions spéciales : document de travail préparé par le Secrétariat	*Ibid.*
A/CN.4/161	Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales: premier rapport par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	*Ibid.*
A/CN.4/166	Missions spéciales: rapport sur les missions spéciales par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial	*Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II
A/CN.4/179	Missions spéciales: deuxième rapport sur les missions spéciales, par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial	*Annuaire de la Commission du droit international, 1965*, vol. II
A/CN.4/188 et et Add.1 à 4	Missions spéciales: observations communiquées par les gouvernements au sujet des articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965	Publié dans le présent volume; voir document A/6709/Rev.1 et Rev.1/Corr.1, annexe I, p. 409
A/CN.4/189 et Add.1 et 2	Missions spéciales: troisième rapport sur les missions spéciales, par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial	*Annuaire de la Commission des droits de l'homme, 1966*, vol. II
A/CN.4/193 et Add.1 à 5	Missions spéciales: observations communiquées par les gouvernements au sujet des articles du projet sur les missions spéciales adopté par la Commission en 1965	Publié dans le présent volume; voir document A/6709/Rev.1 et Rev.1/Corr.1, annexe I, p. 409
A/CN.4/194 et Add.1 à 5	Missions spéciales: quatrième rapport sur les missions spéciales, par M. Milan Bartoš, rapporteur spécial	Publié dans le présent volume, p. 1
A/CN.4/195 et Add.1	Deuxième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	Publié dans le présent volume, p. 145
A/CN.4/196	Responsabilité des Etats. La responsabilité des Etats: note par M. Roberto Ago, rapporteur spécial	Publié dans le présent volume, p. 361
A/CN.4/L.103	Portée de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales et ordre des travaux futurs sur le sujet: document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II
A/CN.4/L.104	Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales: liste de questions proposées comme base de discussion pour définir le champ du sujet et la manière de le traiter: document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	L'essentiel de ce document figure dans le chapitre V du rapport de la Commission sur les travaux de sa seizième session (A/5809)
A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2	Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités: étude préparée par le Secrétariat	Publié dans le présent volume, p. 168

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA DIX-NEUVIÈME SESSION NON REPRODUITS DANS LE PRÉSENT VOLUME

Documents	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/192	Ordre du jour provisoire	Publié dans le volume I
A/CN.4/192	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session	Constitue le document A/6709/Rev.1 et Rev./1 Corr.1 publié dans le présent volume, p. 379
A/CN.4/L.120 et Add.1 à 11	Missions spéciales: texte des articles 1 à 44, et ordre des articles proposé par le Comité de rédaction	Miméographié
A/CN.4/L.121	Missions spéciales: articles 23 bis: proposition de M. Jiménez de Aréchaga	Miméographié
A/CN.4/L.122 et Add.1 et 2	Missions spéciales: texte des articles 1 à 15 adopté par le Comité de rédaction en deuxième lecture	Miméographié
A/CN.4/L.123	Missions spéciales: texte des articles 1 à 11 adopté par le Comité de rédaction en troisième lecture	Miméographié
A/CN.4/L.124 et Add.1 à 11	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-neuvième session	Miméographié
A/CN.4/L.125 et Add.1	Missions spéciales: modifications proposées par le Comité de rédaction aux textes des articles 6, 16, 27, 32 et 39 qui avaient été renvoyés au Comité par la Commission	Miméographié

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in France
25144 — June 1969 — 875

Price : $U.S. 5.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No.: F.68.V.2