



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/AC.154/307
21 mars 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

COMITÉ DES RELATIONS
AVEC LE PAYS HÔTE

LETTRE DATÉE DU 21 MARS 1997 ADRESSÉE AUX MEMBRES DU COMITÉ PAR
LE PRÉSIDENT DU COMITÉ DES RELATIONS AVEC LE PAYS HÔTE

Veillez trouver ci-joint l'avis juridique rendu par le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies au sujet de la réglementation instituée par la ville de New York en ce qui concerne le stationnement des véhicules diplomatiques. Cet avis a été sollicité par le Comité des relations avec le pays hôte à sa 181e séance tenue le 10 mars 1997.

Le Secrétariat fait distribuer le texte du présent avis en tant que document du Comité.

Le Président du Comité des relations
avec le pays hôte

(Signé) Nicos AGATHOCLEOUS

Annexe

RÉGLEMENTATION INSTITUÉE PAR LA VILLE DE NEW YORK EN CE QUI
CONCERNE LE STATIONNEMENT DES VÉHICULES DIPLOMATIQUES

Note du Conseiller juridique datée du 20 mars 1997

I. INTRODUCTION

1. À la 181e séance du Comité des relations avec le pays hôte, tenue le 10 mars 1997, M. Randy Mastro, Adjoint du Maire de la ville de New York, participant à la séance en tant qu'observateur à la demande de la délégation des États-Unis, a présenté au Comité la Réglementation instituée par la ville de New York en ce qui concerne le stationnement des véhicules diplomatiques (ci-après dénommée "Réglementation instituée par la ville de New York" ou "Nouvelle Réglementation"), distribuée par la suite comme document du Comité sous la cote A/AC.154/305, en date du 14 mars 1997. Après un débat, auquel presque tous les membres du Comité ont participé, le Comité a décidé, par consensus, de solliciter l'avis du Conseiller juridique sur la Réglementation instituée par la ville de New York.

2. La Mission des États-Unis a appelé l'attention des missions permanentes et du Secrétariat sur les principaux volets de la nouvelle Réglementation dans une note verbale (No HC-17-97) datée du 14 mars 1997, publiée à la demande du pays hôte comme document du Comité sous la cote A/AC.154/306, en date du 14 mars 1997.

3. La nouvelle Réglementation ne s'appliquera qu'aux véhicules portant une plaque "D", "A", ou "C" [A/AC.154/305, par. 1; A/AC/154/306, annexe, al. a)]. La plaque "D" n'est attribuée qu'aux véhicules du personnel diplomatique des missions permanentes accréditées auprès de l'Organisation. La plaque "A" est attribuée aux véhicules du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, notamment aux véhicules d'un nombre restreint de hauts fonctionnaires de l'Organisation bénéficiant du statut diplomatique dans le pays hôte.

4. La plaque "C" est attribuée aux véhicules des membres du Corps consulaire et relève également de la nouvelle Réglementation. Toutefois, les postes consulaires étant établis sur une base bilatérale, ils ne sont pas du ressort de l'Organisation. Le présent avis juridique ne traite donc pas de cette catégorie.

5. Le nouvelle Réglementation indique également [A/AC.154/305, par. 1 et A/AC.154/306, annexe, al. a)] que les véhicules portant une plaque "S" continueront d'être soumis à toutes les règles de stationnement en vigueur à New York. Les principales dispositions de la nouvelle Réglementation ne s'y appliquent donc pas. La plaque "S" est attribuée aux véhicules des membres du personnel non diplomatique des missions permanentes.

II. DROIT INTERNATIONAL SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

6. Aux États-Unis, le statut juridique des missions permanentes des États Membres et de leur personnel ainsi que de l'Organisation des Nations Unies et de son personnel et la portée de leurs privilèges, immunités, exemptions et facilités sont régis, de manière plus ou moins détaillée, par les Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies, la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (dite "La Convention générale")¹, l'Accord relatif au Siège de 1947 conclu entre les Nations Unies et les États-Unis² ainsi que par les dispositions de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques³ qui sont applicables mutatis mutandis.

A. Charte des Nations Unies

7. Conformément au paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. En outre, conformément au paragraphe 2 de l'Article 105, 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. Selon le paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte, les détails d'application de ces principes généraux sont fixés par la Convention de 1946, à laquelle les États-Unis sont devenus partie en 1970 et dans le cas particulier du pays hôte, également par l'Accord relatif au Siège.

B. Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies

8. Les privilèges et immunités des représentants des États Membres sont définis à l'article IV de la Convention de 1946. Ils jouissent, entre autres immunités, de l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité de représentants (y compris leurs paroles et écrits), de l'immunité de toute juridiction [sect. 11, al. a)] et d'autres privilèges, immunités et facilités "dont jouissent les agents diplomatiques" [sect. 11, al. g)].

9. L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, jouissent de l'immunité de juridiction en vertu de l'article II de la Convention de 1946 (sect. 2). En outre, les biens de l'Organisation sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative (sect. 3).

10. Outre les privilèges et immunités dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation en leur qualité officielle, prévus à la section 18 de l'article V, le Secrétaire général et tous les sous-secrétaires généraux (actuellement les sous-secrétaires généraux et les secrétaires généraux adjoints) jouissent des "privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques" (sect. 19).

11. Aux termes de l'article final de la Convention de 1946, 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 Convention (sect. 34).

C. Accord relatif au Siège de l'Organisation
des Nations Unies de 1947

12. La section 15 de l'Accord relatif au Siège stipule 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 États-Unis et le Gouvernement de l'État intéressé,

...

jouiront, sur le territoire des États-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les États-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux."

13. Comme il est indiqué au paragraphe 13 d'une note datée du 17 juin 1983, adressée par le Conseiller juridique au Comité des relations avec le pays hôte et exposant les vues de l'Organisation concernant l'applicabilité de la section 205 de la loi des États-Unis sur les missions étrangères aux missions accréditées auprès de l'Organisation des Nations Unies, "il ressort de la section 15 de l'article V de l'Accord relatif au Siège que les dispositions pertinentes du droit général international en matière de privilèges et d'immunités s'appliquent aux représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies et à leur personnel"⁴.

14. Enfin, la section 27 de l'Accord relatif au Siège stipule qu'il sera interprété à la lumière de son but fondamental, qui est de permettre à l'Organisation des Nations Unies de pleinement et efficacement exercer ses fonctions et d'atteindre ses buts au siège de son activité aux États-Unis d'Amérique".

D. Convention de Vienne sur les relations
diplomatiques de 1961

15. Les principes, normes et règles contemporains régissant les privilèges et immunités diplomatiques sont codifiés de manière plus détaillée dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961), à laquelle les États-Unis sont partie.

16. Comme il a été indiqué par mon prédécesseur dans la note susmentionnée, "la notion de privilèges et immunités diplomatiques consacrée dans la Convention de Vienne recouvre notamment les droits et devoirs de l'État accréditaire"⁵. J'ajouterai que cette même notion implique que les États accréditants et les membres du personnel de leurs missions ont également des droits et des devoirs. De ce fait, certains droits et applications prévus dans la Convention de Vienne s'appliquent mutatis mutandis aux Nations Unies, bien que l'Organisation ne soit pas partie à cet instrument.

17. Le paragraphe 1 de l'article 41 de la Convention de Vienne stipule clairement que "toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités [diplomatiques] ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État accréditaire. Toutefois, la Convention indique que ce devoir est "sans préjudice" des privilèges et immunités des agents diplomatiques.

18. L'État accréditaire, en l'occurrence le pays hôte, est, aux termes de l'article 25 de la Convention de Vienne, tenu d'accorder aux missions diplomatiques étrangères toutes facilités pour l'accomplissement de leurs fonctions. Comme il ressort du rapport de la Commission du droit international sur le projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques, la genèse de cette disposition indique que "l'État accréditaire (qui a intérêt à ce que la Mission puisse mener sa tâche à bien) est tenu de lui prêter l'assistance voulue et, d'une façon générale, il doit s'efforcer de lui donner toutes les facilités à cette fin"⁶. Il convient de rappeler que dans sa note susmentionnée, le Conseiller juridique a considéré que "la notion de privilèges et immunités diplomatiques consacrée dans la Convention de Vienne ... [prévoit qu'] au nombre de ces droits et devoirs ... figure l'obligation d'accorder aux missions diplomatiques étrangères toutes facilités pour l'accomplissement de leurs fonctions..."⁷.

19. Le paragraphe 3 de l'article 22 de la Convention de Vienne stipule expressément que "les moyens de transport de la mission ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution". Ces immunités constituent les éléments de la notion d'inviolabilité. En outre, conformément au paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention, les documents, la correspondance et les biens de l'agent diplomatique jouissent de l'inviolabilité. Selon la genèse de cette dernière disposition, les auteurs de la Convention ont estimé que "pour ce qui est des biens meubles, ... l'inviolabilité vise en premier lieu ceux qui se trouvent dans la demeure privée de l'agent diplomatique, mais elle comprend aussi les biens tels que son automobile..."⁸.

20. Le paragraphe premier de l'article 31 de la Convention de Vienne stipule que l'agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction pénale de l'État accréditaire. Il jouit également de l'immunité de sa juridiction civile et administrative. Si l'immunité de la juridiction pénale est totale, l'immunité de la juridiction civile et administrative est soumise à des exceptions qui ne relèvent pas de la présente analyse. Il convient, toutefois, de noter que la Convention stipule que l'agent diplomatique n'est pas obligé de donner son témoignage (par. 2 de l'article 31) et qu'"aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard de l'agent diplomatique..." (par. 3 de l'article 31).

III. INTÉRÊT ET AVANTAGES DE LA RÉGLEMENTATION DE LA VILLE

21. À mon avis, certaines des nouvelles dispositions envisagées dans le projet de réglementation répondent aux préoccupations de la communauté diplomatique. Ainsi, il semblerait que les contraventions non réglées pour stationnement interdit de véhicules appartenant à des membres de la communauté diplomatique avant l'entrée en vigueur de la réglementation (à l'exception de celles visées plus loin, au paragraphe 33) ne seront plus prises en considération. La ville s'engage à faire en sorte que chaque mission dispose de deux places réservées devant ses bureaux et d'une place devant la résidence du Représentant permanent [A/AC.154/305, par. 2, et A/AC.154/306, annexe, al. b)]. Les services de police de la ville de New York mettront en place un "numéro d'urgence" que les missions pourront composer pour signaler des véhicules en stationnement irrégulier sur les emplacements qui leur sont réservés, et ces véhicules en stationnement abusif pourront être enlevés [A/AC.154/305, par. 4, et A/AC.154/306, annexe, al. d)]. Le Département des finances de la ville de New York communiquera à chaque mission une liste mensuelle informatisée de toutes les contraventions concernant ses véhicules diplomatiques, avec indication de celles qui n'ont pas encore été acquittées [A/AC.154/305, par. 6, et A/AC.154/306, annexe, al. f)]. Un fonctionnaire du Département des finances de la ville de New York sera expressément chargé d'examiner les contraventions concernant des véhicules appartenant à des membres de la communauté diplomatique [A/AC.154/305, par. 7, et A/AC.154/306, annexe, al. g)]. Enfin, la Mission des États-Unis organisera une série de réunions d'information pour expliquer la nouvelle réglementation ainsi que les responsabilités qui incombent aux missions permanentes en vertu de cette dernière (A/AC.154/305, par. 12, et A/AC.154/306, quatrième paragraphe).

IV. ASPECTS DE LA RÉGLEMENTATION DE LA VILLE QUI ONT DES INCIDENCES JURIDIQUES

A. Éléments de la réglementation conformes au droit international

22. Les autorités du pays hôte, que ce soit au niveau du gouvernement fédéral, des États ou des municipalités, ont le droit et le pouvoir d'établir des lois et des règlements régissant l'utilisation de véhicules diplomatiques, leur stationnement et les questions connexes. Dans tout pays, ces lois et réglementations visent à assurer la sécurité publique et l'accès équitable de tous aux emplacements de stationnement, sans discrimination, de façon à réduire au minimum les embouteillages, etc.

23. Après mûre réflexion, j'estime que, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention de 1946, de l'Accord de Siège et de la Convention de Vienne de 1961, les agents diplomatiques devraient, par principe, conformément aux règles de conduite qui leur sont propres et à l'esprit de bonne volonté dont fait généralement preuve le corps diplomatique, observer avec diligence et de façon scrupuleuse les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le pays hôte, y compris celles qui concernent l'utilisation de véhicules automobiles, leur stationnement et les questions connexes. La non-observation desdites dispositions législatives et réglementaires ternit l'image de marque de la communauté diplomatique tout entière et de l'Organisation elle-même. Les privilèges, immunités et exemptions

diplomatiques accordés ne doivent pas être considérés par les agents diplomatiques comme les autorisant à passer outre, à leur guise, aux lois ou règlements du pays hôte. L'observation par la communauté diplomatique des dispositions législatives et réglementaires en matière de circulation automobile auxquelles est assujéti le grand public contribue à promouvoir l'image de marque des diplomates en tant qu'individus respectueux de la loi et celle de l'ONU elle-même en tant qu'organisation dont les buts englobent l'établissement de relations amicales et le respect de la loi.

24. Les violations flagrantes des règles de stationnement sont incompatibles avec l'objectif des instruments juridiques applicables en l'espèce ainsi qu'avec les objectifs susmentionnés de l'Organisation. Pareil comportement est inacceptable de la part des membres du corps diplomatique, dont l'immense majorité des membres respecte traditionnellement, de façon scrupuleuse, les lois locales. À aucun moment les privilèges, immunités, exemptions ou facilités diplomatiques ne devraient être considérés comme une autorisation de ne pas observer ou de violer les dispositions législatives et réglementaires en vigueur dans le pays hôte.

25. Le fait de dresser une contravention pour un véhicule diplomatique stationné en violation des dispositions législatives et réglementaires applicables en l'espèce [A/AC.154/305, par. 3, et A/AC.154/306, annexe, al. c)] n'est pas réprouvé par le droit international et vise à informer le conducteur qu'il a commis une infraction. Toutefois, les contraventions doivent être justifiables, non discriminatoires et pleinement conformes à toutes les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Toute irrégularité à cet égard tend à saper la crédibilité du système et place ceux qui souhaitent l'appliquer strictement dans une position difficile, voire impossible.

26. En outre, le paiement, sur une base volontaire, par les membres de la communauté diplomatique d'amendes pour infractions au code de la route et aux règles de stationnement ne devrait pas être considéré comme une renonciation à leurs privilèges et immunités, exemptions et droits en vertu des accords applicables en l'espèce, mais plutôt comme une démarche par laquelle ils s'acquittent de l'obligation qu'ils ont de respecter les lois applicables. Le règlement systématique de pareilles contraventions par les diplomates est la coutume dans la plupart des pays, en particulier dans les villes où des organisations internationales ont leur siège.

27. Le fait de procéder à l'enlèvement d'un véhicule diplomatique qui est garé de façon à créer un danger public, à entraver sérieusement la circulation ou à compromettre l'hygiène ou la sécurité publique, par exemple en cas de stationnement devant une bouche d'incendie [A/AC.154/305, par. 10, et A/AC.154/306, annexe, al. j)], peut s'avérer nécessaire pour préserver l'hygiène ou la sécurité publique et n'est pas en soi contestable. Pour des raisons d'ordre pratique, il peut s'avérer nécessaire d'emmener la voiture en lieu sûr et cela n'est pas non plus juridiquement contestable. Toutefois, comme il est indiqué plus loin au paragraphe 30, un véhicule diplomatique mis en fourrière doit être immédiatement restitué sur demande et le paiement d'une amende ou d'un autre droit ne peut être une condition préalable à son recouvrement.

28. La procédure proposée pour contester une contravention au motif qu'elle a été délivrée abusivement [A/AC.154/305, par. 7, et A/AC.154/306, annexe, al. g)] donne la possibilité aux personnes et aux missions intéressées de renvoyer, de façon informelle, toute contravention qui aurait été délivrée abusivement, et ce avant qu'elle ne soit inscrite sur une liste quelconque de contraventions non acquittées [A/AC.154/305, par. 6, et A/AC.154/306, annexe, al. f)]. En particulier, ce système devrait protéger les intéressés et les dispenser de faire des paiements inutiles. Tant que le recours à cette procédure est entièrement volontaire et ne débouche pas sur une mesure exécutoire (voir plus loin, par. 30 et 31), il devrait être considéré comme juridiquement non contestable, et il en irait de même de toute procédure d'appel.

B. Éléments de la réglementation qui semblent ne pas être entièrement conformes au droit international

29. Les lois et règlements du pays hôte concernant l'utilisation de véhicules à moteur diplomatiques, leur stationnement et les questions connexes doivent être conformes aux obligations que le pays a assumées en vertu d'instruments juridiques internationaux. Malheureusement, certains éléments de la réglementation proposée semblent ne pas être entièrement conformes auxdites obligations.

30. Par exemple, l'enlèvement des plaques d'immatriculation des véhicules mis en fourrière et la non-restitution d'un véhicule diplomatique tant que certaines conditions n'ont pas été satisfaites, telles que le paiement d'une amende ou des droits à acquitter pour son enlèvement et sa mise en fourrière [voir A/AC.154/305, par. 5 et 9, et A/AC.154/306, annexe, al. e) et i)] semblent être des mesures exécutoires équivalant à l'exercice d'une juridiction et, en conséquence, contraires à l'article 31 de la Convention de Vienne, aux articles IV et V de la Convention de 1946 et à l'article V de l'Accord de Sièges.

31. En règle générale, les mesures tendant à priver un agent diplomatique du droit de conduire en enlevant les plaques d'immatriculation de son véhicule, sa carte grise ou tout autre document légal pertinent [A/AC.154/305, par. 10, et A/AC.154/306, annexe, al. j)] équivalent à un exercice de la juridiction du pays hôte et sont donc contraires aux dispositions pertinentes de l'article 31 de la Convention de Vienne, des articles IV et V de la Convention générale et de l'article V de l'Accord de Sièges. Qui plus est, elles sont incompatibles avec l'obligation qu'a le pays hôte de faciliter le fonctionnement des missions accréditées auprès de l'Organisation des Nations Unies et de ne pas empêcher leurs membres d'exercer leurs fonctions.

32. Le fait que le pays hôte ne peut pas, en vertu du droit international, prendre toutes les mesures envisagées au titre de la réglementation, ne devrait cependant pas créer l'impression qu'il n'est pas possible de remédier à la situation d'un diplomate accrédité auprès d'une organisation internationale qui refuse d'observer les lois locales.

33. Enfin, la disposition de la réglementation envisageant un régime spécial concernant tout véhicule diplomatique dont le conducteur a reçu une contravention pour stationnement devant une bouche d'incendie au cours de la période allant du 1er janvier 1997 à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle

réglementation [A/AC.154/305, par. 10, et A/AC.154/306, annexe, al. j)] contient de toute évidence un élément de rétroactivité. L'application rétroactive d'un nouveau régime ne serait pas conforme aux principes généraux du droit. En toutes circonstances, comme il est indiqué aux paragraphes 30 et 31 ci-dessus, les mesures envisagées dans ces cas sembleraient incompatibles avec le droit international.

V. CONCLUSION

34. Dans l'ensemble, les éléments de la réglementation de la ville relèvent manifestement du pouvoir qu'a le pays hôte d'établir des lois et règlements régissant l'utilisation et le stationnement de véhicules diplomatiques et les questions connexes et ne semblent pas soulever d'objection en vertu du droit international; au contraire, certaines dispositions de la réglementation devraient être accueillies avec satisfaction puisqu'elles auront, selon toute vraisemblance, pour effet de réduire les difficultés qu'éprouvent actuellement les missions diplomatiques pour trouver des places de stationnement et faire annuler des contraventions délivrées abusivement. Toutefois, comme indiqué plus haut, certaines dispositions de la réglementation ne semblent pas être conformes au droit international.

Notes

¹ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1, p. 15.

² Ibid., vol. 11, p.11.

³ Ibid., vol. 500, p. 95.

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-huitième session, Supplément No 26 (A/38/26), annexe I, par. 13.

⁵ Ibid.

⁶ Annuaire de la Commission du droit international, 1958, vol. II, p. 99, par. 2) du Commentaire à l'article 23, "Facilités".

⁷ Op. cit.

⁸ Annuaire de la Commission du droit international, 1958, vol. II, p. 101, par. 3) du Commentaire à l'article 28, "Inviolabilité de la demeure et des biens".
