

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1964-1965.

31 MARS 1965.

Projet de loi portant approbation de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique, approuvé par le Conseil des Gouverneurs à Vienne, le 1^{er} juillet 1959.

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES (1)
PAR M. H. MOREAU DE MELEN.

MESDAMES, MESSIEURS,

Le problème des privilèges et immunités reconnus par traités aux agents d'organismes internationaux a été souvent examiné par votre Commission. La multiplication des institutions internationales a provoqué une véritable efflorescence de sujets de privilèges, et il faut convenir que trop souvent de telles faveurs ont été attribuées sans discernement, dans des cas où l'exercice de la mission ne le commandait pas.

C'est pourtant là surtout que réside aujourd'hui le fondement des privilèges et immunités diplomatiques. Ils sont accordés sur base du prestige de la fonction, de la dignité du diplomate, mais avant tout de l'indépendance nécessaire à l'exercice de sa mission. Telle est leur vraie raison d'être. On ne peut dès lors que s'étonner du nombre des bénéficiaires aux fonctions cependant mineures, dont l'indépendance à l'égard

(1) Les membres suivants ont participé aux délibérations de la Commission :

MM. Struye, président; de Stehxe, De Winter, Gillon, Housiaux Maisse, Baron Nothomb, Van Houtte et Moreau de Melen, rapporteur.

R. A 6709.

Voir :

Documents de la Chambre des Représentants :

740 (Session de 1963-1964) : Projet de loi.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1964-1965.

31 MAART 1965.

Ontwerp van wet houdende goedkeuring van het Akkoord betreffende de voorrechten en immunititeiten van de Internationale Organisatie voor Atoomenenergie, goedgekeurd door de Raad van Beheer op 1 juli 1959 te Wenen.

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR DE
BUITENLANDSE ZAKEN (1) UITGEBRACHT
DOOR DE H. H. MOREAU DE MELEN.

DAMES EN HEREN,

Uw Commissie heeft herhaaldelijk het probleem onderzocht van de voorrechten en immunititeiten die bij verdrag worden verleend aan de ambtenaren van internationale instellingen. Als gevolg van de vermenigvuldiging van die instellingen zijn woekeringen van voorrechten ontstaan en het is wel zo dat die voordelen al te dikwijls zonder onderscheid zijn verleend waar zij niet nodig waren voor de vervulling van de verschillende opdrachten.

Dit vormt vandaag evenwel voornamelijk de grondslag van de diplomatieke voorrechten en immunititeiten. Zij worden verleend omwille van het prestige van de functie, de waardigheid van de diplomaat, maar vooral omwille van de onafhankelijkheid die noodzakelijk is voor de vervulling van zijn taak. Dit is de werkelijke zin ervan. Men kan dan ook slechts verbaasd zijn dat zoveel minder belangrijke ambtenaren wier

(1) De volgende leden hebben aan de beraadslagingen van de Commissie deelgenomen :

De heren Struye, voorzitter; de Stehxe, De Winter, Gillon, Housiaux, Maisse, Baron Nothomb, Van Houtte en Moreau de Melen, verslaggever.

R. A 6709.

Zie :

Gedr. St. van de Kamer van Volksvertegenwoordigers :

740 (Zitting 1963-1964) : Ontwerp van wet.

des autorités du pays de séjour n'a donc, en principe, pas à être sauvegardée.

Quoiqu'il en soit, c'est un fait : les traités ont généralement été très larges à cet égard.

Dans un domaine particulier, les exemptions fiscales ont été appliquées à tous les fonctionnaires et agents internationaux. Préoccupé par l'inégalité qui s'accroissait ainsi entre eux et les membres de l'Administration nationale, le Sénat a souvent critiqué pareilles mesures. On se souvient qu'au cours de la négociation des traités de Rome du 25 mars 1957, votre Commission a insisté pour qu'un impôt fût établi par les Communautés à charge de leurs agents et c'est ce qu'a prévu l'article 12 du protocole sur les privilèges et immunités. Mais nous n'oserions pas affirmer que les communautés n'en ont pas tenu compte lors de la fixation ultérieure des émoluments.

**

L'accord que vise le projet de loi, dont nous sommes saisis, concerne l'Agence internationale de l'Energie atomique. Suivant l'exposé des motifs, il suit de très près la Convention sur les privilèges et immunités des Institutions spécialisées de l'O.N.U., adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 novembre 1947 et approuvée par la loi belge du 8 avril 1953.

L'Assemblée générale de l'O.N.U. souhaitant l'unification des privilèges et immunités dont jouissent l'Organisation elle-même et les diverses institutions ayant conclu un accord avec elle, avait en effet établi à cette fin une convention qu'elle recommandait à celles-ci et à ses membres.

Or l'Agence de l'Energie atomique a signé un tel accord avec l'O.N.U.

Dès lors, les privilèges et immunités reconnus par la convention générale, approuvée par le législateur belge, doivent être admis en ce qui concerne l'Agence de l'Energie atomique.

La seule question qui se pose est donc de savoir si l'Accord est conforme à la convention O.N.U.

Votre Commission en a comparé les textes et considère que si l'on tient compte du fait que la Convention concerne, elle, les Nations Unies et contient, de ce chef, des recommandations propres, relatives aux notifications à effectuer au Secrétaire Général ou par les soins de celui-ci, les deux textes présentent de grandes similitudes. Aussi bien l'examen doit-il porter avant tout sur les clauses dites « standard ». Celles-ci font l'objet des articles II à IX de la Convention et II à X de l'Accord.

**

L'accord reconnaît la *personnalité juridique* à l'Agence Internationale de l'Energie atomique (Art. II),

onafhankelijkheid tegenover de overheid van het land van verblijf dus, in beginsel, niet moet worden gevrijwaard, die voordelen genieten.

Hoe dan ook, het is een feit dat de desbetreffende verdragen over het algemeen zeer ruim waren.

Met name is aan alle internationale ambtenaren en beampten vrijstelling van belasting verleend. Bezorgd om de groeiende ongelijkheid tussen die internationale ambtenaren en de nationale ambtenaren, heeft de Senaat dergelijke maatregelen dikwijls gehekeld. Men zal zich herinneren dat uw Commissie, tijdens de onderhandelingen over de verdragen van Rome van 25 maart 1957, erop heeft aangedrongen dat de Gemeenschappen een belasting zouden heffen van hun ambtenaren en dit is dan ook voorzien in artikel 12 van het Protocol betreffende de voorrechten en immuniteiten. Maar wij zouden niet durven verklaren dat de Gemeenschappen hiermede geen rekening hebben gehouden, toen ze naderhand de wedden hebben vastgesteld.

**

Het akkoord, dat het voorwerp vormt van het voorgelegde ontwerp van wet, betreft de Internationale Organisatie voor Atoomenergie. Volgens de memorie van toelichting volgt het van zeer nabij het verdrag nopens de voorrechten en immuniteiten van de gespecialiseerde organisaties van de Organisatie der Verenigde Naties, dat door de algemene vergadering van de Verenigde Naties op 21 november 1947 is aangenomen en bij de Belgische wet van 8 april 1953 is goedgekeurd.

De algemene vergadering van de O.V.N. wenste namelijk eenheid te brengen in de voorrechten en immuniteiten van de Organisatie zelf en de verschillende instellingen die met haar een akkoord hadden afgesloten, en stelde mlt het oog daarop een verdrag vast waarvan zij de goedkeuring aan die instellingen en haar leden heeft aanbevolen.

De Organisatie voor Atoomenergie heeft zulk een akkoord met de O.V.N. ondertekend.

Derhalve moeten de voorrechten en immuniteiten, verleend bij het algemeen verdrag dat de Belgische wetgever heeft goedgekeurd, ook aangenomen worden voor de Internationale Organisatie voor Atoomenergie.

De enige vraag is dus of het akkoord overeenstemt met het verdrag van de O.V.N.

Uw Commissie heeft de teksten vergeleken en is van oordeel dat zij veel overeenstemming vertonen, rekening gehouden met het feit dat het verdrag uiteraard de Verenigde Naties betreft en diensgevolge eigen aanbevelingen bevat nopens de kennisgevingen aan of door toedoen van de secretaris-generaal. Het onderzoek betreft in de eerste plaats dan ook de zogenaamde « Standaardclausules » in de artikelen II tot IX van het Verdrag en de artikelen II tot X van het Akkoord.

**

Het akkoord verleent *rechtspersoonlijkheid* aan de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (art. II)

comme la Convention le fait à l'égard des institutions spécialisées.

De même il énumère les immunités dont bénéficie l'Agence en ce qui concerne ses *biens, fonds et avoirs* (Art. III) et les facilités qu'on lui accorde pour ses communications (Art. IV). Ici l'Accord précise même que ces faveurs n'existent que dans la mesure compatible avec les conventions, règlements et accords internationaux auxquels l'Etat de séjour est partie.

En ce qui concerne les personnes, l'Accord distingue d'abord, comme la convention, *les représentants des membres* (Art. V) et les fonctionnaires (Art. VI).

Aux premiers, il reconnaît l'immunité d'arrestation ou de détention et de saisie et, en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, l'immunité de toute juridiction, ensuite l'inviolabilité de tous papiers et documents, le droit de recevoir de la correspondance par courriers ou par valises scellées, l'exemption des mesures restrictives à l'immigration et de toutes obligations de service, enfin les facilités accordées aux représentants de gouvernements étrangers en ce qui concerne les restrictions monétaires et de change ou en ce qui concerne les bagages.

Quant aux *fonctionnaires*, remarquons que l'Article VI de la Convention dispose que « chaque institution spécialisée déterminera les catégories de fonctionnaires auxquelles s'appliquent les dispositions de cet article », qui énumère les privilèges et immunités, « ainsi que celles de l'article VIII » relatif aux laissez-passer.

L'Agence a donc le pouvoir de déterminer elle-même les catégories de ses fonctionnaires qui jouiront de privilèges, immunités et facilités. Cependant sa section 38 autorise tout membre à formuler des réserves, lorsqu'il déposera son instrument d'acceptation. Le Gouvernement a l'intention d'user de cette faculté en ce qui concerne une disposition particulière qui lui paraît excessive. Nous y viendrons plus loin.

Conformément au droit qui lui est reconnu, l'Agence a indiqué quels étaient ses fonctionnaires protégés. L'Accord le précise au paragraphe v de la Section 1. Force nous est de constater que pratiquement tous les membres permanents du personnel en sont : on excepte seulement ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure.

La section 18 de l'article VI énumère les privilèges et immunités dont ces fonctionnaires jouissent (immunité de juridiction pour les actes accomplis en qualité officielle, exonération d'impôts sur les traitements, exemption des mesures restrictives à l'immigration, facilités de change, de rapatriement, et droit d'importer leur mobilier en franchise). Tout cela est conforme à la Convention O.N.U.

Mais l'Accord vise, à l'Article VII, une catégorie d'agents dont la Convention ne parle pas. Ce sont les experts en mission pour l'Agence, lesquels bénéficient

zals het verdrag rechtspersoonlijkheid verleent aan de gespecialiseerde instellingen.

Het somt ook de immunititeiten op die de Organisatie geniet voor zijn *eigendommen, fondsen en bezittingen* (art. III) alsmede de faciliteiten die worden verleend met betrekking tot de communicatiemiddelen (art. IV). Ten deze bepaalt het akkoord zelfs nader dat die voordelen gelden voor zover de internationale overeenkomsten, reglementen en akkoorden waarbij de Staat van verblijf partij is, dit toelaten.

Wat betreft de personen, maakt het akkoord zowel als het verdrag een onderscheid tussen de *vertegenwoordigers van leden* (art. V) en de ambtenaren (art. VI).

De eerstgenoemden genieten immuniteit van persoonlijke arrestatie of gevangenhouding en van inbeslagname, alsmede vrijstelling van rechtsvervolging, voor de handelingen verricht in hun hoedanigheid van vertegenwoordigers; zij genieten ook onschendbaarheid voor alle papieren en stukken, het recht correspondentie te ontvangen per koerier of in verzegelde zakken, vrijstelling van immigratiebeperkingen en dienstplicht; ten slotte genieten zij dezelfde faciliteiten als de vertegenwoordigers van vreemde regeringen met betrekking tot beperkingen nopens geld of het wisselen van geld en met betrekking tot hun bagage.

Wat betreft de *ambtenaren* bepaalt artikel 6 van het verdrag dat « elke gespecialiseerde organisatie zal aangeven op welke categorieën van functionarissen de bepalingen van het artikel (betreffende de voorrechten en immunititeiten) en van artikel VIII (betreffende de laissez-passer) van toepassing zullen zijn.

De organisatie is dus bevoegd om zelf de categorieën van ambtenaren vast te stellen die de voorrechten, immunititeiten en faciliteiten zullen genieten. Krachtens sectie 38 mag ieder lid evenwel voorbehoud maken bij het neerleggen van de aannemingsoorkonde. Het is de bedoeling van de Regering van deze bevoegdheid gebruik te maken wat betreft een bijzondere bepaling die haar overdreven lijkt. Wij komen hierop nog terug.

De organisatie heeft, krachtens de bevoegdheid die haar is verleend, vastgesteld welke haar beschermde ambtenaren zijn. Het akkoord bepaalt zulks nader in paragraaf v van Sectie 1. Wij zijn wel verplicht te constateren dat praktisch alle vaste leden van het personeel beschermd worden en dat alleen uitzondering wordt gemaakt voor degenen die ter plaatse worden aangeworven en per uur betaald.

Sectie 18 van artikel VI somt de voorrechten en immunititeiten op welke die ambtenaren genieten (vrijstelling van rechtsvervolging met betrekking tot alle handelingen door hen verricht in hun officiële hoedanigheid, vrijstelling van belasting wat betreft de salarissen, vrijstelling van immigratiebeperkingen, faciliteiten nopens het wisselen van geld, repatriëringsfaciliteiten en het recht hun huisraad vrij van rechten in te voeren.) Dit is in overeenstemming met het verdrag van de O.V.N.

Maar in artikel VII noemt het akkoord een categorie ambtenaren waarvan het verdrag niet spreekt. Het zijn de deskundigen die voor de Organisatie een zending

de privilèges et immunités dans la mesure où ceux-ci sont nécessaires pour l'exercice effectif de leurs fonctions.

D'autre part l'Accord précise, ce que ne fait pas non plus la Convention, que bénéficient des privilèges et immunités de l'article VII, relatif aux experts, les fonctionnaires de l'Agence exerçant des fonctions d'inspection.

Ces deux extensions paraissent raisonnables.

Enfin, et cette fois en conformité avec la Convention, l'Accord dispose, à la section 20, que le Directeur général de l'Agence, ainsi que tout fonctionnaire agissant en son nom pendant son absence, jouit, tant en ce qui le concerne, qu'en ce qui concerne son conjoint et ses enfants mineurs, des privilèges, immunités exemptions et facilités accordés conformément au droit international aux envoyés diplomatiques.

Mais il ajoute que les mêmes privilèges, immunités, exemptions et facilités seront accordés aux directeurs généraux adjoints et aux fonctionnaires de l'Agence de rang équivalent.

C'est cette disposition qu'à bon droit, le Gouvernement a décidé de pas appliquer, en formulant une réserve lors du dépôt de l'instrument d'acceptation. Elle constitue d'ailleurs une extension par rapport à la Convention O.N.U., bien qu'elle s'inspire de certaines Annexes à celles-ci visant notamment la F.A.O. et l'Unesco. L'exposé des motifs fait valoir à ce sujet la multiplication de ces organismes et les réactions défavorables de l'opinion publique s'élevant, dans les divers Etats, contre l'octroi d'un statut privilégié à une nouvelle catégorie de fonctionnaires internationaux.

Cette réserve ne figurant dans aucun protocole de signature, le Conseil d'Etat a jugé préférable d'y faire expressément allusion à l'article unique du projet de loi. Elle porte, en effet, sur une disposition qui rentre dans les prévisions de l'article 68, alinéa 3, de la Constitution, et qui doit donc recevoir l'assentiment des Chambres.

L'Accord contient aussi des articles relatifs aux abus de privilèges (art. VIII), aux laissez-passer (art. IX) et au règlement des différends (art. X). La seule différence avec la Convention réside en ceci, que l'Accord dispose que la suppression des privilèges et immunités ne doit pas gêner l'Agence dans l'exercice de ses activités principales (art. VIII). Mais cela semble normal.

Que la question de l'abus des privilèges soit évoquée par l'Accord est important. Car c'est là la vraie raison de l'opposition à leur existence ou à leur extension. Or, le document prévoit en son article VIII, section 26, que si un Etat estime qu'il y a abus, des consultations auront lieu, et à défaut d'accord, la question sera portée devant la Cour internationale de Justice.

vervullen en die voorrechten en immunititeiten genieten voor zover deze voor een doeltreffende uitoefening van hun functie nodig zijn.

Aan de andere kant voorziet het akkoord, eveneens anders dan het verdrag, dat de ambtenaren van de organisatie die opdrachten als inspecteur vervullen, ook de in artikel VII bepaalde voorrechten en immunititeiten van de deskundigen genieten.

Deze twee uitzonderingen zijn redelijk.

Ten slotte, en ditmaal in overeenstemming met het verdrag, bepaalt het akkoord in sectie 20, dat aan de directeur-generaal van de Organisatie alsmede aan elke ambtenaar die in zijn naam gedurende zijn afwezigheid optreedt, met betrekking tot hemzelf zowel als tot zijn echtgenote en minderjarige kinderen, de voorrechten en immunititeiten, vrijstellingen en faciliteiten worden toegestaan welke overeenkomstig het internationale recht worden toegestaan aan hen die met een diplomatieke zending zijn belast.

Maar het voegt eraan toe dat dezelfde voorrechten en immunititeiten, vrijstellingen en faciliteiten worden verleend aan de adjunct-directeurs-generaal en de ambtenaren van de Organisatie van vergelijkbare rang.

Deze bepaling is het die de Regering terecht besloten heeft niet toe te passen, door voorbehoud te maken bij het neerleggen van de aannemingsoorkonde. Zij is trouwens ruimer opgevat dan in het verdrag van de O.V.N., hoewel zij geïnspireerd is op sommige bijlagen ervan, met name die betreffende de F.A.O. en de Unesco. De memorie van toelichting motiveert zulks met de verwijzing naar de vermenigvuldiging van deze organisaties en de ongunstige reacties van de openbare opinie in de verschillende landen tegen het toekennen van een bevoorrecht statuut aan een nieuwe categorie van internationale ambtenaren.

Aangezien dit voorbehoud niet voorkomt in een protocol van ondertekening, heeft de Raad van State het beter geacht uitdrukkelijk melding ervan te maken in het enige artikel van dit ontwerp. Het slaat immers op een bepaling die onder de voorzieningen van artikel 68, 3^e lid, van de Grondwet valt, en derhalve door de Kamers moet worden goedgekeurd.

Het akkoord bevat ook artikelen betreffende het misbruik van voorrechten (art. VIII), de laissez-passer (art. IX), en de beslechting van geschillen (art. X). Het enige verschil met het verdrag is de bepaling in het akkoord dat de afschaffing van de voorrechten en immunititeiten de organisatie niet mag hinderen in de uitoefening van haar voornaamste activiteiten (art. VIII). Maar dit is normaal.

Dat het akkoord spreekt van misbruik van voorrechten is van belang. Want dat is immers de werkelijke reden van het verzet tegen de verlening of de uitbreiding ervan. Ten deze bepaalt het akkoord in artikel VIII, sectie 26, dat zo een Staat oordeelt dat misbruik van de voordelen wordt gemaakt, beraadslagingen zullen plaatshebben en dat, zo deze geen bevredigend resultaat opleveren, het probleem ahangig zal worden gemaakt bij het Internationaal Hof van Justitie.

Enfin, les deux derniers articles sont relatifs à l'interprétation de l'Accord, aux formalités d'acceptation et aux réserves. La Section 39 prévoit qu'il cesse d'être en vigueur à l'égard du membre qui le dénonce, un an après réception de l'avis informant de cette décision. La Section 40 concerne les amendements.

**

Quant au *projet de loi*, il n'est pas rédigé dans la forme habituelle, car, à proprement parler, il ne s'agit pas ici, pour les Chambres, de donner leur assentiment à un traité que le Roi aurait signé. Le Roi n'a pas signé l'Accord. Il se propose d'y adhérer.

En effet, le Conseil des Gouverneurs de l'Agence, dont le Statut a été approuvé par la loi du 22 avril 1958, a établi directement ce document qu'il a décidé de soumettre aux différents membres de l'Agence. La Belgique doit donc l'accepter ou le rejeter. Encore a-t-elle adopté la convention générale de l'O.N.U. applicable à toutes les institutions spécialisées, et cette convention accorde-t-elle un certain nombre de privilèges et immunités. Or, comme nous l'avons vu, elle donne à l'Agence intéressée le droit de préciser quels fonctionnaires bénéficieront de ces avantages. Dès lors, malgré son opinion quant à la multiplication des privilèges et immunités, votre Commission estime qu'en l'occurrence, elle ne peut s'opposer au projet.

Des trois extensions constatées dans l'Accord par rapport à la Convention O.N.U., deux sont normales et peuvent être admises. La troisième est écartée par le projet de loi et fera l'objet d'une réserve du gouvernement.

**

Quoi qu'il en soit, la Commission tient à rappeler qu'il importe de limiter l'octroi de ces privilèges et immunités aux cas où ils sont absolument indispensables pour permettre aux fonctionnaires internationaux de remplir leur mission en tout indépendance.

C'est sous le bénéfice de cette observation que votre Commission unanime a adopté le projet.

Elle a de même approuvé le rapport.

Le Rapporteur,
H. MOREAU DE MELEN.

Le Président,
P. STRUYE.

De laatste twee artikelen, ten slotte, betreffen de interpretatie van het akkoord, de aannemingsformaliteiten en het voorbehoud. Sectie 39 bepaalt dat het, ten opzichte van het lid dat het opzegt, ophoudt van kracht te zijn een jaar na de ontvangst van het desbetreffend bericht. Sectie 40 betreft de amendementen.

**

Het *ontwerp van wet* is niet gesteld in de gebruikelijke vorm, omdat de Kamers in dit geval niet een verdrag dienen goed te keuren dat de Koning heeft ondertekend. De Koning heeft het akkoord niet ondertekend. Hij is voornemens tot het akkoord toe te treden.

De Raad van Beheer van de Organisatie, waarvan het statuut is goedgekeurd bij de wet van 22 april 1958, heeft immers zelf het akkoord vastgesteld en besloten het voor te leggen aan de verschillende leden van de Organisatie. België moet het dus aannemen of verwerpen. Het heeft evenwel het algemeen verdrag van de O.V.N. aangenomen dat toepasselijk is op alle gespecialiseerde instellingen en een aantal voorrechten en immuniteiten verleent. Zoals wij hebben gezien verleent dat verdrag aan de betrokken organisatie het recht nader te bepalen welke ambtenaren die voordelen zullen genieten. Derhalve is uw Commissie, niettegenstaande het standpunt dat zij inneemt tegenover de vermenigvuldiging van de voorrechten en immuniteiten, in dit geval van oordeel dat zij zich niet tegen het ontwerp kan verzetten.

Van de drie bepalingen, waarin het akkoord afwijkt van het verdrag van de O.V.N., zijn twee normaal te noemen en kunnen worden goedgekeurd. De derde wordt in het ontwerp van wet zelf afgewezen en de Regering zal daaromtrent voorbehoud maken.

**

Hoe dan ook, Uw Commissie wenst eraan te herinneren dat die voorrechten en immuniteiten alleen mogen worden verleend in de gevallen waarin zij absoluut noodzakelijk zijn om de internationale ambtenaren in staat te stellen hun taak in volle onafhankelijkheid te vervullen.

Behoudens deze opmerking, heeft uw Commissie het ontwerp met algemene stemmen aangenomen.

Dit verslag is met algemene stemmen goedgekeurd.

De Verslaggever,
H. MOREAU DE MELEN

De Voorzitter,
P. STRUYE.