

UNIVERSITE DE NEUCHATEL
FACULTE DE DROIT ET DES SCIENCES ECONOMIQUES

L'Union postale universelle

Son statut juridique,
sa structure et son fonctionnement

THESE

présentée à la Faculté de droit et des sciences économiques
pour obtenir le grade de docteur en droit

par

LEON CHAUBERT



Editions Herbert Lang & Cie SA Berne

1970

Imprimatur

Monsieur Léon Chaubert est autorisé à imprimer sa thèse de doctorat en droit "L'Union postale universelle; son statut juridique, sa structure et son fonctionnement". Il assume seul la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, 14 novembre 1969

Le doyen de la Faculté de droit et des sciences économiques

François Clerc

©Herbert Lang & Cie SA Berne, 1970. Tous droits réservés.

Réimpression ou reproduction interdite par n'importe quel procédé, notamment par microfilm, xérographie, microfiche, microcarte, offset, etc.

Impression: Lang Druck SA, Liebefeld/Berne (Suisse)

Léon Chaubert

L'Union postale universelle
Son statut juridique,
sa structure et son fonctionnement

TABLE DES MATIERES

Avant-propos	8
Bibliographie	9
Liste des abréviations	12
INTRODUCTION	
Origine, création et buts de l'Union postale universelle	13
PREMIERE PARTIE	
Les Actes de l'Union postale universelle	23
Chapitre I	
Généralités	23
Chapitre II	
Approbation des Actes de l'Union	27
Chapitre III	
Les réserves	31
A. Généralités	31
B. La situation de droit au sein de l'UPU	34
Chapitre IV	
Dépôt et enregistrement des Actes de l'Union	37
A. Fonction de dépositaire	37
B. Enregistrement auprès des Nations Unies	39
Chapitre V	
Modification et interprétation des Actes de l'Union	41
A. Modification des Actes	41
a) Modification des Actes en Congrès	41
b) Modification des Actes dans l'intervalle des Congrès	42
B. Interprétation des Actes	44
DEUXIEME PARTIE	
Statut juridique de l'Union postale universelle	47
Chapitre I	
Définition de la personnalité internationale des organisations internationales et son application à l'UPU	48
A.. Définition de la personnalité internationale des organisations internationales	48
B. Reconnaissance de la personnalité internationale de l'UPU	49
Chapitre II	
Capacité juridique de l'UPU en droit suisse	53

Chapitre III

Privilèges et immunités accordés à l'UPU, à ses agents et aux représentants des Pays-membres	55
A. Des origines à 1947	55
B. Privilèges et immunités actuels	57
a) Base juridique	57
b) Etendue des privilèges et immunités accordés à l'UPU, aux représentants des Pays-membres et aux agents du Bureau international	60
aa) Privilèges et immunités accordés à l'UPU en tant que telle	60
bb) Privilèges et immunités des représentants des Pays-membres	64
cc) Privilèges et immunités des agents de l'UPU	65

Chapitre IV

Relations de l'UPU avec les autres organisations internationales	68
A. L'UPU et la Société des Nations	68
B. L'UPU et l'Organisation des Nations Unies	70
C. Relations de l'UPU avec les autres organisations internationales	75
D. Relations de l'Union avec les "Unions postales restreintes"	76

TROISIEME PARTIE

Pays-membres de l'Union postale universelle	79
--	----

Chapitre I

Nature et acquisition de la qualité de Pays-membre	79
A. Généralités	79
B. Les territoires non souverains au sein de l'UPU	80
C. Procédure d'adhésion et d'admission à l'UPU	85
1 ^o Procédure appliquée de 1874 à 1948	85
2 ^o Procédure appliquée de 1948 à 1965	86
3 ^o Procédure applicable depuis le 1er janvier 1966	88
D. Permanence de la qualité de Pays-membre	88
E. Extension du ressort de l'UPU	90

Chapitre II

Perte de la qualité de Pays-membre	91
A. Sortie volontaire de l'Union	91
B. Exclusion de l'Union	92
C. Suspension de la qualité de Pays-membre	92

Chapitre III

Succession d'Etats. Déclaration de continuité	97
--	----

QUATRIEME PARTIE

Les organes de l'Union postale universelle	101
---	-----

Chapitre I

Généralités	101
------------------------------	-----

Chapitre II	
Le Congrès	105
A. Composition	105
B. Compétences	197
C. Organisation	108
Chapitre III	
Le Congrès extraordinaire	111
Chapitre IV	
Les Conférences administratives	112
Chapitre V	
Le Conseil exécutif	114
A. Généralités	114
B. Composition et fonctionnement	115
C. Compétences	118
Chapitre VI	
Le Conseil consultatif des études postales	124
A. Historique	124
B. Composition et fonctionnement	125
C. Attributions	126
Chapitre VII	
Les Commissions spéciales	128
Chapitre VIII	
Le Bureau international	131
A. Généralités	131
B. Compétences	132
C. Personnel	137
1 ^o Évolution des conditions de service de 1874 à nos jours	137
2 ^o Caractéristiques du système actuel des conditions de service	139
Chapitre IX	
L'Autorité de surveillance	144
A. Généralités	144
B. Compétences	145
C. Évolution probable	148

AVANT-PROPOS

L'objet de ce livre n'est pas de présenter le mécanisme de la poste sur le plan international afin de mettre en évidence les mérites et les réalisations d'une organisation qui contribue discrètement, mais efficacement, au développement de la collaboration internationale. Nous ne parlerons pas du service postal. D'excellents ouvrages ont déjà été écrits à ce propos. Nous avons voulu décrire plutôt le statut juridique, la structure et le fonctionnement d'une organisation internationale qui est l'une des plus anciennes du monde et qui constitue, à ce titre, un *témoin* de valeur dans l'histoire des dites organisations.

Témoin, l'Union postale universelle l'est encore par les solutions "sui generis" qu'elle a données à certains problèmes juridiques. En ce qui concerne, par exemple, l'acquisition et la conservation de la qualité de Pays-membres, l'approbation des Actes de l'Union, les réserves, cette organisation n'a pas toujours tenu compte des règles générales du droit international public. Ce faisant, elle a surtout voulu assurer une application aussi large et générale que possible des Actes de l'Union et éviter que des principes juridiques trop rigides ne gênent sa vocation universelle. Nous avons donc fait, dans cet ouvrage, une large part à ces procédures spéciales qui ne doivent pas être considérées comme les manifestations d'un particularisme juridique douteux, mais, au contraire, comme des solutions parfaitement valables puisqu'elles ont servi les buts de l'Union sans donner lieu à des contestations ou à des différends.

Pour mieux mettre en évidence ces particularités de l'Union postale universelle, il a été nécessaire d'évoquer parfois la pratique des autres institutions spécialisées des Nations Unies, avec lesquelles cette Union collabore au sein du Comité administratif de coordination institué par le Conseil économique et social de l'ONU.

Comme les circonstances qui ont abouti à la création de l'Union postale universelle sont souvent mal connues, il nous a paru intéressant d'entreprendre des recherches dans les Archives de la Confédération Suisse, dont le Gouvernement organisa le premier Congrès postal en 1874. Nous prions M. Meyrat qui nous donna accès à ces archives de bien vouloir trouver ici l'expression de notre reconnaissance.

Pour terminer, nous voudrions surtout exprimer notre profonde gratitude à M. le Professeur H. Thévenaz, dont les conseils et l'expérience nous ont été très précieux dans l'élaboration de ce livre.

Berne, le 3 janvier 1970

BIBLIOGRAPHIE

A. Documents officiels du Bureau international de l'UPU

- Documents du Congrès postal international de Berne 1874
Documents du Congrès postal universel de Paris 1878
Documents du Congrès postal universel de Lisbonne 1885, Tomes I et II
Documents du Congrès postal universel de Vienne 1891
Documents du Congrès postal universel de Washington 1897
Documents du Congrès postal de Rome 1906, Tomes I et II
Documents du Congrès postal de Madrid 1920, Tomes I et II
Documents du Congrès postal de Stockholm 1924, Tomes I et II
Documents du Congrès postal de Londres 1929, Tomes I, II et III
Documents du Congrès postal du Caire 1934, Tomes I et II
Documents du Congrès de Buenos Aires 1939, Tomes I, II et III
Documents du Congrès de Paris 1947, Tomes I, II et III
Documents du Congrès de Bruxelles 1952, Tomes I, II et III
Documents du Congrès d'Ottawa 1957, Tomes I, II et III
Documents du Congrès de Vienne 1964, Tomes I, II et III
Documents de la Commission provisoire exécutive et de liaison 1947 et 1948
Documents de la Commission exécutive et de liaison 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963
Documents de la Commission exécutive et de liaison (élargie) (Revision générale de la Convention) 1959, 1960
Documents du Conseil exécutif 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969
Actes de la Conférence postale de Berne 1876
Documents de la Conférence postale de Paris 1880
Documents de la Commission d'études chargée de l'élaboration d'un projet d'Arrangement concernant le service international des abonnements aux journaux et aux publications périodiques, Bruxelles 1890
Documents du Congrès postal extraordinaire de Berne 1900 (célébration du 25e anniversaire de l'UPU)
Documents de la Commission d'études chargée d'étudier l'opportunité de mieux distinguer et séparer les dispositions concernant la structure, l'organisation et le fonctionnement de l'UPU, Zermatt 1921, Nice 1922, Florence 1923
Documents de la Commission d'études chargée d'étudier les voies et les moyens de simplifier le travail des Congrès et d'en accélérer la marche, Cortina d'Ampezzo 1925
Documents des Commissions préparatoires de Paris 1928 et d'Ottawa 1933
Documents de la Commission technique du transit, Interlaken 1949 et Pontresina 1951
Rapports de gestion 1875 à 1953
Rapports sur les activités de l'Union 1953 à 1968
L'Union postale universelle, sa fondation et son développement. Mémoire publié par le Bureau international à l'occasion du 50e anniversaire de l'UPU
Les Actes de l'Union postale universelle, révisés à Vienne 1964 et annotés par les soins du Bureau international
- 1er fascicule
Actes obligatoires de l'UPU (Constitution, Règlement général, Convention et son Règlement d'exécution)
 - 2e fascicule
Arrangements concernant les lettres et les boîtes avec valeur déclarée, les colis postaux

— 3e fascicule

Arrangements concernant les mandats de postes et les bons postaux de voyage, les virements postaux, les envois contre remboursement, les recouvrements, le service international de l'épargne, les abonnements aux journaux et écrits périodiques

B. Ouvrages concernant l'Union postale universelle

- Ch. Alexandrowicz. The Universal Postal Union. World Economic Agencies; New York, 1962 p. 1 à 34
- C.J. Beelenkamp. La coopération entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union postale universelle; Overveen, 1949
Les lois postales universelles; La Haye, 1910
Réformes postales internationales; Bloemendaal, 1947
- R. Blayac. Origine, évolution et organisation de l'Union postale universelle, thèse; Montpellier, 1932
- H. Boisson. La Société des Nations et les Bureaux internationaux des Unions universelles postale et télégraphique; Paris 1932
- H. Bühler. Der Weltpostverein; eine völkerrechtsgeschichtliche und wirtschaftspolitische Untersuchung; Berlin, 1930
- J. Buser. Zur Entwicklung des Weltpostvereins und des Weltpostrechts; Zürich, 1935
- K. Clark. International Communications; New York, 1931
- G.A. Codding Jr. The Universal Postal Union, Coordinator of International Mails; New York, 1964
- E. Diena. L'Unione Postale Universale, thèse de l'Université de Rome, 1950
- M.K. Fazelly. L'Union postale universelle, thèse de l'Université de Paris, 1959
- E. Gallois. La Poste et les Moyens de communications des peuples à travers les siècles; Paris, 1894
- M.E. Garbani-Nerini. Les bases, l'organisation et le développement de l'Union postale universelle; Zurich, 1935
- F. Haass. Weltpostverein und Einheitsporta; Berlin, 1913
- F. Hess. Der Weltpostverein, ein Beispiel friedlicher internationaler Zusammenarbeit, Annales suisses d'économie des transports; Zürich, 1955
- G.B. Hill and Sir Rowland. The Life of Sir Rowland Hill and the History of Penny Postage; London, 1880
- R. Jaspers. Heinrich von Stephan, der Schöpfer der Welteinheit im zwischenstaatlichen Postverkehr; Frankfurt, 1938
- J. Jung. Der Weltpostverein und sein Einfluss auf den Weltverkehr und die Weltwirtschaft; Strasbourg, 1903
- L. Kammerer. Johann von Herrfeldt und die Idee des Weltpostvereins; Hambourg und Berlin, 1963
- A. Kiderlen. Die Funktion des Weltpostvertrags im zwischenstaatlichen Postverkehr; thèse Geislingen, 1946
- H. Krains. L'Union postale universelle; Berne, 1908
- G. Lacroix. Exposé du système général de l'Union postale universelle, thèse; Toulouse, 1910
- A.N. Mir-Eskandari. L'institution internationale spécialisée des PTT (UPU) thèse; Paris, 1951
- G. Moynier. Les Bureaux internationaux des unions universelles; Genève, 1872
- G. Pagni. L'Unione universale delle poste; Florence. 1885
- F.A. Risch. Die Idee des Weltpostvereins; Hambourg, 1948
- W. Roberts. History of Letter-Writing from the Earliest Period to the Fifth Century; London, 1843

- A. de Rothschild. Histoire de la poste aux lettres depuis ses origines les plus anciennes jusqu'à nos jours; Paris, 1873
 H. Sasse. Der Weltpostverein; Berlin, 1959
 K. Schroeter. Der Weltpostverein; Berne, 1900
 H. von Stephan. Weltpost und Luftschiffahrt; Berlin, 1874
 H. Weithasc. Geschichte des Weltpostvereins; Strasburg, 1895

C. Ouvrages de Droit international public

- Kuljit Ahluwalia. The Legal Status, Privileges and Immunities of the United Nations and Certain Others International Organizations; The Hague, 1964
 D.W. Bowett. The Law of International Institutions; London, 1963
 Ph. Cahier. Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident. Thèse; Genève, 1959
 R. Carré de Malberg. Contribution à la théorie générale de l'Etat, Tome I; Paris, 1920
 L. Cavaré. Le Droit international public positif, Tomes I et II; Paris, 1961
 G. Dahm. Völkerrecht; Stuttgart, 1958-1961
 L. Delbez. Les principes généraux du contentieux international; Paris, 1962
 I. Detter. Law-making by International Organizations; Stockholm, 1965
 M. Egger. Die Vorrechte und Befreiungen zugunsten internationaler Organisationen; La Haye, 1964
 G. Fitzmaurice. Reservations to Multilateral Conventions, I.C.L.Q., Vol. 2; 1953
 P. Guggenheim. Traité de droit international public, Tome I; Genève, 1953
 R. Higgins. The Development of International Law Through the Political Organs of the United Nations; London, 1963
 M. Hill. Immunities and Privileges of International Officials, The experience of the League of Nations; Washington, 1947
 K. Holloway. Modern Trends in Treaty Law; London, 1967
 J. Huber. Le droit de conclure des traités; Lausanne, 1951
 W. Jenks. International Immunities; London, 1961
 D. Kapperler. Les réserves dans les traités internationaux; Bâle, 1958
 H. Kelsen. The Law of the United Nations; London, 1950
 C. Labeyrie-Ménaheim. Des institutions spécialisées; Paris, 1953
 H. Lauterpacht. Recognition in International Law; Cambridge, 1947
 J. Lecca. Les techniques de révision des conventions internationales; Paris, 1961
 Mc Nair. Law of Treaties; Oxford, 1961
 K. Neumeyer. Les Unions internationales, Revue de droit international de la science diplomatique, politique et sociale, 1924 et 1925
 W.V. O'Brien. The New Nations in International Law and Diplomacy; London, 1965
 D.P. O'Connell. International Law, Vol. 1; London, 1965
 Independence and State Succession to Treaties, B.Y.I.L.: 1962
 L. Oppenheim. International Law, Vol. 1; London, 1957
 A. Peaslee. International Governmental Organizations, 2e édition, 1961, 2 vol.
 G. Perrenoud. Régime des privilèges et immunités des Missions diplomatiques étrangères et des organisations internationales en Suisse; Lausanne, 1949
 E. Rebstein. Völkerrecht; Freiburg im Breisgau, 1958
 Ch. Rousseau. Principes généraux du Droit international public; Paris, 1944
 J. Siotis. Essai sur le Secrétariat international; Genève, 1963
 Strupp-Sehochauer. Wörterbuch des Völkerrechts; Berlin, 1960-62
 A. Verdross. Völkerrecht; Wien, 1959
 Ch. de Visscher. Droit international public; Paris, 1953. Théories et réalités en droit international public; Paris, 1960

Problèmes d'interprétation judiciaire en Droit international public; Paris, 1963
 R. Zacklin. The Amendment of the Constitutive Instruments of the United Nations and Specialized Agencies; Leyde, 1968

LISTE DES ABREVIATIONS

Accord de 1946	Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (applicable à l'UPU par analogie depuis 1948)
Actes	Actes de l'Union postale universelle (voir 1ère partie, chap. 1)
BI	Bureau international de l'Union postale universelle
B.Y.I.L.	British Yearbook of International Law
CCEP	Conseil consultatif des études postales de l'UPU
CE	Conseil exécutif de l'UPU
CEL	Commission exécutive et de liaison de l'UPU
C.I.J.	Cour internationale de justice de la Haye
Const. ou Constitution	Constitution de l'Union postale universelle, Vienne 1964
Conv. ou Convention	Convention postale universelle
Conv. gén. ou Convention générale	Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies
Doc	document officiel
ECOSOC	Conseil économique et social de l'ONU
FF	Feuille fédérale, publiée par la Chancellerie, organe du Gouvernement suisse
I.C.L.Q.	International and Comparative Law Quarterly
FAO	Food and Agriculture Organisation of the United Nations
OIT	Organisation internationale du travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
Op.cit.	Ouvrage cité dans la bibliographie
SDN	Société des Nations
R.C.A.D.I.	Recueil des cours de l'Académie de droit international
Règl. d'ex.	Règlement d'exécution des Actes de l'UPU
Règl. gén.	Règlement général de l'Union postale universelle
R.G.D.I.P.	Revue générale de Droit international public
RO	Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération Suisse
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UPU	Union postale universelle

INTRODUCTION

Origine, création et buts de l'Union postale universelle

Dans l'évolution du monde actuel, la collaboration internationale joue un rôle primordial et positif. Il n'est guère de domaines d'activités dont les grands problèmes ne se posent et ne se résolvent sur le plan régional, continental ou mondial. Or, les fils conducteurs de cette collaboration internationale sont précisément, dans une large mesure, les organisations internationales que l'on crée à une cadence toujours plus rapide. Selon les données fournies par l'Annuaire des organisations internationales, le chiffre global des organisations intergouvernementales et non gouvernementales a décuplé en moins de soixante ans. Il a passé de 213 en 1909 à 2417 en 1968¹.

Parmi toutes ces organisations, l'Union postale universelle ne fait pas beaucoup parler d'elle. Elle occupe pourtant une place de choix puisqu'elle a qualité d'institution spécialisée des Nations Unies et qu'à ce titre, elle fait partie des organisations les plus étendues et les plus achevées qui soient. Elle est, en outre, l'une des plus anciennes.

Etudier la structure et le fonctionnement d'une telle organisation, c'est donc non seulement analyser une importante entité du droit international public, mais c'est aussi et surtout, étudier l'évolution des organisations internationales depuis leur première apparition au siècle dernier jusqu'à nos jours.

En vérité, les premières organisations internationales sont quelque peu antérieures à l'UPU; elles sont issues des Traités de Paris 1814 (article 5) et de Vienne 1815 (article 108 à 116) qui mirent fin à l'hégémonie napoléonienne sur l'Europe. Il s'agit des Commissions fluviales internationales dont le but essentiel est de garantir la liberté de navigation sur les fleuves qui traversent ou séparent plusieurs Etats. Mais ces Commissions prenaient leurs décisions à l'unanimité et elles ne faisaient que proposer les mesures qu'elles souhaitaient voir incorporées dans le droit national des Etats riverains.

Il fallut attendre la seconde partie du XIXe siècle pour que l'organisation de la société internationale connût de nouveaux et importants développements. C'est alors qu'apparurent ce que l'on a appelé d'une manière quelque peu impropre les Unions administratives et notamment:

l'Union télégraphique internationale, créée à Berne en 1865 (devenue l'Union internationale des télécommunications en 1932)

¹ Il y a actuellement 229 organisations intergouvernementales et 2188 organisations non gouvernementales.

l'Union générale des postes, créée à Berne en 1874 (devenue l'Union postale universelle en 1878)

l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle, créée à Paris en 1883

l'Union internationale pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques, créée à Berne en 1886

l'Union internationale pour la publication des tarifs douaniers, créée à Bruxelles en 1890

l'Office central des transports internationaux par chemins de fer, créé à Berne en 1890.

Ces unions administratives constituèrent un milieu très favorable pour le développement et l'épanouissement des organisations internationales, car leur but et la nature de leurs problèmes ne mettaient pas en cause ce qu'il est convenu de considérer comme les intérêts supérieurs des Etats. Il s'agissait avant tout de coordonner sur le plan international l'activité de services publics existants ou de satisfaire à l'utilité publique commune. En outre, les participants aux Congrès de ces unions étaient, pour la plupart, les responsables de services publics préoccupés principalement de l'aspect pratique de leurs problèmes.

Cela ne veut pas dire cependant que les unions administratives ne rencontrèrent aucun écueil lors de leur création et au cours de leur évolution. Les difficultés furent nombreuses et souvent même d'importance majeure, mais elles purent être plus facilement surmontées que dans d'autres sphères d'activités.

Il est curieux toutefois de constater que ces unions administratives, qui furent pour ainsi dire à la tête du progrès dans le domaine de la collaboration internationale, accusent actuellement dans leur fonctionnement et leur structure un certain retard sur les organisations internationales de formation récente. Mais il ne faut y voir, à notre avis, que le poids d'une tradition et d'une histoire presque centenaire.

a) Genèse de l'Union postale universelle²

L'échange international du courrier remonte très loin dans l'histoire de l'humanité, mais pendant de nombreux siècles il s'agissait presque exclusivement de courriers au service des gouvernements et d'une classe privilégiée. La

2 L'Union postale universelle, sa fondation et son développement. Mémoire publié par le Bureau international à l'occasion du 50^e anniversaire de l'UPU. Voir également ouvrages cités dans la bibliographie sous lettre B.

première organisation d'un service postal international digne de ce nom est l'oeuvre de la famille de Taxis qui, de 1440 à 1867, établit et développa un remarquable service pour les pays européens.

Toutefois, le développement de l'industrie, du commerce et des relations internationales rendirent un tel organisme insuffisant. Les Etats décidèrent alors l'un après l'autre de prendre eux-mêmes en charge le service postal. Ils y furent d'autant plus intéressés que cela représentait pour eux une source appréciable de revenus.

L'échange international du courrier fut alors réglé, non par des conventions générales, mais par des accords bilatéraux. Au début du XIXe siècle, ces accords étaient encore fort rares, puisqu'en 1830 un Etat comme la France n'entretenait pas de rapports postaux directs avec la Grèce, la Suède et les Etats-Unis d'Amérique.

C'est en 1863 que les Etats-Unis d'Amérique prirent l'initiative d'amener les Etats les plus intéressés au trafic postal à s'entendre pour fixer d'une manière plus rationnelle et plus favorable les taxes et les droits de transit. Une conférence à laquelle prirent part 12 Etats européens et 3 Etats extra-européens siégea à Paris du 11 mai au 8 juin 1863³. Son programme de travail comportait plusieurs questions fondamentales⁴ pour lesquelles une certaine entente fut obtenue, mais elle fut impuissante à donner à ses résultats plus que le caractère de simples recommandations. Sur le plan pratique, l'effet de cette conférence fut donc fort modeste; mais elle contenait en germe l'idée d'une Union générale des postes à même d'améliorer rapidement et radicalement le service des échanges postaux.

C'est l'Empire allemand qui prit une initiative dans ce sens. Dès le printemps de l'année 1873, le Gouvernement de ce pays proposa de convoquer à Berne un congrès postal auquel seraient conviés tous les Etats

3 Cette conférence groupa les représentants des postes d'Autriche, de Belgique, de Costa-Rica, du Danemark, d'Espagne, des Etats-Unis d'Amérique, de France, de Grande-Bretagne, d'Italie, des Pays-Bas, du Portugal, de Prusse, des Iles Sandwich, de Suisse, des Villes hanséatiques. L'Equateur, qui n'avait pas envoyé de délégués à Paris, avait déclaré par avance vouloir adhérer à l'Arrangement qui y serait adopté.

4 Les questions suivantes étaient notamment à l'ordre du jour:

1. Définition des objets qui doivent être transportés exclusivement par la poste dans les relations internationales
2. Prépaiement des taxes
3. Echelonnement des taxes par rapport aux poids
4. Responsabilité des offices consécutive à la perte ou à la spoliation des objets chargés avec ou sans déclaration de valeurs
5. Recherche d'une règle uniforme pour la fixation des droits de transit ou de transport par mer des correspondances
6. Recherche de la simplification, sinon de la suppression des comptes d'échange tenus par chaque Administration.

européens et les Etats-Unis d'Amérique. Le Gouvernement suisse lança une première invitation à 14 Etats indépendants et souverains⁵.

La question se posa alors de savoir s'il était possible et opportun d'inviter également certains Etats non complètement indépendants, tels que la Roumanie, la Serbie et l'Egypte, dont on pouvait se demander s'ils avaient qualité pour devenir partie à un traité international. Finalement, à la suite d'une suggestion de l'Allemagne et sans chercher à trancher le problème au fond, la Suisse leur adressa également une invitation en utilisant toutefois une formule quelque peu différente de celle qui avait été employée pour les Gouvernements des autres pays. On y parlait de "délégués" et non de "représentants".

Mais ce congrès n'eut pas lieu à la date fixée parce que la Russie et quelques autres Etats désiraient un ajournement ou avaient des doutes quant à la possibilité d'adopter un traité dans le sens du projet qui avait été établi par l'Allemagne. Une certaine méfiance se faisait sentir dans les milieux gouvernementaux de plusieurs grands Etats qui craignaient que de tels congrès internationaux ne portassent, d'une manière ou d'une autre, atteinte à leur indépendance et à leur souveraineté, ou plus exactement à leur liberté et à leur puissance. Il est intéressant de lire à ce sujet, dans la correspondance échangée entre le Gouvernement suisse et les chancelleries de certains grands Etats, des passages comme ceux-ci:

"Les congrès font l'affaire des petits Etats et nuisent en général aux grands. Les petits y sont plus nombreux; ils crient plus fort . . . Les grands y laissent un morceau de leur manteau que les petits s'empressent de mettre immédiatement sur leurs épaules . . ."⁶.

Certains aspects financiers n'étaient pas non plus étrangers aux réticences des Gouvernements. Plusieurs craignaient qu'en cherchant à abaisser les taxes très élevées perçues pour le transport du courrier, on ne les prive de ressources appréciables sinon indispensables, et cela surtout dans les pays où les services postaux avaient été affermés.

Mais l'opinion publique, s'exprimant dans la presse et dans les parlements, s'efforçait de combattre ces réticences gouvernementales. Elle réclamait avec véhémence un service postal qui fût en mesure de satisfaire les besoins grandissants du commerce et de l'industrie et dont les taxes fussent moins lourdes.

5 Ces Etats étaient les suivants: Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal, Russie, Suède, Turquie.

6 Archives de la Confédération Suisse.

Au début de 1874, le Gouvernement fédéral allemand, réellement désireux d'aboutir à une entente générale en matière postale, renouvela donc sa proposition de réunir un congrès postal à Berne. Le Gouvernement suisse se chargea à nouveau de l'envoi des invitations.

D'après le programme établi par l'Allemagne, il s'agissait d'une manière générale de grouper en une union tous les Etats européens ainsi que les Etats-Unis d'Amérique et l'Egypte, tout en réservant à chacun d'eux l'autonomie nécessaire pour leur administration intérieure, ainsi que pour les relations postales avec les pays limitrophes et les pays qui ne feraient pas partie de l'Union. On voulait surtout arriver à déterminer des principes uniformes et des taxes réduites, et obtenir les plus grandes facilités possibles en matière de transit. Ces principes étaient en outre destinés à servir de base à des progrès futurs plus considérables. Des réunions périodiques étaient prévues pour perfectionner le système de l'Union, y introduire les améliorations jugées nécessaires et discuter les affaires communes⁷.

Tous les Etats invités, auxquels le Gouvernement allemand avait transmis un programme des questions à discuter, consentirent à se faire représenter à ce congrès; cependant leurs adhésions étaient loin d'avoir la même portée; ainsi les délégués de certains Etats savaient d'emblée qu'ils ne seraient pas autorisés à signer une convention. La France, tout en reconnaissant l'intérêt incontestable du but poursuivi par le congrès, refusait de se lier et déclarait réserver la pleine et entière liberté de son assemblée souveraine. L'objectivité nous pousse à préciser qu'au sein du Gouvernement français les avis étaient très partagés, sinon opposés. Le Ministre des affaires étrangères, acquis aux idées nouvelles, soutenait chaleureusement la participation de la France au congrès de Berne, alors que son collègue du Ministère des finances y était violemment opposé pour des raisons financières car, disait-il, la convention prévue priverait le trésor de quelque sept millions et demi de francs-or par an, ce que la France ne pouvait supporter au lendemain de la guerre de 1870-71 qui lui avait coûté si cher⁸.

b) Congrès de Berne 1874

Le Congrès de Berne s'ouvrit finalement le 15 septembre 1874. Son ajournement d'une année avait été bénéfique, car l'idée avait mûri entretemps

7 Traité de Berne 1874, art. 18.

8 Archives de la Confédération Suisse.

et ce furent non plus quinze Etats qui s'y firent représenter, mais vingt-deux⁹. Ces vingt-deux pays groupaient en fait la plus grande partie du monde civilisé d'alors puisqu'ils comprenaient, d'après les données statistiques fournies à cette époque, environ 350 millions d'âmes et un territoire de quelque 37 millions de kilomètres carrés.

L'excellente atmosphère dans laquelle débuta ce Congrès transparait dans le discours que prononça le représentant du pays-hôte: "Votre présence ici, Messieurs, dit assez que votre intention à tous est de coopérer à l'amélioration et au développement des communications internationales et au perfectionnement de l'institution de la poste. Travailler à ce but, c'est travailler tout à la fois au bonheur de l'humanité et à une grande oeuvre de civilisation. Tous les progrès accomplis dans ce domaine profitent aux intérêts de l'ordre moral comme aux intérêts de l'ordre matériel, aux Etats comme aux individus, aux pauvres comme aux riches, à la satisfaction des besoins du coeur comme à la satisfaction des besoins du commerce, de la science et de l'industrie. Ils rapprochent les nations et les familles et ils poussent au perfectionnement idéal de la race humaine, en donnant à l'homme les moyens d'embrasser dans son activité toute la surface du globe qu'il habite."¹⁰

Cet élan fut sans doute partagé par la majorité des délégués si l'on en juge par la teneur de l'article premier du Traité qu'ils vont adopter et qui déclare que "les pays entre lesquels est conclu le présent Traité formeront, sous la désignation de "Union générale des postes", un seul territoire pour l'échange réciproque des correspondances". Cette notion de territoire unique, qui n'a en soi aucune signification juridique réelle, traduit bien "a limine" l'optimisme et la bonne volonté du Congrès qui veut faire abstraction des frontières et du particularisme de chaque Pays-membre. Cette disposition a du reste été maintenue jusqu'à nos jours. Inscrite actuellement en tête de la Constitution, elle garde sa pleine valeur symbolique.

En ce qui concerne les résultats matériels du Congrès de Berne, ils sont également dignes d'admiration, car on y adopta les principes fondamentaux

9 Ce Congrès comprenait les représentants des Pays suivants: Allemagne, Autriche, Hongrie, Belgique, Danemark (y compris l'Islande et les îles Feroë), Egypte, Espagne (y compris les îles Baléares, les possessions espagnoles sur la côte septentrionale d'Afrique et les bureaux de poste espagnols sur la côte occidentale du Maroc), Etats-Unis d'Amérique, France et Algérie, Grande-Bretagne (y compris l'île de Malte), Grèce, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal (y compris l'île de Madère et les Açores), Roumanie, Russie (y compris le Grand-duché de Finlande), Serbie, Suède, Suisse et Turquie.

10 Discours du Conseiller fédéral Borel, futur Président du Congrès et Directeur du Bureau international. Doc. du Congrès de Berne 1874, page 14.

que l'UPU considère encore aujourd'hui comme les pierres angulaires du service postal international, à savoir:¹¹

- 1^o garantie de la liberté de transit dans le territoire de l'Union;
- 2^o uniformisation des taxes à percevoir par chaque pays pour les envois de la poste aux lettres destinés à l'ensemble du territoire de l'Union;
- 3^o en ce qui concerne les envois de la poste aux lettres, suppression du partage des taxes entre le pays expéditeur et le pays destinataire, chaque administration conservant en entier les taxes qu'elle perçoit à charge de rétribuer, suivant les normes établies, les administrations intermédiaires qui assurent le transit de ses envois;
- 4^o instauration d'une procédure d'arbitrage pour régler les conflits entre administrations;
- 5^o création, sous le nom de Bureau international, d'un office central, chargé de coordonner, de publier et de distribuer les renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes, et de servir d'office de clearing pour le règlement des comptes entre administrations.

c) Evolution ultérieure

Il ne faut pas croire toutefois que l'oeuvre de l'Union postale universelle a été achevée dès le premier Congrès. Tant s'en faut. On y a certes jeté une base solide, mais l'édifice n'a cessé de croître en hauteur et en superficie au cours des décennies; on devrait dire plutôt des lustres, puisque les Congrès de l'UPU ont lieu en principe tous les cinq ans et s'occupent principalement de la révision des Actes. Le Traité de Beme était en effet bien modeste avec ses vingt articles et les trente de son "Règlement de détail". Certes, il réglementait le service le plus important, à savoir celui des lettres, des cartes, des livres, des journaux et autres imprimés, des échantillons de marchandises et des papiers d'affaires¹², mais les dispositions y étaient souvent très sommaires, voire embryonnaires. Par la suite, au gré des Congrès et des conférences, cette réglementation a été complétée et améliorée. Plusieurs autres services exécutés par la poste ont également été pris en charge par l'Union postale universelle qui a adopté à leur sujet toute une série d'Arrangements.

Sur le plan horizontal, l'Union postale universelle n'a cessé non plus de se développer. Avec ses 142 Pays-membres, elle est actuellement la plus universelle des organisations internationales. Le tableau synoptique ci-contre

11 Les Actes de l'Union postale universelle révisés à Vienne 1964 et annotés par les soins du Bureau international, page XI.

12 C'est-à-dire grosso modo ce que l'UPU dénomme actuellement "poste aux lettres".

Acte considéré*)	Créé au Congrès de	Nombre de Pays actuellement parties à l'Acte considéré**)
Constitution de l'Union postale universelle	Vienne 1964	142
Règlement général de l'Union postale universelle	Vienne 1964	142
Convention postale universelle	Berne 1874	142
Arrangement concernant les lettres et les boîtes avec valeur déclarée	Paris 1878	116
Arrangement concernant les colis postaux	Paris 1880 (Conférence)	133
Arrangement concernant les mandats de poste et les bons postaux de voyage	Paris 1878 (Mandats) Le Caire 1939 (Bons postaux)	81
Arrangement concernant les virements postaux	Madrid 1920	61
Arrangement concernant les envois contre remboursement	Paris 1947	75
Arrangement concernant les recouvrements	Lisbonne 1885	63
Arrangement concernant le service international de l'épargne	Ottawa 1957	24
Arrangement concernant les abonnements aux journaux et écrits périodiques	Vienne 1891	55

*) Selon l'ordonnance actuelle des Actes de l'UPU

***) Etat au 31 décembre 1969. Les Actes du Congrès de Vienne 1964 demeureront en vigueur jusqu'au 1er juillet 1971, date de mise à exécution des Actes du Congrès de Tokyo 1969.

donne une idée de cette progression horizontale et verticale dont nous venons de parler.

L'oeuvre de l'Union postale universelle ne se limite pas seulement aux aspects juridiques et administratifs de la collaboration postale internationale; elle porte également sur l'activité d'assistance technique aux pays en voie de développement, activité qui revêt une importance particulière à l'ONU et dans les autres institutions spécialisées.

Dans le cadre de l'Union postale universelle, la situation en la matière se présente d'une manière particulière. En effet, jusqu'en 1962, l'assistance technique aux pays en voie de développement a été celle que certaines administrations postales ont accordés directement, c'est-à-dire sans le concours de l'UPU. Cette forme d'assistance technique, dite bilatérale, qui comprenait notamment l'envoi d'experts, des facilités d'étude et de formation pour le personnel moyen et supérieur, l'échange de documentation, d'informations, d'expériences etc., est encore largement pratiquée à l'heure actuelle, mais elle est complétée, depuis 1962, par l'assistance multilatérale des Nations Unies, dont l'UPU assume l'administration pour le secteur postal. Désireuse d'intensifier et de généraliser l'assistance technique sous toutes ses formes, l'Union postale universelle a été amenée, à cette époque, à solliciter sa participation au Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies (PEAT). Cette initiative a été accueillie très favorablement¹³ et, depuis lors, cette forme d'assistance technique ne cesse de progresser. Elle se manifeste également par l'envoi d'experts, l'octroi de bourses d'études ou de perfectionnement¹⁴.

13 Résolution 902 (XXXIV) du 2 août 1962 de l'ECOSOC

14 Actuellement, l'assistance technique de l'ONU est fournie dans le cadre du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Ce nouvel organe résulte de la fusion du PEAT et du Fonds spécial qui a été effectuée en 1966 (résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 22 novembre 1965).

Il appartient au Conseil d'administration du PNUD – organe intergouvernemental de 37 Pays-membres – d'examiner et d'approuver les projets, les programmes et les allocations de fonds aux pays qui demandent de l'assistance technique. Il définit et dirige la politique générale du Programme dans son ensemble et soumet les recommandations et rapports y relatifs à l'ECOSOC.

A part cela, il existe également un Bureau consultatif inter-organisations du PNUD qui comprend le Secrétaire général de l'ONU et les chefs des institutions spécialisées. Ce Bureau est consulté sur tous les aspects importants du Programme.

Pour 1969, le budget du PNUD se monte à quelque 185 millions de dollars. Ces sommes servent essentiellement à l'exécution des programmes d'assistance technique agréés par le Conseil d'administration du PNUD, mais un certain pourcentage (environ 12 %) est alloué aux institutions spécialisées pour l'administration et la gestion du programme qui relève de leur compétence. Pour 1970, le PNUD espère disposer de 240 millions de dollars pour remplir son programme.

A part cela, une préoccupation majeure des pays en voie de développement est de trouver des cadres moyens et supérieurs à la hauteur de leur tâche. Pour satisfaire à ces besoins qui sont très grands dans le secteur postal, le Congrès de Vienne 1964 a créé à titre d'essai un Comité d'enseignement dont les tâches essentielles sont d'assurer la création et le fonctionnement d'écoles d'enseignement postal et d'organiser des cours et des séminaires de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires supérieurs¹⁵. Malgré les ressources limitées dont elle dispose actuellement, cette forme d'assistance technique connaît un succès certain. Depuis le Congrès de Tokyo 1969, elle est gérée par le Conseil exécutif et le Conseil consultatif des études postales, car le Comité d'enseignement été supprimé comme organe distinct¹⁶.

Ainsi donc l'Union postale universelle fait une large place à diverses formes d'assistance technique, et pour mieux marquer l'importance qu'elle entend accorder à cette forme d'activité elle a, lors du Congrès de Vienne 1964, inscrit l'assistance technique en tête de la Constitution de l'UPU, à l'article premier qui définit les buts de l'Union.

15 Résolution C 12 du Congrès de Vienne.

16 A cc sujet, voir p. 130.

PREMIERE PARTIE

Les Actes de l'Union postale universelle

Chapitre I

Généralités

L'un des buts essentiels de l'Union postale universelle est, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire, de régler les multiples aspects du service postal international par un ensemble de traités qui sont soumis périodiquement à revision. Ces traités ainsi que ceux fixant la structure et le fonctionnement de l'Union en tant qu'organisation internationale constituent les "Actes de l'Union" au sens de l'article 22 de la Constitution. Ils comprennent actuellement les documents suivants:

Constitution de l'Union postale universelle, Protocole final

Règlement général de l'Union postale universelle, Protocole final

Convention postale universelle, Protocole final, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les lettres et les boîtes avec valeur déclaré, Protocole final¹, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les colis postaux et son Protocole final, Règlement d'exécution et son Protocole final¹

Arrangement concernant les mandats de poste et les bons postaux de voyage, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les virements postaux, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les envois contre remboursement, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les recouvrements, Règlement d'exécution

Arrangement concernant le service international de l'épargne, Règlement d'exécution

Arrangement concernant les abonnements aux journaux et écrits périodiques, Règlement d'exécution.

La *Constitution de l'Union postale universelle* et le *Règlement général* contiennent les dispositions organiques de l'UPU. Ces deux Actes sont de création récente, ils sont nés au Congrès de Vienne 1964 de la scission de l'ancienne Convention postale universelle qui groupait autrefois dans un seul

1 Cet Acte a été supprimé lors de la revision des Actes au Congrès de Tokyo 1969; il reste néanmoins en vigueur jusqu'à la mise à exécution des Actes du XVIe Congrès, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1971.

et même Acte les dispositions réglant la structure et le fonctionnement de l'Union ainsi que le service de la poste aux lettres et les règles communes applicables à l'ensemble du service postal international (liberté de transit, équivalents de taxes, franchises, suspension temporaire de service, engagements relatifs aux mesures pénales, appartenance des envois postaux, timbres-poste, règlements de comptes etc.)

A la base de cette scission, il y avait essentiellement deux considérations d'ordre juridique, à savoir:

- celle de doter l'UPU d'un acte permanent qui la perpétue par delà les révisions quinquennales des Actes techniques et lui donne une structure plus conforme à l'acte fondamental des autres institutions spécialisées de l'ONU;
- celle de permettre le recours à un mode d'approbation des Actes de l'Union qui soit plus simple et plus rapide que la ratification².

Ce double objectif a été atteint par la Constitution de Vienne 1964 qui, dans son ensemble, est plus dépourvue que l'acte constitutif des autres institutions spécialisées. La Commission chargée de l'élaboration du projet de cette Constitution s'est efforcée de ne laisser dans cet acte que les dispositions fondamentales et stables, renvoyant les autres dispositions organiques au Règlement général, qui est révisé à chaque Congrès. Malgré cela, la Constitution a été modifiée au Congrès de Tokyo 1969 et ces modifications ont fait l'objet d'un Protocole additionnel conformément à l'article 30, § 2, de la Constitution.

Quant aux simplifications apportées dans le mode d'approbation des Actes de l'Union, elles ont été laissées à l'appréciation des Pays-membres. L'UPU s'est contentée de supprimer l'exigence de la ratification pour les Actes techniques et de renvoyer aux lois nationales pour le choix du mode d'approbation le plus opportun.

La *Convention de l'Union postale universelle* et les *Arrangements* constituent les Actes techniques de l'organisation, c'est-à-dire ceux qui sont destinés à assurer le service postal international. La Convention est obligatoire pour tous les Pays-membres³, alors que les Arrangements ont, au contraire, un caractère facultatif⁴.

Ces Actes techniques sont complétés par des *Règlements d'exécution* qui contiennent les mesures d'application. Ces Règlements sont censés être arrêtés

2 Résolution du Congrès d'Ottawa concernant la révision générale de la Convention, Doc Congrès d'Ottawa 1957, tome II, p. 59); Sur la recherche d'une solution: voir Doc de la révision générale de la Convention 1959, et p. 29 ci-après

3 Const., art. 22, § 2

4 La participation des Pays-membres aux Arrangements ressort du tableau figurant dans l'Introduction, p. 20.

d'un commun accord par les Administrations postales, alors que la Constitution, le Règlement général, la Convention et les Arrangements sont des traités intergouvernementaux conclus par les plénipotentiaires des Pays-membres. Cette distinction, qui existait déjà dans le Traité de Berne de 1874 (article 13), est en fait très illusoire et inopérante. Elle avait été faite dans le dessein de ne pas alourdir inutilement les travaux des Congrès par l'examen de questions purement techniques et secondaires. On envisageait alors que les experts postaux se réuniraient en conférence administrative pour adopter ou reviser les dispositions de l'espèce. Or les Congrès prirent l'habitude de reviser eux-mêmes les Règlements d'exécution en même temps que les Actes dont ils sont la conséquence, et ils les soumièrent simultanément à la signature. Le seul effet de la distinction qui existe encore entre ces deux sortes d'Actes est que les Règlements d'exécution échappent, en principe au moins, à la ratification. Ils ne sont généralement pas mentionnés dans les instruments de ratification ou d'approbation que les Pays-membres notifient au dépositaire pour les autres Actes de l'Union. Mais, là encore, la pratique n'est pas uniforme. Plusieurs Pays-membres soumettent l'ensemble des Actes de l'UPU à la même procédure d'approbation.

Quant aux *Protocoles finals*, l'article 22 de la Constitution précise qu'ils contiennent les réserves aux Actes de l'Union. Or, ils ont, en fait, une portée sensiblement plus large, car ils comportent non seulement des réserves au sens précis du terme⁵, mais également des clauses dérogatoires dont peuvent se prévaloir l'ensemble des Pays-membres. Ces clauses ne se différencient pas fondamentalement des dispositions facultatives de la Convention et des Arrangements, mais leur insertion dans de tels Actes se fonde sur des considérations de politique juridique afin de limiter autant que possible l'applicabilité dans le temps et dans l'espace de certaines clauses dérogatoires. Le Congrès veut, en tant que législateur, souligner qu'il s'agit de dispositions temporaires dont l'usage devrait être très restreint.

Le Protocole final de la Constitution joue, avec son article unique, un rôle particulier qui est totalement étranger au problème des réserves. Il est en quelque sorte le corollaire de l'article 2 de la Constitution⁶ qu'il complète utilement en prévoyant que les Pays-membres sous le régime des Actes d'Ottawa 1957 peuvent adhérer en tout temps à la nouvelle Constitution. Cette disposition du Protocole final vise les cinq Pays-membres qui ne se sont pas fait représenter au Congrès de Vienne ou qui n'en ont pas signé les Actes, mais qui conservent leur qualité de Pays-membres en vertu de l'article 2

5 Voir Chapitre III ci-après.

6 Cet article contient les conditions requises pour être Pays-membre.

précité. Il s'agit: de la République de l'Afrique du Sud, de la République d'Haïti, de la République de Panama, des Provinces portugaises de l'Afrique occidentale et des Provinces portugaises de l'Afrique orientale, de l'Asie et de l'Océanie. Jusqu'ici, la République de l'Afrique du Sud et les Provinces portugaises ont adhéré aux Actes du Congrès de Vienne 1964 sur la base de cet article.

Toutes les décisions prises par l'organe législatif ne sont pas insérées dans les Actes de l'UPU. Le Congrès adopte également un certain nombre de résolutions, voeux, recommandations, avis et interprétations. Les résolutions servent à régler les questions administratives relatives au fonctionnement des organes de l'Union (élection des membres des organes restreints, mandats confiés à ceux-ci pour la période allant jusqu'au Congrès suivant, diverses questions financières etc.); elles prennent généralement effet immédiatement après le Congrès ou du moins avant les nouveaux Actes. Quant aux voeux et recommandations, ils ont le caractère que sous-entend cette forme de décisions moins impératives que les Actes proprement dits. L'ensemble de ces Actes, résolutions, voeux, recommandations etc., constituent les "Décisions du Congrès" qui, en vertu de l'article 101, § 5, du Règlement général de Vienne 1964⁷, doivent être notifiées par le Gouvernement du Pays où s'est tenu le Congrès aux Gouvernements des autres Pays-membres de l'Union.

Au moment de l'impression de ce livre, c'est-à-dire au début de 1970, l'Union postale universelle était régie par les Actes du Congrès de Vienne 1964; elle le restera, hormis quelques exceptions qui concernent les organes restreints et les finances de l'Union, jusqu'à la mise en vigueur des Actes du Congrès de Tokyo 1969, c'est-à-dire jusqu'au 30 juin 1971. Le décalage qu'il y a toujours entre la tenue d'un Congrès et la mise en vigueur des Actes qui en sont issus a pour but de permettre aux Administrations postales de prendre les mesures pratiques nécessaires. Ce délai est généralement de 18 mois. Quant au Protocole additionnel de la Constitution, il modifiera l'Acte permanent de l'Union à partir de la même date.

7 Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969.

Chapitre II

Approbation des Actes de l'Union

Marquée par la pratique juridique de l'époque où elle fut créée, l'Union postale universelle exigea jusqu'en 1965 que les Actes adoptés par ses Congrès soient soumis le plus rapidement possible à ratification. Au début, tout se passa normalement. Les Actes du Congrès de Beme, qui représentaient une innovation importante dans la réglementation des relations internationales, furent très rapidement ratifiés et les Pays-membres procédèrent le 3 mai 1875 à l'échange des instruments de ratification¹. Mais la situation se dégrada rapidement. Plusieurs Gouvernements ne ratifièrent pas les Actes révisés avant leur mise en vigueur ou même ne les ratifièrent pas avant le Congrès subséquent. Bien que cela n'eût pas de conséquences fâcheuses sur le plan pratique, les Administrations appliquant toujours scrupuleusement les Actes révisés à partir de leur mise en vigueur, le Congrès de Washington 1897 se préoccupa du problème et fut même saisi d'une proposition qui tendait à compléter l'article relatif à la ratification de manière que tout Pays-membre signataire qui n'avait pas ratifié la Convention, mais qui n'avait pas fait connaître avant un délai déterminé son intention de ne pas y adhérer, soit considéré comme l'ayant ratifiée².

Cette proposition, que certains considèrent comme une "hérésie diplomatique", ne fut pas retenue.

Le problème fut repris au Congrès du Caire en 1934. Deux propositions y furent présentées. L'une, inspirée par la pratique de l'Union postale des Amériques et de l'Espagne, tendait à l'introduction d'une ratification "provisoire" des Actes, en attendant la ratification définitive. L'autre prévoyait que "dans les relations avec les Pays qui n'auraient pas communiqué la ratification jusqu'à la date de mise en vigueur des Actes, les dispositions seraient exécutées provisoirement". Aucune de ces propositions ne fut formellement retenue³. Mais le Congrès confirma la valeur de la pratique antérieure selon laquelle les Pays-membres appliquent les dispositions des Actes d'un Congrès, même s'ils ne les ont pas ratifiés, conformément au principe de la "ratification tacite".

Cette lenteur des ratifications n'est pas un phénomène propre à l'UPU seulement. Elle fut déjà dénoncée au début du siècle pour les traités

1 Toutefois la France, qui n'avait pas voulu signer les Actes du Congrès de Berne à l'issue de celui-ci, les signa au moment de l'échange des ratifications et les ratifia peu après.

2 Doc Congrès de Washington 1897. p. 438.

multilatéraux élaborés par les conférences panaméricaines⁴, et elle s'accroît avec la création de la SDN et les multiples traités multilatéraux qui virent le jour sous ses auspices. En 1926, Lord Cecil attira l'attention des Etats-membres sur la nécessité de prendre des mesures propres à faciliter et à hâter la ratification des conventions et accords à l'adoption desquels ils ont collaboré. Ce premier effort ne fut guère couronné de succès, de même du reste que les nombreuses tentatives subséquentes.

Il est pourtant intéressant de noter qu'en 1929 le principe de la ratification tacite fut discuté à propos d'un Acte aussi important que le Statut de la Cour permanente de justice internationale. Il s'agissait de décider "l'entrée en vigueur d'un traité multilatéral par absence d'objection des Etats n'ayant pas encore ratifié". On assimilait ainsi le silence à une ratification tacite⁵.

En fait, la mesure la plus efficace que proposa la SDN pour remédier à la lenteur des ratifications fut la résolution qu'elle adopta le 4 octobre 1930 pour suggérer la substitution d'accords gouvernementaux en forme simplifiée, non sujets à ratification, aux traités soumis à ratification⁶.

Ratification tacite

La ratification tacite n'a guère reçu un accueil favorable dans la doctrine qui, d'une certaine manière, la considère comme contraire au formalisme du droit international public et plus particulièrement à celui qui s'attache à la ratification. Seuls quelques auteurs, anglo-saxons pour la plupart, se sont hasardés à justifier et à défendre une telle conception qui se fonde pourtant sur une certaine pratique.

Il arrive en effet fréquemment que des traités multilatéraux soient appliqués dès la date de leur mise en vigueur même par les Etats qui ne les ont pas encore ratifiés⁷. Or cela ne peut pas être considéré comme un simple acte

3 Doc du Congrès du Caire 1934, tome I, p. 21 et 22; tome II, p. 96 à 98, 624 à 626.

4 Voir J. Basdevant "La Conférence de Rio de Janeiro de 1906 et l'Union internationale des républiques américaines" R.G.D.I.P. 1908.

5 Rousseau Op. cit. p. 273.

6 Actes des Séances plénières, p. 215.

7 Kaye Holloway op. cit. p. 80 donne un exemple qu'elle tire de la pratique française. L'Assemblée nationale française devait voter la contribution de la France pour la création d'un laboratoire européen de physique nucléaire conformément à une Convention qui n'avait été ni ratifiée ni soumise à l'Assemblée nationale pour approbation. Or, les oppositions juridiques fondées sur l'absence de ratification furent écartées et les crédits nécessaires votés. Journal officiel de 1953, p. 4814-4848.

d'exécution anticipée, auquel ne s'attache aucune obligation et auquel les Etats peuvent renoncer tant qu'ils n'ont pas ratifié le traité en question. A l'UPU, les exemples sont nombreux où le principe de la ratification tacite a été invoqué avec succès dans la liquidation du contentieux administratif. Certaines administrations ont parfois prétexté qu'elles n'avaient pas ratifié les Actes en vigueur pour refuser l'application d'une disposition dans une situation donnée. Or, il a suffi généralement que l'autre partie au litige ait invoqué la reconnaissance par l'UPU du principe de la ratification tacite et la participation régulière de l'administration récalcitrante au service régi par l'Acte dont l'application est contestée pour amener cette dernière à respecter la disposition litigieuse.

Certains auteurs tentent de justifier le principe de la ratification tacite par les notions d' "Acquiescence"⁸ et d' "Estoppel"⁹,¹⁰ du droit anglo-saxon. D'autres se réfèrent aux principes généraux du droit, tels que celui de la bonne foi. A leur avis, on peut admettre un tel principe lorsqu'un Etat a invoqué les clauses d'un traité qu'il a signé mais non ratifié ou lorsqu'il a déjà retiré certains avantages de ce traité.

Pratique instaurée par le Congrès de Vienne 1964

L'insatisfaction causée par le nombre toujours plus grand de Pays-membres qui s'abstiennent de ratifier les Actes de l'UPU et l'imperfection du principe de la ratification tacite avaient incité le Congrès d'Ottawa à donner à la CEL (élargie) chargée de la révision générale de la Convention le mandat d'étudier l'adoption d'une procédure de mise en vigueur des dispositions d'ordre technique plus simple et plus rapide que la ratification¹¹. Or la recherche d'une telle solution fut rendue difficile par le fait que l'approbation des traités est avant tout une affaire interne relevant de la législation nationale. L'UPU estima qu'elle n'avait pas la possibilité d'imposer aux Pays-membres une procédure plus simple que la ratification si les lois nationales s'y opposaient pour ce genre de traités. C'est pourquoi, tenant compte des récents travaux de la Commission du droit international des Nations Unies qui ont servi ultérieurement de base à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités (Vienne 1968 et 1969), le Congrès de Vienne adopta la solution

8 Acquiescence: consentement exprès ou tacite à une diminution de droits.

9 Estoppel: règle de droit déclarant irrecevable le retour sur une déclaration ou la dénégation de faits dont l'existence a été affirmée antérieurement lorsqu'une telle attitude porte préjudice aux personnes qui s'y sont fiées ou en ont tenu compte (définition tirée du Dictionnaire juridique de Th.A. Guemner, Paris 1953).

10 Mac Gibbon "Estoppel in international Law" 1958, 7,I.C.L.Q. 468-513.

11 Doc du Congrès d'Ottawa 1957, tome II, p. 59.

qui consiste à prévoir la ratification pour la Constitution, et à laisser aux Pays-membres le soin de choisir, selon leur législation, le mode d'approbation applicable aux autres Actes. Ainsi donc, les Pays-membres peuvent, ou s'engager définitivement à l'égard des Actes techniques par la seule signature de leurs plénipotentiaires s'ils donnent une telle portée à cette signature, ou recourir à la signature *ad referendum*, ou à la ratification ou à une autre forme d'approbation moins formelle et formaliste que la ratification.

Il est prématuré pour l'heure de vouloir apprécier les effets de cette nouvelle procédure, car elle est trop récente. De plus, l'adoption au Congrès de Vienne d'une nouvelle Constitution de l'UPU soumise obligatoirement à ratification a certainement influencé la procédure suivie pour l'approbation des autres Actes de ce Congrès. Quoi qu'il en soit, force nous est de constater qu'à la veille du XVI^e Congrès, l'état des ratifications est moins bon qu'avant le XV^e Congrès. En 1964, lors de l'ouverture du Congrès de Vienne, 12 Pays-membres n'avaient pas approuvé les Actes; à la veille du Congrès de Tokyo, 29 n'avaient pas accompli cette formalité.

Chapitre III

Les réserves

A. Généralités

Selon Rousseau, une réserve est une déclaration faite par un Etat partie à un traité et portant qu'il entend exclure une disposition de ce traité, en modifier la portée ou lui attribuer un sens déterminé^{1,2}. Il s'agit d'un phénomène juridique qui est, si l'on ose dire, la maladie des traités internationaux, car il rompt l'uniformité d'application de ceux-ci et crée un régime particulier en faveur d'un seul contractant. Apparu dans la seconde moitié du XIXe siècle, l'usage des réserves s'est développé au fur et à mesure que croissait le nombre des traités multilatéraux ainsi que leur champ d'application matériel et géographique. Pour augmenter le nombre des Etats parties aux traités internationaux, les Etats contractants prirent l'habitude d'accepter que certains d'entre eux ne fussent liés, provisoirement au moins, par telle ou telle disposition dont l'application était inacceptable ou impossible pour eux. C'était une concession ou, comme le dit M. Kappeler, un "pis aller"³ dont la nature juridique est critiquable, mais qui s'impose néanmoins dans l'intérêt du développement de la vie internationale.

De nombreux auteurs⁴ se sont efforcés d'analyser la nature juridique des réserves, mais en raison même du caractère d'exception de cette institution et des motifs d'opportunisme juridique qui en dictent l'usage, les théories échafaudées n'aboutissent pas à une notion cohérente et véritablement juridique de la réserve. Dans l'étude qu'il a faite du problème, Kappeler déclare, non sans amertume, que "ce qui semble être une institution nouvelle ne correspond peut-être qu'à ce qui reste de la destruction d'une institution classique, parfaitement connue, qui s'est avérée inapte à régler les rapports interétatiques actuels⁵.

1 Op. cit., p. 290.

2 Dans le projet de Convention sur le droit des traités qui a été élaboré par la Conférence des Nations Unies tenue à Vienne en 1968 et 1969, la réserve y est définie comme une "déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat" (article 2) (Document des Nations Unies A/CONF. 39/27, du 23 mai 1969).

3 Op. cit. p. 74 et suivantes.

4 Kaye Holloway, op. cit., p. 473 à 541; D. Kappeler, op. cit.; Guggenheim, op. cit. 1, p. 77; Mc Nair op. cit., p. 158 à 177; Fitzmaurice, Reservations to Multilateral Conventions I.C.L.Q. Vol. 2 1953.

5 Op. cit., p. 72.

Le régime juridique des réserves obéit, quant à lui, à certaines règles qui ont beaucoup varié au cours des ans. L'UPU a certes été marquée par cette évolution, mais elle a instauré un régime particulier qui diffère en de nombreux points essentiels des règles généralement reconnues et appliquées.

En ce qui concerne la présentation des réserves, la pratique et la doctrine considèrent qu'elles ne peuvent être faites qu'au moment où un Etat s'engage provisoirement ou définitivement à l'égard d'un traité, c'est-à-dire au moment de la signature, de la ratification, de l'adhésion ou de l'acceptation dudit traité. Or l'UPU est plus restrictive. Les réserves n'y sont admises qu'au moment de la signature et, sous certaines conditions, au moment de l'adhésion, mais non lors de la ratification.

Quant à la procédure régissant l'acceptation des réserves, elle a beaucoup évolué et les phases de cette évolution marquent encore la pratique actuelle de l'UPU. Rappelons-en brièvement les principales étapes.

A l'origine, les réserves faites par un Etat devaient être acceptées par tous les autres contractants. Cette pratique, dite classique, paraissait nécessaire en raison du caractère contractuel des traités. Il n'était pas concevable que les dérogations à ces traités puissent échapper à la règle du consentement mutuel valable pour les traités eux-mêmes. C'est du reste pour cette raison principalement que les réserves aux Actes de l'UPU furent, dès le début, incluses dans des Protocoles finals soumis à la signature et à la ratification comme les traités auxquels elles se rapportaient.

Mais de même que la doctrine abandonnait la notion contractuelle du traité multilatéral au profit de la notion du traité-loi⁶, on vit apparaître de nouvelles théories qui tendaient à démontrer que, pour être valide, une réserve n'avait pas besoin d'une acceptation unanime.

Cette théorie se cristallisa et s'épanouit au sein des Etats américains. Ceux-ci avaient adopté en 1928 la Convention de la Havane qui codifiait le droit des traités à l'usage de leurs relations réciproques et qui consacrait la pratique classique de l'acceptation unanime. Mais dès 1932, le Governing Board de l'Union Panaméricaine modifia cette pratique en décrétant que désormais une objection faite à une réserve n'aura d'autres effets que de supprimer purement et simplement l'application du traité dans les relations entre l'Etat qui fait la réserve et l'Etat qui y fait objection. La conférence interaméricaine de Lima en 1938 sanctionna cette pratique qui repose sur deux principes essentiels:

6 Rousseau, op. cit., p. 135 à 140: Distinction entre les traités-contrats et les traités-lois.

“1. Le consentement des autres parties au traité reste, en principe, la condition de validité de toute réserve dont le rejet unanime entraînerait inévitablement la nullité.

2. Si un consentement est nécessaire, il ne faut pas pour autant qu'il soit unanime. Du moment que certains Etats ne s'y opposent pas, la réserve est admise. Le seul effet d'une objection est de suspendre l'application du traité entier entre l'Etat qui fait la réserve et celui qui s'y est opposé⁷.”

Malgré l'opposition qu'elle rencontra de la part de ceux qui lui reprochaient son manque de fondement juridique, la pratique panaméricaine était appelée à connaître un grand succès, car elle donnait une solution valable, pratique et logique à un problème que la règle classique avait placé dans une impasse. Elle régit actuellement le traitement de la plupart des réserves, mais elle s'est trouvée curieusement associée, depuis 1952, à la règle classique, dans une pratique mise sur pied par les Nations Unies à propos de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide⁸. Cette pratique se trouve définitivement consacrée par le projet de Convention sur le droit des traités que la Conférence des Nations Unies a adopté à Vienne en 1969⁹.

7 Kappeler, op. cit., p. 35.

8 Désirant mettre fin aux contestations qui s'élevaient fréquemment au sujet de la validité de la pratique appliquée par le Secrétaire général des Nations Unies pour les traités dont il assurait la fonction de dépositaire, l'Assemblée générale des Nations Unies demande un avis sur le problème à la Cour internationale de justice et à la Commission du droit international. Alors que la Commission du droit international se prononçait pour le maintien de la théorie classique, la Cour internationale de justice émit une théorie entièrement nouvelle qui fut reprise par l'Assemblée générale comme pratique générale, bien que la Cour eût affirmé le caractère essentiellement pratique des questions posées et leur application spécifique à la Convention en question.

9 Le texte retenu par la Commission plénière se lit comme suit (A/CONF. 39/27, du 23 mai 1969):

Article 20

1. Une réserve expressément autorisée par le traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les autres Etats contractants, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties.

3. Lorsque le traité est un acte constitutif d'une organisation internationale et à moins qu'il n'en dispose autrement, la réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation.

4. Dans les cas non visés aux paragraphes précédents du présent article et à moins que le traité n'en dispose autrement:

a) l'acceptation de la réserve par un autre Etat contractant fait de l'Etat auteur de la réserve une partie au traité par rapport à cet autre Etat si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour ces Etats;

(suite à la page 34)

Selon cette nouvelle procédure, le traitement juridique de la réserve et de l'objection éventuelle qui y est faite diffère selon l'objet de la réserve:

1. Si la réserve affecte l'objet et le but du traité, elle doit être acceptée par l'ensemble des parties en présence. Il suffit d'une seule objection pour que l'Etat qui a fait la réserve soit exclu de la Convention (pratique classique).
2. Si la réserve n'affecte pas l'objet ou le but du traité, elle demeure valable même si certains contractants s'y opposent. Elle exclut simplement l'application du traité dans les relations entre l'Etat qui l'a faite et celui ou ceux qui ne l'ont pas acceptée.

Le défaut majeur de cette pratique est qu'il est souvent difficile de savoir à laquelle de ces deux catégories appartient certaines réserves.

B. La situation de droit au sein de l'UPU

La seule disposition des Actes de l'UPU relative aux réserves est celle de l'article 22, § 6, de la Constitution, aux termes de laquelle les réserves sont insérées dans les Protocoles finals. Cette disposition, en apparence anodine, consacre le principe selon lequel les réserves ne sont admises qu'au moment de la signature et doivent avoir été préalablement sanctionnées par le Congrès. Adoptée au Congrès de Vienne en 1964, cette disposition, à la vérité fort peu explicite, entérine une pratique constante qui remonte aux origines de l'Union et qui fut consacrée une première fois par le Congrès de Londres en 1929¹⁰, sous la forme d'un vœu.

Les signataires n'ont pas la possibilité de présenter des réserves au moment de la ratification. Cependant ils peuvent, s'ils tiennent absolument à faire une

(suite de la page 33)

- b) l'objection faite à une réserve par un autre Etat contractant n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat qui a formulé l'objection;
- c) un acte exprimant le consentement d'un Etat à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant a accepté la réserve.

5. Aux fins des paragraphes 2 et 4 et à moins que le traité n'en dispose autrement, une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve soit à l'expiration des douze mois qui suivent la date à laquelle il en a reçu notification, soit à la date à laquelle il a exprimé son consentement à être lié par le traité, si celle-ci est postérieure.

10 Doc Congrès de Londres 1929, tome II, p. 155.

nouvelle réserve après la signature des Actes, recourir à la procédure de modification des Actes dans l'intervalle des Congrès¹¹ et faire compléter les Protocoles finals dans le sens désiré. Cependant, les conditions d'approbation sont draconiennes puisqu'elles exigent l'unanimité des suffrages.

L'impossibilité de présenter des réserves au moment de la ratification a été confirmée en 1968. Un Pays-membre avait inséré dans son instrument de ratification une réserve qu'il n'avait pas soumise au Congrès de Vienne au moment de la signature conformément à la procédure décrite précédemment. Le Gouvernement suisse notifia ladite réserve sans y objecter conformément à sa pratique habituelle qui est aussi celle du Secrétaire général des Nations Unies pour les conventions dont il est dépositaire. Mais, par la suite, le Bureau international incita le Pays-membre en question à retirer cette réserve qui n'était pas conforme à la procédure admise à l'UPU et qui, de plus, était de nature à porter atteinte au principe primordial de la liberté de transit. Cette démarche aboutit au retrait de la réserve.

En cas d'adhésion d'un nouveau Pays-membre, l'UPU fait preuve d'une certaine souplesse. Elle admet, par exemple, que les nouveaux Pays-membres puissent demander à bénéficier des réserves dont ils jouissaient antérieurement à leur indépendance, lorsqu'ils faisaient partie du ressort de l'Union en tant que membre d'un ensemble colonial ou à un autre titre. L'UPU va même plus loin en admettant, par esprit d'équité, qu'un nouveau Pays-membre peut également être mis au bénéfice d'une réserve qui ne lui était pas applicable antérieurement, si un autre Pays-membre en bénéficie déjà. En revanche, il n'est pas possible de faire, au moment de l'adhésion, une réserve dont ne jouit aucun autre Pays-membre.

Chaque Pays-membre a la possibilité de retirer une réserve en notifiant ce retrait par la voie diplomatique au Gouvernement de la Confédération Suisse. Mais le Congrès de Londres 1929 a également admis le recours à une procédure parallèle et plus simple qui autorise les Administrations à renoncer au bénéfice d'une réserve par une déclaration unilatérale adressée au Bureau international. Cette déclaration est alors communiquée aux Administrations par simple voie de circulaire.

Avant de clore ce chapitre, il y a lieu de relever que les réserves ne doivent pas être confondues avec les déclarations unilatérales que font parfois certains Pays-membres au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion pour réagir à une situation politique donnée ou ne pas reconnaître l'existence d'un Etat. C'est ainsi que les Pays-membres de l'UPU, à l'exception d'Israël

11 Voir p. 42 et suivantes.

bien entendu, n'ont pas réagi aux déclarations collectives ou individuelles des Pays arabes qui ne reconnaissent pas l'Etat juif et ne veulent entretenir aucune relation avec cet Etat. Pourtant force nous est de constater que cette attitude porte atteinte aux intérêts des autres Pays-membres et au principe de la liberté de transit. Les pays arabes ont en effet interdit le transit par leur pays ou par le Canal de Suez du courrier provenant des autres Pays-membres de l'Union et destiné à Israël.

Chapitre IV

Dépôt et enregistrement des Actes de l'Union

A. Fonction de dépositaire

La pratique régissant le dépôt des Actes de l'UPU et des instruments de ratification, d'approbation et d'adhésion reste marquée, sous certains aspects, par la procédure qui était en vigueur à l'origine de l'Union. Sans être anachronique, elle diffère sensiblement de la pratique actuelle des autres institutions spécialisées de l'ONU.

A l'époque où l'Union fut créée, la pratique diplomatique générale confiait au Gouvernement du Pays-siège d'une conférence internationale le soin d'assumer le dépôt des traités issus de cette conférence. D'autre part, on ne procédait pas encore au dépôt des instruments de ratification auprès d'une autorité désignée pour cela, mais à l'échange desdits instruments entre cocontractants au cours d'une cérémonie fixée à cet effet dans la ville où avait siégé la conférence. C'est ainsi que les Actes du Congrès de Berne 1874 furent déposés auprès du Gouvernement suisse et que l'échange des instruments de ratification eut lieu à Berne le 3 mai 1875, soit deux mois environ avant la mise en vigueur des Actes.

Par la suite, et jusqu'au Congrès d'Ottawa 1957, les Actes adoptés par les Congrès furent déposés auprès des divers Gouvernements qui organisèrent ce genre de réunions. Quant à la procédure d'échange des instruments de ratification, elle continua à être prévue dans la clause finale des Actes jusqu'au Congrès de Stockholm en 1924, mais elle fut supplantée bien avant et progressivement par la procédure du dépôt, car beaucoup d'Etats ne ratifiaient pas les Actes suffisamment tôt pour participer à une cérémonie d'échange des instruments avant l'entrée en vigueur des Actes. C'est ainsi que les Gouvernements des Pays-sièges des Congrès prirent peu à peu l'habitude de recevoir et de notifier aux autres contractants le dépôt des instruments de ratification.

En ce qui concerne l'admission des nouveaux Pays-membres dans l'union, le Gouvernement suisse fut, dès l'origine et constamment, chargé du dépôt des déclarations d'adhésion et de leur notification aux autres Pays-membres. Lorsque la procédure d'admission fut introduite en 1947, il se vit également confier la consultation des Pays-membres y relative¹.

1 Voir p. 85 et suivantes.

Cette dualité des autorités compétentes pour les admissions, adhésions et ratifications posa certains problèmes, car la pratique de ces multiples dépositaires n'a pas toujours été uniforme. C'est pourquoi, lors de la révision générale de la Convention en 1964, l'UPU décida de confier au seul Gouvernement suisse la fonction de dépositaire des Actes de l'Union et celle d'autorité compétente pour l'ensemble des formalités qui y sont liées et qui concernent les admissions, les adhésions, les ratifications et autres formes d'approbation des Actes, ainsi que le dépôt et la notification des modifications aux Actes qui ont été adoptées entre deux Congrès (Règlement général de Vienne 1964, article 121²).

Si l'on compare la pratique de l'UPU à celles des autres institutions spécialisées de l'ONU, on constate qu'elle diffère essentiellement sur deux points. Dans les autres institutions spécialisées, le dépositaire change, selon qu'il s'agit de l'acte constitutif de l'organisation ou des accords et conventions régissant le domaine d'activité propre à ces organisations. D'autre part, le Secrétariat joue un rôle beaucoup plus important dans la procédure de dépôt.

En ce qui concerne l'acte constitutif, l'autorité compétente pour le dépôt est:

- ou le Gouvernement du pays dans lequel s'est tenue la conférence qui a adopté cet acte constitutif. Tel est le cas de l'UNESCO (Royaume-Uni), de l'OMM (USA), de l'OACI (USA);
- ou le Secrétaire général de l'ONU pour l'OMS et l'IMCO;
- ou enfin le Directeur général (respectivement le Secrétaire général) de l'organisation pour l'OIT, la FAO et l'UIT.

Le dépôt des instruments portant ratification des actes constitutifs des institutions spécialisées se fait auprès de l'autorité désignée comme dépositaire de ces actes, c'est-à-dire donc celle dont il est question à l'alinéa précédent. Toutefois, en ce qui concerne l'UIT, la ratification de la Convention doit être notifiée au Secrétaire général par l'intermédiaire du Gouvernement du Pays-siège de l'Union, à savoir le Gouvernement suisse (Convention UIT, art. 18).

Il en va de même pour l'admission des nouveaux membres de ces organisations. L'autorité compétente est également celle qui assume le dépôt de l'acte constitutif. A ce sujet, il convient de préciser que les Membres de l'ONU sont de droit membres de certaines institutions spécialisées, mais cette participation ne devient effective qu'à partir du dépôt ou de la notification d'un instrument portant acceptation de l'acte constitutif ou adhésion à celui-ci. Pour les Pays non membres de l'ONU, l'organe suprême de

2 Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 120.

l'organisation doit préalablement décider, à une majorité qualifiée, de l'admission du nouveau membre.

En revanche, pour les ratifications et autres modes d'approbation des conventions et accords qui régissent le domaine d'activité des institutions spécialisées, le Directeur général de l'organisation est, d'une manière générale, désigné comme dépositaire. A l'OACI, il y a quelques exceptions à ce principe; le Protocole de La Haye (1er août 1963) est déposé auprès du Gouvernement polonais et la Convention de Guadalajara (1er-mai 1964) auprès du Gouvernement de Mexique. On peut relever en passant que, dans la plupart des cas (notamment FAO, OIT, OMS, UNESCO), les conventions et accords de l'espèce ne sont pas signés par les participants. Ils le sont simplement par le Président de la réunion ainsi que par le Directeur général de l'organisation et cette signature vaut authentification des accords et conventions qui sont ensuite soumis à la procédure d'adhésion ou d'acceptation.

B. Enregistrement auprès des Nations Unies

Selon une pratique introduite par la Société des Nations (article 18 du Pacte) et reprise à l'article 102 de la Charte des Nations Unies, "tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui".

Cette procédure, qui se distingue nettement du dépôt par sa nature et son but, a son origine dans la réaction très vive qui se dessina après la première guerre mondiale contre la diplomatie secrète³. Le Gouvernement soviétique avait, à cette époque, publié les archives du Ministère des affaires étrangères de l'ancienne Russie qui soulevèrent l'opinion publique mondiale contre certaines pratiques diplomatiques. Le problème prit une telle ampleur que le Président Wilson en fit le premier des quatorze points qu'il développa dans son message au Congrès du 8 janvier 1918, et le projet anglo-américain de Société des Nations, soumis à la Conférence de la paix en 1919, lui réserva un article qui est devenu l'article 18 du Pacte.

L'utilité réelle de l'enregistrement et de la publication des traités n'est pas aussi grande ou plus exactement ne correspond pas tout à fait au but visé par ses promoteurs. Il n'en reste pas moins que cette procédure permet de constituer une collection extrêmement précieuse où l'on trouve la plupart des très nombreux traités qui règlent les relations internationales du monde entier.

3 Sur ce sujet voir Rousseau, op. cit., p. 302 et suivantes.

La sanction du non-enregistrement des traités revêt une certaine importance dans les autres organisations, car l'article 102, § 2, de la Charte des Nations Unies dispose qu'aucune partie à un traité qui aurait dû être enregistré ne peut l'invoquer devant un organe des Nations Unies, c'est-à-dire essentiellement la Cour internationale de justice. Or cet aspect du problème importe peu en ce qui concerne les Actes de l'UPU, car cette organisation a son propre système de règlement des différends fondé sur l'arbitrage des autres Administrations ou du Bureau international⁴.

Néanmoins les Actes de l'Union adoptés par les Congrès de Bruxelles 1952, Ottawa 1957 et Vienne 1964 furent régulièrement enregistrés auprès du Secrétariat des Nations Unies⁵ et publiés par celui-ci dans le "Recueil des traités".

4 Voir chap. V, lettre B, 2^o ci-après; Const., art. 32; Règl. gén. de Vienne 1964, art. 126 (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 125).

5 L'enregistrement des Actes du Congrès de Vienne 1964 a eu lieu le 1er décembre 1967 sous les numéros d'ordre 8844 à 8853. Les Actes du Congrès de Tokyo 1969 seront enregistrés auprès des Nations Unies après leur mise au point définitive par le Bureau international et leur notification aux Gouvernements des Pays-membres.

Chapitre V

Modification et interprétation des Actes de l'Union

A. *Modification des Actes*

Les Actes de l'UPU sont, ainsi que cela a déjà été précisé, révisés par les Congrès dont c'est le but principal¹. Cependant, ils peuvent aussi, ce qui est particulier à cette Union, être modifiés dans l'intervalle des Congrès par une procédure originale de referendum.

a) *Modification des Actes en Congrès*

Malgré le très grand nombre de propositions qui ont été présentées à chaque Congrès en vue de la modification des Actes, aucune disposition ne régla la présentation de ces propositions jusqu'au Congrès d'Ottawa 1957². Mais les difficultés sans cesse croissantes causées par cette pratique amenèrent ledit Congrès à adopter une réglementation prévoyant que les propositions doivent parvenir au Bureau international six mois avant la date fixée pour l'ouverture du Congrès. Passé ce délai, les propositions doivent être appuyées par un nombre d'Administrations qui augmente au fur et à mesure que l'on se rapproche du Congrès³.

1 Sur la revision des traités, voir J. Lecca, op. cit.

2 Des vœux furent adoptés par les Congrès de Buenos Aires 1939 et de Bruxelles 1952 pour inviter les Administrations à introduire leurs propositions le plus tôt possible avant le Congrès, mais les résultats ne furent guère positifs.

3 L'article 118, § 1. du Règlement général de Vienne 1964 se lit comme suit:

"Procédure de présentation des propositions au Congrès

1. La procédure suivante règle l'introduction des propositions à soumettre au Congrès par les Administrations postales des Pays-membres:

- a) les propositions qui parviennent au Bureau international au moins 6 mois avant la date fixée pour le Congrès sont publiées dans des cahiers spéciaux dits cahiers des propositions;
- b) aucune proposition d'ordre rédactionnel n'est admise pendant la période de 6 mois qui précède la date fixée pour le Congrès;
- c) les propositions de fond qui parviennent au Bureau international dans l'intervalle compris entre 6 et 4 mois avant la date fixée pour le Congrès ne sont publiées dans les cahiers des propositions que si elles sont appuyées par au moins deux Administrations;

(suite à la page 42)

Dès l'ouverture du Congrès, aucune proposition visant une modification des Actes n'est prise en considération, sauf celles qui tendent à l'amendement de propositions antérieures⁴ ou à la modification du Règlement intérieur des Congrès.

Quant aux conditions d'approbation des propositions, elles varient selon l'importance de l'Acte concerné⁵. En outre, un certain quorum doit être réuni pour que le Congrès et les diverses Commissions puissent délibérer valablement.

b) Modification des Actes dans l'intervalle des Congrès⁶

Les Actes de l'UPU, à l'exception de la Constitution et du Règlement général, peuvent être modifiés dans l'intervalle des Congrès selon une procédure unique en son genre qui remonte aux origines de l'Union. Aucune autre institution spécialisée ne connaît un tel système, même pas l'UIT, dont l'organe suprême se réunit, lui aussi, tous les cinq ans. Cette pratique s'explique par la durée relativement longue qui sépare deux Congrès et par le désir qu'avaient les fondateurs de l'UPU de perfectionner leur oeuvre sans attendre pour cela la revision quinquennale des Actes en Congrès. C'est, en

(suite de la page 41)

- d) les propositions de fond qui parviennent au Bureau international pendant la période de 4 mois qui précède la date fixée pour le Congrès ne sont publiées que si elles sont appuyées par au moins huit Administrations;
- e) les déclarations d'appui doivent parvenir au Bureau international dans le même délai que les propositions qu'elles concernent.

2. . . .

Lors de la revision du Règlement général au Congrès de Tokyo, le texte de cet article a été modifié de manière à préciser que la procédure en question s'applique aux propositions de toute nature, exception faite des propositions concernant le Règlement intérieur des Congrès et des amendements aux propositions déposées avant l'ouverture du Congrès (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 117, § 1).

4 Règlement intérieur du Congrès de Tokyo 1969, art. 25.

5 Selon le Règlement intérieur du Congrès de Tokyo, les propositions visant la modification des Actes doivent être approuvées:

- a) pour la Constitution: par les deux tiers au moins des Pays-membres de l'Union;
- b) pour le Règlement général: par la majorité des Pays-membres représentés au Congrès, les deux tiers des Pays-membres doivent être présents au moment du vote;
- c) pour la Convention et son Règlement d'exécution: par la majorité des Pays-membres présents et votant;
- d) pour les Arrangements et leurs Règlements d'exécution: par la majorité des Pays-membres présents et votant qui sont parties aux Arrangements.

6 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 119 à 122 (Règl. gén. de Tokyo, art. 118 à 121).

effet, surtout dans l'intervalle qui sépara les premiers Congrès qu'une telle procédure fut utilisée⁷.

L'originalité de cette pratique réside également dans le fait qu'elle mêle les procédures administrative et diplomatique pour la modification d'accords intergouvernementaux. Le Bureau international est tout d'abord chargé de porter à la connaissance des Administrations postales la proposition de modification et de rassembler leurs observations éventuelles. Puis, dans une deuxième phase, de communiquer lesdites observations et de recueillir les votes en faveur ou contre la proposition. Si celle-ci est acceptée, le Gouvernement suisse la notifie par la voie diplomatique aux Gouvernements des Pays-membres.

Les conditions d'approbation de ces modifications sont beaucoup plus sévères que pour les modifications en Congrès. C'est l'unanimité des suffrages (c'est-à-dire la totalité des réponses reçues) qui est exigée pour tous les articles importants, alors qu'en Congrès la majorité requise ne dépasse jamais les 2/3 des Pays-membres. La raison de cette rigueur accrue découle du fait qu'il n'y a pas, comme en Congrès, un débat contradictoire permettant aux délégués de se prononcer en meilleure connaissance de cause et surtout parce que les Actes de l'Union ne doivent être amendés en dehors du Congrès qu'en cas de réelle nécessité.

7 Le présent tableau indique les Congrès dont les Actes ont fait l'objet de modifications par voie de referendum, le nombre de ces modifications, la répartition des propositions entre la Convention (C) et les Arrangements des valeurs déclarées (VD), des colis postaux (CP), des mandats de poste (M) et des recouvrements (R) ainsi que leur adoption ou leur rejet:

Après le Congrès	Votations	C	VD	CP	M	R	Adoptions	Rejets
de Paris 1878	20	(13	3	4	—	→)	19	1
de Lisbonne 1885	29	(14	1	8	4	2)	25	4
de Vienne 1891	28	(21	—	3	4	→)	10	18
de Washington 1897	5	(5	—	—	—	→)	5	—
de Rome 1906	6	(4	1	1	—	→)	3	3
de Madrid 1920	11	(8	—	3	—	→)	8	3
de Stockholm 1924	7	(7	—	—	—	→)	6	1
de Londres 1929	2	(2	—	—	—	→)	2	—
du Caire 1934	7	(6	—	1	—	→)	4	3
de Buenos Aires 1939	3	(—	—	3	—	→)	3	—
de Paris 1947	1	(—	—	1	—	→)	1	—
de Bruxelles 1952	3	(2	—	—	—	→)	3	—
d'Ottawa 1957	2	(2	—	—	—	→)	2	—
de Vienne 1964	1	(1	—	—	—	→)	1	—

(Les Actes de l'Union postale universelle révisés à Vienne et annotés par les soins du Bureau international, 1er fascicule, p. 133 et 134).

B. Interprétation des Actes⁸

Il arrive fréquemment que les dispositions des Actes de l'Union postale universelle fassent l'objet d'interprétations de la part des organes de l'Union. Les circonstances, la source et la valeur exécutoire de celles-ci varient énormément. En voici un bref aperçu qui prend pour base leur force exécutoire. Selon ce critère, les interprétations peuvent être classées en trois catégories:

- celles qui ont une simple valeur d'avis et ne lient pas les intéressés;
- celles qui sont données pour résoudre un différend et lient les parties en cause;
- celles dites authentiques qui ont une portée générale valable pour l'ensemble des Pays-membres.

1^o Interprétations contenues dans un avis du Bureau international

Le Bureau international est habilité à donner des avis sur l'interprétation des Actes de l'Union, mais son attitude varie selon qu'il s'agit d'une question litigieuse ou non. Dans le premier cas, c'est-à-dire lorsque l'application d'une disposition donne lieu à contestation entre deux Administrations de l'Union, l'avis du Bureau international ne peut être donné qu'avec l'assentiment des parties en cause⁹. Cherchant à fixer les limites d'application de ce principe, le Bureau international a décidé, en 1878 déjà, d'entente avec l'Autorité de surveillance, que, dans toute contestation formelle, c'est-à-dire dès qu'il ne s'agit plus de simples différences d'appréciation d'importance très secondaire, il n'était autorisé à émettre son avis que si la demande lui en était faite par ou au nom des différentes Administrations directement intéressées au litige et non pas seulement par l'une d'entre elles¹⁰. Le Bureau international s'est, depuis lors, conformé scrupuleusement à cette pratique qui a été approuvée par l'ensemble des Administrations.

Lorsqu'il s'agit d'une question non litigieuse, c'est-à-dire quand un problème est posé d'une manière générale, sans référence à une situation de fait précise et concrète, le Bureau donne suite aux demandes d'avis qui lui sont présentées par l'Administration d'un seul Pays-membre.

⁸ Sur l'interprétation des traités, voir Mc Nair *op. cit.*, p. 365 à 392; Oppenheim *op. cit.*, p. 951 à 958; Rousseau *op. cit.* p. 632 à 764; Ehrlich, 24 *Recueil des cours*, La Haye 1928, p. 1 à 145.

⁹ Règl. gén. de Vienne 1964, art. 112, § 2. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 111, § 2)

¹⁰ Rapport de gestion 1878, p. 4 et 5.

Dans l'un et l'autre cas, les avis du Bureau international ne lient pas les parties.

2^o Interprétations ayant un caractère obligatoire

Il arrive qu'un différend entre deux Administrations ait pour origine une interprétation contradictoire des Actes de l'UPU. Les différends de cette sorte peuvent être tranchés de diverses manières, notamment par la procédure d'arbitrage prévue aux articles 32 de la Constitution¹¹ et 126 du Règlement général de Vienne 1964¹². Dans ce cas, la sentence arbitrale lie les parties.

Deux solutions sont possibles pour la constitution de ces tribunaux arbitraux:

- a) Chacune des Administrations postales en cause choisit, comme arbitre, l'administration postale d'un Pays-membre qui n'est pas directement intéressé dans le litige. Il y a donc généralement et normalement deux

11 Cet article se lit comme suit:

Article 32

Arbitrages

En cas de différend entre deux ou plusieurs Administrations postales des Pays-membres relativement à l'interprétation des Actes de l'Union ou de la responsabilité dérivant, pour une Administration postale, de l'application de ces Actes, la question en litige est réglée par jugement arbitral.

12 Cet article qui n'a pas été modifié lors du Congrès de Tokyo 1969 (Règl. gén. art. 125) se lit comme suit:

Article 126

Procédure d'arbitrage

1. En cas de différend à régler par jugement arbitral, chacune des Administrations postales en cause choisit une Administration postale d'un Pays-membre qui n'est pas directement intéressée dans le litige. Lorsque plusieurs Administrations font cause commune, elles ne comptent pour l'application de cette disposition, que pour une seule.

2. Au cas où l'une des Administrations en cause ne donne pas suite à une proposition d'arbitrage dans le délai de six mois, le Bureau international, si la demande lui en est faite, provoque à son tour la désignation d'un arbitre par l'Administration défaillante ou en désigne un lui-même, d'office.

3. Les parties en cause peuvent s'entendre pour désigner un arbitre unique qui peut être le Bureau international.

4. La décision des arbitres est prise à la majorité des voix.

5. En cas de partage des voix, les arbitres choisissent, pour trancher le différend, une autre Administration postale également désintéressée dans le litige. A défaut d'une entente sur le choix, cette Administration est désignée par le Bureau international parmi les Administrations non proposées par les arbitres.

6. S'il s'agit d'un différend concernant l'un des Arrangements, les arbitres ne peuvent être désignés en dehors des Administrations qui participent à cet Arrangement.

arbitres, mais en cas de partage des voix, les arbitres choisissent un troisième arbitre parmi les administrations également non intéressées au litige.

- b) Les parties en cause ont, en outre, la possibilité de s'entendre pour désigner un arbitre unique qui peut être le Bureau international.

Sur les 27 jugements arbitraux rendus selon cette procédure, 21 l'ont été par deux arbitres, 5 par trois arbitres et un seul par un arbitre unique qui était le Bureau international. Le dernier différend date de 1966.

3^o Interprétation authentique¹³

L'interprétation authentique appartient, selon l'expression de la Cour permanente de justice internationale, à celui-là seul qui a le pouvoir de modifier ou de supprimer la norme à interpréter¹⁴. Dans le cadre de l'UPU, cette autorité est double. C'est, non seulement le Congrès qui élabore et revise les Actes de l'Union, mais aussi, dans l'intervalle des Congrès, l'ensemble des administrations consultées par les soins du Bureau international conformément à l'article 112, § 2, du Règlement général de Vienne 1964¹⁵. Les interprétations données dans l'intervalle des Congrès sont soumises à la même procédure que celle réglant la modification des Actes entre les Congrès¹⁶. Ainsi, le Pays-membre qui désire obtenir une telle interprétation en fait la demande au Bureau international. Celui-ci dresse alors un mémoire dans lequel il relate les faits et les opinions émises par les parties, puis il soumet ce mémoire aux administrations des Pays-membres en sollicitant leur avis ou leur interprétation. La ou les interprétations données — généralement plusieurs administrations s'entendent pour une interprétation commune — sont soumises au verdict de l'ensemble des Pays-membres. L'interprétation qui prévaut est celle qui obtient la majorité des suffrages¹⁷. Cette procédure est en fait très rarement utilisée. La dernière remonte à 1954.

13 Cette expression est utilisée par la jurisprudence internationale et par de nombreux auteurs dont Oppenheim, *op. cit.* Tome 1, p. 951.

14 Avis consultatif de la Cour permanente de justice internationale du 6 décembre 1923 (affaire de Jaworzina) Publication de la Cour, série B, no 8, p. 37.

15 Règl. gén. de Tokyo, art. 111 § 2.

16 Règl. gén. art. 119 et ss.

17 Voir, par exemple, Conv. Vienne 1964, art. 69, § 2, lettre c), 2^o (Conv. de Tokyo 1969, art. 70, § 2, lettre c), chiffre 2^o).

DEUXIEME PARTIE

Statut juridique de l'Union postale universelle

Le statut juridique d'une organisation internationale pose deux problèmes distincts qui se complètent l'un l'autre bien qu'ils se situent sur deux plans différents.

Premièrement il s'agit de savoir si l'organisation possède une individualité distincte des Etats qui la composent. C'est le problème de la personnalité juridique internationale.

La seconde question concerne le statut juridique de l'organisation internationale au sein de l'ordre juridique interne des Etats-membres ou non membres et plus particulièrement de l'Etat où elle a établi son siège. Il est important qu'une organisation internationale puisse agir d'une manière autonome en tant que sujet de droit interne et qu'elle bénéficie par ailleurs des immunités et privilèges nécessaires à l'accomplissement de sa tâche.

Ces exigences, qui nous paraissent aujourd'hui très naturelles, ne s'imposèrent toutefois à l'esprit et à la pratique que depuis la création de la Société des Nations en 1920. La personnalité juridique internationale fut alors reconnue à cette organisation; son personnel ainsi que celui de l'Organisation internationale du travail se virent octroyer par la Suisse divers privilèges et immunités par les "Modus vivendi" de 1921 et 1926¹.

Pour les Unions administratives, il fallut attendre la fin de la Deuxième guerre mondiale et la création des Institutions spécialisées de l'ONU pour qu'on leur reconnût la personnalité juridique et qu'on leur accordât divers privilèges et immunités.

¹ Le texte de ces Modus vivendi de 1921 et 1926 est reproduit par Martin Hill op. cit. p. 121 et suivantes. Le Modus vivendi de 1926 est reproduit également dans la Feuille fédérale 1926, p. 1422-1424.

Chapitre I

Définition de la personnalité internationale des organisations internationales et son application à l'UPU

A. Définition de la personnalité internationale des organisations internationales

Le problème de la personnalité juridique internationale a beaucoup préoccupé la doctrine, mais les auteurs se sont attachés surtout à la personnalité internationale des Etats, dont la définition qu'ils donnent ne s'applique que partiellement aux organisations internationales, celles-ci et ceux-là ayant des fonctions politiques, juridiques et économiques fondamentalement différentes.

Pendant le problème de la personnalité juridique des organisations internationales s'est posé d'une manière concrète et précise à la Cour internationale de justice dans le cadre de l'avis consultatif qu'elle a donné en 1949 à propos de la réparation des dommages subis au service des Nations Unies¹. La première question qui était posée à la Cour était de savoir si l'Organisation des Nations Unies avait qualité "pour présenter contre le gouvernement de jure ou de facto responsable une réclamation internationale en vue d'obtenir la répartition des dommages causés", ce qui soulevait le problème de sa personnalité juridique internationale.

"Pour répondre à cette question, qui n'est pas tranchée par les termes mêmes de la Charte, il faut", constate la Cour, "considérer les caractères que celle-ci a entendu donner à l'Organisation", ses buts et ses principes. Or l'analyse de ces divers éléments permet de conclure que "l'Organisation des Nations Unies est destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international".

Cette personnalité, poursuit la Cour, "n'équivaut pas à dire que l'Organisation des Nations Unies soit un Etat, ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un Etat. . . Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et qu'elle a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale. . . Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits

1 Avis consultatif: C.I.J.Recueil 1949 p. 174 à 220.

et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci, énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique"².

Se fondant sur cet avis de la Cour internationale de justice, Bindschedler résume le problème en affirmant que la personnalité juridique existe lorsqu'une organisation internationale peut avoir des droits et des devoirs, qu'elle peut faire valoir ses droits, qu'elle a ses propres organes et qu'elle ne pourrait remplir sa mission si elle ne possédait la personnalité juridique³.

La Cour se prononce également sur une question importante qui est celle de savoir si la personnalité juridique des organisations internationales s'impose à tous, même aux Etats tiers qui ne sont pas membres de l'organisation considérée. Se fondant sur la situation de l'ONU à ses origines, la Cour est d'avis "que 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 une personnalité internationale objective – et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls"⁴. Certains auteurs se sont élevés contre cette conception. Bindschedler, par exemple, estime que si la personnalité juridique d'une organisation s'impose aux membres en tant que parties au traité fondamental, cela n'est pas valable à l'égard des Etats tiers auxquels l'acte constitutif n'accorde aucun droit et n'impose aucun devoir. C'est pourquoi la reconnaissance de la personnalité est nécessaire de la part des Etats tiers afin que l'organisation puisse apparaître vis-à-vis d'eux comme titulaire de droits et d'obligations⁵.

B. Reconnaissance de la personnalité internationale de l'UPU

La personnalité internationale de l'Union postale universelle ne s'est dégagée que très lentement et progressivement au gré des événements et de l'évolution des idées sans qu'il soit possible de déterminer de façon précise à quel moment celle-ci fut réalisée au vu des critères que la Cour internationale de justice et la doctrine ont mis en évidence.

Lors de la création de l'UPU, il ne fut nullement question de reconnaître à cette organisation une personnalité juridique quelconque. Il en va de même du reste pour les autres organisations internationales de l'époque qui ne sont

2 Avis consultatif: C.I.J. Recueil 1949 p. 178 à 180.

3 Strupp-Schlochauer, Wörterbuch des Völkerrechts, tome II, p. 79.

4 Avis consultatif: C.I.J. Recueil 1949, p. 185.

5 Strupp-Schlochauer, op. cit. p. 80 et Berichte der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht, Heft 4, p. 13.

rien d'autre que le prolongement de conférences internationales réunies pour conclure des traités. Les promoteurs des premières unions administratives non seulement s'abstiennent de discuter et d'analyser le problème de la personnalité juridique de ces nouvelles entités, mais ils s'efforcent, avec un soin méticuleux, d'éliminer tout ce qui pourrait apparaître comme un semblant d'autonomie. Cela s'est manifesté notamment par rapport aux secrétariats permanents desdites Unions qui sont le premier élément d'une éventuelle personnalité.

A l'UPU, par exemple le projet de Traité soumis au Congrès de Berne en 1874 ne prévoyait même pas la création d'un Bureau international. C'est au cours des débats que l'idée fut lancée par la Belgique et se cristallisa non sans de sérieuses réticences. Même dans la pensée de ses promoteurs, le Bureau international ne devait pas être considéré comme "une autorité"⁶, mais comme "un aide" chargé uniquement de "coordonner, de publier et de distribuer des renseignements de toute nature qui intéressent le service international des postes"⁷. Le seul pouvoir d'intervention consenti au Bureau international fut celui d'émettre des avis sur des questions litigieuses à la demande des parties en cause. Mais là aussi l'assurance fut donnée que ces avis ne lieraient nullement les administrations. Il est intéressant de noter cependant que de tels avis ont été très souvent demandés au Bureau au sujet notamment de l'interprétation du "Traité de Berne" et de son "réglement de détail"⁸.

Malgré cette compétence extrêmement limitée, on a craint que le Bureau international ne prenne trop d'initiatives et ne jouisse en fait d'une trop grande autonomie. C'est pourquoi on le plaça encore sous la haute surveillance de l'administration postale suisse. Ainsi que nous le verrons plus loin⁹, cette haute surveillance a pratiquement fait du Bureau international un service de l'administration fédérale. Les questions les plus anodines ont été tranchées par l'Autorité de surveillance et selon les principes qui la régissaient elle-même. Cela eut notamment pour conséquence que le Bureau se vit refuser le bénéfice des privilèges et immunités qui de nos jours sont reconnus aux organisations internationales et à leurs agents¹⁰.

Quant au Congrès, il ne fut pas non plus considéré pendant de nombreuses décennies comme un véritable organe doté de compétences propres. On se

6 Doc. du Congrès de Berne 1874, procès-verbal 5e séance, p. 55 et 56.

7 Traité de Berne 1874, art. 15.

8 Rapport de gestion 1875, p. 4.

9 Voir p. 55 et suivantes ainsi que p. 144 et suivantes.

10 Voir p. 57 et suivantes.

contenta, dans l'un des derniers articles du *Traité de Berne* et des *Conventions* subséquentes, de déclarer que "tous les trois ans au moins (par la suite tous les cinq ans) un Congrès de plénipotentiaires des Pays participant au *Traité* sera réuni en vue de perfectionner le système de l'Union, d'y introduire les améliorations jugées nécessaires et de discuter les affaires communes"¹¹.

Actuellement, la personnalité juridique de l'UPU ne saurait être contestée bien que sa Constitution ne la reconnaisse pas formellement. En effet, cette organisation réunit les caractéristiques de la personnalité internationale qui ont été mises en évidence par la Cour internationale de justice et par la doctrine. L'actuelle Constitution de l'UPU ne fait pas simplement de cette organisation un centre où s'harmonise la réglementation postale internationale. Elle lui donne d'autres missions ainsi que des organes qui agissent en son nom et sont l'expression de sa volonté. L'UPU a, du point de vue structurel et fonctionnel, les mêmes caractéristiques que d'autres organisations auxquelles la personnalité internationale a été formellement reconnue. Elle peut, en vertu de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, demander des avis consultatifs à la Cour internationale de justice, à l'instar des autres institutions spécialisées de l'ONU; mais le recours à cette instance judiciaire est subordonné à une autorisation préalable de l'Assemblée générale¹².

D'autre part, et cette considération nous paraît essentielle, l'UPU est effectivement partie à des accords internationaux, tels ceux réglant son statut, ses privilèges et immunités au Pays-siège et dans les autres Pays-membres de l'Union, celui l'unissant à l'ONU et enfin ceux concernant ses activités d'assistance technique.

Nous ne saurions non plus passer sous silence le fait que la Suisse a reconnu formellement la personnalité internationale de l'UPU comme elle l'a fait pour l'ONU. Le Conseil fédéral suisse et le Directeur du Bureau international ont, en effet, convenu en 1948 que l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, du 19 avril 1946, serait appliqué par analogie à l'Union postale universelle¹³. Or aux termes de l'article premier de cet Arrangement, "le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies". Cet article étant également valable pour l'UPU, on doit admettre qu'il y a là une reconnaissance formelle par les textes de la personnalité internationale de l'UPU. Cependant, on peut élever des doutes sur la valeur réelle de cette reconnaissance et sa portée à l'égard des tiers.

¹¹ Art. 18 du *Traité de Berne*.

¹² Une autorisation générale a été donnée a priori aux autres Institutions spécialisées par des résolutions expresses de l'Assemblée générale.

¹³ Voir p. 58 et suivantes.

Même si l'on admet que la reconnaissance de cette personnalité par la Suisse entérine une situation de fait donnée par d'autres éléments, elle ne saurait, à notre avis, être valable en dehors des parties à l'accord bilatéral qui la consacre.

Chapitre II

Capacité juridique de l'UPU en droit suisse

Le premier texte qui consacre la capacité juridique de l'Union postale universelle en Suisse est le statut des Bureaux internationaux placés sous la surveillance des Autorités de la Confédération Suisse du 31 janvier 1947 (Art. 3). Actuellement, cette capacité se trouve confirmée par l'application à l'UPU de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'ONU, du 19 avril 1946, ainsi que nous venons de le préciser.

Toutefois, le problème de la personnalité juridique de l'UPU en Suisse, ou plutôt de sa capacité juridique pour employer l'expression utilisée dans les textes, est bien antérieur aux deux textes précités. Il s'est posé d'une manière très formelle en 1926 à l'occasion de l'acquisition d'un immeuble destiné à abriter le Bureau international. Les plus hautes autorités politiques et juridictionnelles de la Suisse, à savoir le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral, furent appelées à examiner "si l'Union postale universelle, ou le Bureau qui la représente, pouvait, aux termes du droit suisse, acquérir un immeuble". L'avis émis à ce sujet est intéressant, car il fixe le problème de la capacité juridique des organisations internationales à cette époque et même antérieurement puisqu'il cite un précédent de 1903 qui concerne un autre Bureau international établi à Berne. En voici un extrait¹ :

"Au début de l'année 1903, le Bureau international de la propriété intellectuelle avait envisagé l'opportunité d'acheter un immeuble pour y loger ses services; des doutes s'étant élevés au sujet de sa capacité civile, la Confédération se décida à acheter elle-même l'immeuble où ce Bureau international est, aujourd'hui encore, installé en qualité de locataire (cf. Message adressé le 2 juin 1903 par le Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale). A cette époque, la question de savoir si une union internationale est, en droit suisse, une personne juridique capable d'acquérir et de s'obliger n'avait été examinée que très superficiellement. Sous le régime des articles 716 et suivants du Code des obligations non révisé, elle se présentait, d'ailleurs, sous un jour moins favorable qu'aujourd'hui où, en vertu de l'article 60 du Code civil, une association ne poursuivant pas de but économique acquiert la personnalité dès qu'elle exprime, dans ses statuts, la volonté d'être organisée corporativement.

En droit international public, les juristes qui ont abordé ce sujet un peu spécial s'accordent à reconnaître aux unions internationales la

¹ Lettre du Conseil fédéral au Tribunal fédéral, B 62/11—MC du 21/26 avril 1926.

qualité de personnes morales (voir à ce sujet: Gustave Moynier, "Les Bureaux internationaux des unions universelles", page 8; Fleiner, "Schweizerisches Bundesstaatsrecht", p. 725, note 54; Jellinek, "Die Lehre von den Staatenverbindungen", p. 167). Ces unions sont, en effet, des associations d'Etats, constituées corporativement en vue d'un but déterminé; les conventions internationales qui les organisent sont comparables aux statuts des associations de droit privé; elles ont, enfin, des organes sociaux, les Bureaux internationaux, qui ont qualité pour les représenter. Comme on ne s'expliquerait pas que des associations d'Etat soient soumises à des conditions plus sévères que des associations de particuliers, nous pensons pouvoir admettre que les unions internationales, qui ont leur siège en Suisse, jouissent, en tant que personnes morales de droit international public, de la capacité civile, telle qu'elle est définie à l'article 53 du Code civil.

Il convient de remarquer, en outre, que, si des doutes ont surgi au sujet de la question de savoir si les unions internationales peuvent acquérir des immeubles, il n'a jamais été contesté que les Bureaux internationaux fussent qualifiés pour contracter en leur nom des obligations d'autre nature, telles que des baux à loyer, des contrats de louage de service (engagement de personnel etc.), d'entreprise (impression de documents etc.). Si les unions internationales possèdent la capacité civile dans le domaine du droit des obligations, il n'y a aucun motif pour qu'elle leur soit déniée dans celui des droits réels.

Nous inclinons donc à croire que l'Union postale universelle, représentée par son Bureau international dûment autorisé à cet effet par le Conseil fédéral en qualité d'autorité de surveillance, peut valablement acquérir et posséder un immeuble en Suisse. Nous vous saurions gré de nous faire connaître si vous pouvez vous rallier à cette conclusion, qui présente un intérêt de portée générale, la question qui a surgi à propos de l'Union postale universelle pouvant se poser dans les mêmes termes pour d'autres unions internationales ayant leur siège en Suisse."

Si la personnalité juridique de l'Union postale fut officiellement admise par la Suisse aux termes de l'avis dont nous venons de donner un extrait, il fallut attendre encore vingt ans pour que des textes de droit positif la reconnussent expressément.

Chapitre III

Privilèges et immunités accordés à l'UPU, à ses agents et aux représentants des Pays-membres

A. Des origines à 1947

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, les Bureaux des unions internationales ont été pendant longtemps étroitement liés à l'administration des pays où ils furent établis. Cela était particulièrement vrai pour les Bureaux internationaux de Berne¹. L'ordonnance que le Conseil fédéral arrêta le 7 décembre 1885 au sujet de l'exercice de la haute surveillance sur les Bureaux internationaux de l'Union postale universelle et de l'Union télégraphique faisait desdits Bureaux des succursales de l'Administration helvétique et des premiers fonctionnaires internationaux des fonctionnaires suisses². Elle déclarait à son article 4 que *tous* les fonctionnaires desdits Bureaux étaient soumis aux dispositions des articles 37 et 38 de la loi fédérale du 9 décembre 1850 concernant la responsabilité des autorités fédérales et des fonctionnaires et aux dispositions de l'article 5 de la loi du 2 août 1873 relatives aux traitements des fonctionnaires fédéraux etc.

A cette époque, on ne décela nulle part dans l'attitude de la Suisse l'intention d'accorder aux Bureaux de Berne et à leurs agents des privilèges et immunités semblables à ceux des diplomates. Au contraire, répondant à une demande qui lui avait été adressée par les fonctionnaires non suisses en vue d'être exemptés de l'impôt sur le revenu, le Conseil fédéral déclara en 1905 qu'il avait tranché négativement pour l'avenir la question de savoir si les fonctionnaires étrangers des Bureaux internationaux à Berne devaient jouir de l'exemption des impôts, car aucun accord international ne leur accordait ce privilège et en vertu des règles générales du droit des gens ils ne pouvaient réclamer des immunités qui n'appartiennent qu'aux personnes jouissant de l'exterritorialité³.

1 Ces Bureaux, qui furent créés à la fin du XIX^e siècle (voir introduction) étaient les suivants:

- a) le Bureau de l'Union télégraphique, transformé plus tard en Union internationale des télécommunications;
- b) le Bureau de l'Union postale universelle;
- c) les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique;
- d) l'Office central des transports internationaux par chemins de fer.

2 Ordonnance et arrêtés du Conseil fédéral etc. concernant les Bureaux internationaux, p. 8 à 12. Berne 1915.

3 FF 1906, II, p. 341.

L'ordonnance de 1885 demeura en vigueur jusqu'en 1927, année au cours de laquelle le Conseil fédéral arrêta un nouveau Statut⁴ pour les quatre Bureaux internationaux de Berne. Ce Statut ne fait non plus aucune mention de privilèges et d'immunités, bien qu'entre-temps la Suisse ait accordé à la Société des Nations et à l'Organisation internationale du travail les privilèges et immunités dont jouissaient les missions diplomatiques.

La raison de cette discrimination ne doit pas être recherchée dans une structure fondamentalement différente de ces organisations, mais dans l'article 7, alinéa 4, du Pacte de la Société des Nations aux termes duquel "les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques". En sa qualité de pays siège de la SDN et de partie au Pacte, la Suisse avait donc l'obligation de se conformer à cette disposition. Déjà dans son message à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919, le Conseil fédéral déclarait: "Le fait que le siège est en Suisse n'impose à notre pays aucune obligation spéciale, sauf celle d'accorder les immunités diplomatiques, prévues à l'article VII du Pacte, aux représentants des Etats-membres et aux fonctionnaires de la Société elle-même, et de reconnaître l'inviolabilité des bâtiments et des terrains occupés par la Société, ses services et ses réunions. Il est naturel que la Société des Nations jouisse des mêmes privilèges et des mêmes immunités que tout Etat avec lequel nous entretenons des relations diplomatiques"⁵.

Mais le Conseil fédéral hésitait à régler cette situation nouvelle d'une manière exhaustive et formelle en statuant en la matière. Il préféra laisser évoluer la question d'une manière empirique et déclara dans son Message: "Tant que les fonctionnaires de la Société seront en petit nombre, on pourra considérer comme suffisantes les règles communes — du reste imparfaites à maints égards — du droit des gens sur les privilèges diplomatiques. Si, en revanche, la Société des Nations se développe, si ses fonctionnaires se multiplient et si ses services finissent par occuper des terrains importants, il y aura lieu de régler par voie de convention l'ensemble de ces relations avec la Société et les autorités locales, fédérales et cantonales. Peut-être devra-t-on aussi insérer dans la législation fédérale des dispositions spéciales concernant la Société, par exemple des dispositions assurant à ses fonctionnaires une protection spéciale"⁶.

4 Ordonnance du Conseil fédéral du 27 avril 1927. Non publiée officiellement.

5 FF 1919, IV, p. 617.

6 Relevons que le Code pénal suisse adopté en 1937 punissait, à l'art. 297, les outrages publics aux délégués d'Etats-membres, au Secrétaire général de la Société et au Directeur du Bureau international du travail.

Deux ans plus tard, en 1921, un premier essai fut tenté pour délimiter les privilèges et immunités de la SDN. Par un échange de lettres des 19 juillet et 24 octobre 1921, le Chef du Département politique fédéral et le Secrétaire général de la SDN adoptèrent un "Modus vivendi" provisoire qui réglait d'une manière générale les questions les plus importantes. Ce premier accord fut révisé et complété en 1926⁷.

Pour leur part, les Bureaux internationaux de Berne ne cherchèrent pas à bénéficier du même régime que la SDN et l'OIT, et pourtant, il eût été facile à l'UPU et à l'UIT d'introduire dans leurs actes constitutifs une disposition analogue à l'article VII du Pacte de la SDN, puisque les organes suprêmes de ces Unions se réunissent tous les cinq ans dans le but précisément de réviser leurs Actes. Il fallut attendre 1947 et l'adoption par le Gouvernement suisse du nouveau "Statut des Bureaux internationaux placés sous la surveillance des Autorités de la Confédération Suisse" pour que des privilèges et immunités soient formellement reconnus à ces Bureaux. Cependant, certains avantages fiscaux avaient déjà été accordés en 1941 par les autorités fédérales et cantonales aux fonctionnaires non suisses des Bureaux de Bèrne⁸.

Le Statut de 1947 est très important, car il rompt complètement avec l'attitude antérieure des autorités fédérales. Il reconnaît que les Bureaux de Berne jouissent désormais des privilèges et immunités diplomatiques pour la raison qu'ils "sont des organes officiels dont l'originalité consiste à ne travailler pour le compte d'aucun Etat en particulier, mais à servir tous ceux qui ont signé les Conventions en vertu desquelles ces Bureaux existent" (art. 1er, al. 2).

Cependant, le Statut se bornait à énumérer sommairement les privilèges et immunités qui, une année plus tôt, avaient fait l'objet de dispositions détaillées dans des accords conclus par la Suisse avec l'OIT et l'ONU.

B. Privilèges et immunités actuels

a) Base juridique

La situation actuelle de l'Union postale universelle en ce qui concerne les privilèges et immunités se présente quelque peu différemment, selon qu'on

- 7 Les "Modus vivendi" de 1921 et 1926 ainsi que certaines lettres importantes auxquelles ils donnèrent lieu de la part des autorités intéressées sont reproduits par Martin Hill, *op. cit.* p. 121 à 198.
- 8 Pour les impôts fédéraux, décision du Conseil fédéral du 17 avril 1941. Pour les impôts cantonaux (impôts sur le revenu) décision du Conseil exécutif du Canton de Berne du 22 juillet 1941 (avec effet rétroactif aux années 1939 et 1940).

l'envisage en Suisse ou dans les autres Pays-membres de l'Union, mais il ne s'agit guère que de nuances, les dispositions applicables dans l'un et l'autre cas ayant une portée pratiquement analogue.

Situation en Suisse

Sitôt après l'admission de l'Union postale universelle en qualité d'institution spécialisée de l'ONU, le Conseil fédéral décida⁹ de lui appliquer par analogie, depuis le 1er janvier 1948, l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le 19 avril 1946^{10,11}. Cet Arrangement est dénommé ci-après "Accord de 1946".

Cela a donc pour conséquence que le régime de l'ONU en Suisse est applicable "mutatis mutandis" à l'Union postale universelle dans le Pays-siège.

L'Union internationale des télécommunications bénéficie du même traitement¹². Quant aux autres institutions spécialisées en Suisse, leur statut est réglé par des accords particuliers qui vont dans le même sens. On peut donc admettre que l'ONU et les institutions spécialisées sont actuellement en Suisse au bénéfice du même régime. Du reste, en ce qui concerne les franchises et facilités douanières, le Conseil fédéral a arrêté le 23 avril 1952 un Règlement douanier qui est valable pour l'ensemble de ces organisations.

Pour les deux autres Bureaux internationaux de Beme, dont le statut a été pendant de nombreuses décennies lié à celui de l'UPU et de l'UIT, il existe une réglementation spéciale qui, sans être en tout point semblable à celle des institutions spécialisées, s'en rapproche fortement dans ses parties essentielles¹³.

- 9 Décision du 3 février 1948. La correspondance échangée à cette occasion entre le Conseil fédéral et le Bureau international est reproduite au Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération Suisse, RO 1956, p. 1194.
- 10 Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales ST/LEG/SER. B/10 vol. 1, p. 196. RO 1956, p. 1171 à 1179.
- 11 Le titre de cet Arrangement provisoire a été modifié par un échange de lettres intervenu entre le Département politique fédéral et l'Office européen des Nations Unies les 5 et 11 avril 1963. Il s'intitule actuellement Accord sur . . . (le reste sans changement).
- 12 La Conférence de Plénipotentiaires de l'UIT, réunie à Montreux en 1965, a adopté une résolution en vue de la révision de ce statut (résolution No 41).
- 13 Pour l'Office central des transports internationaux par chemins de fer, le statut juridique est réglé par l'Accord du 28 septembre 1956. RO 1956, p. 1367 à 1380. Pour les Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété industrielle, littéraire et artistique (BIRPI), le statut juridique est réglé par un arrêté du Conseil fédéral du 16 août 1960 (Document des Nations Unies ST/LEG/SER. B/11, vol. II, p. 49) (Manuel administratif desdits Bureaux).

Notons par ailleurs que, par décision du 20 décembre 1963, le Conseil fédéral a décidé d'accorder à la Caisse de prévoyance de l'Union postale universelle les mêmes exemptions, immunités et privilèges qu'à l'organisation elle-même, bien qu'elle en soit juridiquement indépendante, ayant été constituée sous la forme d'une fondation du droit suisse au sens des articles 80 et suivants du Code civil suisse.

Situation hors de Suisse

L'Union postale universelle n'a pas de Bureaux régionaux à l'inverse de plusieurs autres institutions spécialisées. Mais l'octroi des privilèges et immunités hors de Suisse se pose par rapport aux nombreux voyages et séjours que les représentants des Pays-membres, les agents du Bureau international et les experts de l'UPU sont amenés à faire dans l'intérêt de l'Union¹⁴.

Dans ce cas, il y a lieu d'appliquer la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées qui a été approuvée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies et à laquelle ont adhéré la plupart des Membres de l'ONU. En adhérant à cette Convention, que nous dénommerons désormais "Convention générale", chaque Etat précise quelles sont les institutions spécialisées auxquelles il entend accorder le bénéfice de ladite Convention. A fin juin 1969, 59 Etats avaient déclaré cette Convention générale applicable à l'UPU.

Lorsque l'UPU se réunit dans un Pays qui n'a pas adhéré à la Convention générale, et qui ne veut ou ne peut pas le faire, le Bureau international s'efforce d'obtenir un arrangement temporaire satisfaisant afin d'éviter tout incident fâcheux. La situation de l'UPU dans cette éventualité est plus délicate que celle des autres institutions spécialisées. Ces dernières ont en effet généralement dans leur Acte constitutif une disposition par laquelle les Membres s'engagent à faire bénéficier l'organisation, les représentants des Etats-membres, ainsi que les fonctionnaires et experts de l'organisation de toutes les immunités et facilités nécessaires pour exercer en tout indépendance leurs fonctions¹⁵. Il y a donc, dans une telle disposition constitutionnelle, un engagement de caractère général sur lequel les organisations peuvent s'appuyer pour obtenir les privilèges et immunités nécessaires de la part des

¹⁴ Les fonctionnaires non-suisse du Bureau sont également couverts par les immunités lors des voyages qu'ils accomplissent au titre du "congé dans les foyers".

¹⁵ Par exemple: OIT, Constitution, art. 40; FAO, Acte constitutif, article XVI; OMS, Constitution, art. 66, 67, 68; UNESCO, Convention, art. XII; OMM, Convention, art. 27. L'UIT n'a pas de dispositions semblables.

Pays qui n'ont pas adhéré à la convention générale. L'UPU n'a pas cet avantage.

Dans l'ensemble, les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées sont respectés par les Etats où se déploie l'activité de ces organisations. L'UPU, pour sa part, n'a eu à déplorer qu'un seul cas de violation de la Convention générale, tandis que l'ONU et les autres institutions spécialisées en ont signalé plusieurs.

b) Etendue des privilèges et immunités accordés à l'UPU. aux représentants des Pays-membres et aux agents du Bureau international

L'Accord de 1946 et la Convention générale garantissent à l'Union postale universelle les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche, indépendamment de la juridiction des Pays où s'exerce son activité.

Ces privilèges et immunités, qui sont empruntés au droit diplomatique, sont multiples et variés. Notre intention n'est pas de les présenter ici d'une manière exhaustive, mais d'en donner un bref aperçu afin de mieux mesurer le chemin parcouru depuis l'époque où l'UPU faisait ses premiers pas et se voyait refuser tout ce qui eût pu paraître lui donner un germe de personnalité et d'indépendance.

Si ce sont surtout les privilèges et immunités de l'UPU qui retiendront notre attention pour les besoins de la présente étude, nous ne saurions omettre ceux dont jouissent les représentants des Pays-membres et les agents du Bureau international. Les renseignements qui suivent sont extraits d'une récente étude faite par le Secrétariat des Nations Unies¹⁶.

aa) Privilèges et immunités accordés à l'UPU en tant que telle

1^o Immunités de juridiction¹⁷

L'Union postale universelle ne peut être traduite en justice sans son consentement exprès. "Cette immunité doit être interprétée extensivement de façon à s'appliquer à tout acte accompli sous quelque forme que ce soit, à l'occasion d'une procédure devant les autorités nationales exerçant, en vertu de la législation nationale, des fonctions judiciaires, administratives ou

16 Voir Annuaire de la Commission du droit international 1967, vol. II, p. 332 à 359.

17 Accord de 1946, art. premier, sect. 1, Convention générale, art. III, sect. 4.

exécutives. En outre, cette immunité a été considérée comme s'appliquant aussi bien au cas où l'organisation est assignée en justice qu'au cas où on lui demande de fournir des renseignements ou de s'acquitter d'une fonction quelconque liée à une telle procédure. Cette interprétation, qui vise essentiellement à préserver l'indépendance de l'organisation, ne signifie pas toutefois 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; elle signifie tout simplement qu'il appartient à l'organisation de prendre elle-même, dans chaque cas, la décision qu'elle juge appropriée."

2^o Inviolabilité des locaux¹⁸

Cette immunité a pour conséquence qu'aucune autorité du Pays de résidence – notamment les autorités de police – ne peut pénétrer dans les locaux de l'organisation, si elle n'y a pas été expressément invitée. L'organisation est ainsi seule juge des activités qui s'y déroulent et, par là même, compétente pour les régler à sa guise.

L'inviolabilité des locaux ne s'étend pas seulement aux immeubles dont l'organisation est propriétaire, mais également à ceux qu'elle loue.

3^o Exemption de perquisition ou de toute autre forme de contrainte à l'égard des biens et avoirs des institutions spécialisées¹⁹

"Les biens et avoirs de l'organisation, 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".

4^o Inviolabilité des archives²⁰

Les archives de l'organisation et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle sont également inviolables, quel que soit l'endroit où ils se trouvent.

18 Accord de 1946, art. II, sect. 2; Conv. gén., art. III, sect. 5.

19 Accord de 1946, art. II, sect. 2; Conv. gén., art. III, sect. 5.

20 Accord de 1946, art. II, sect. 3; Conv. gén., art. III, sect. 6.

5^o Exemption de la réglementation des changes²¹

Les dispositions fondamentales de la Convention générale, qui sont mutadis mutandis les mêmes dans l'Accord de 1946, ont la teneur suivante:

"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."

Si l'ONU et plusieurs autres institutions spécialisées ont rencontré des difficultés dans le libre exercice de ce privilège, notamment dans le transfert de fonds nécessaires au paiement de certains programmes d'assistance technique, l'Union postale universelle n'en a, quant à elle, rencontré aucune.

Cependant, il est intéressant de noter en passant que l'UPU a, depuis 1891 (Congrès de Vienne), mis sur pied un système de décompte-clearing²² pour la liquidation des comptes de toute nature entre Administrations postales, afin précisément de pallier les difficultés que les Pays-membres rencontraient dans le transfert des devises nécessaires à la liquidation des comptes relatifs au service postal international et aussi, il est vrai, pour simplifier les opérations comptables entre Administrations. Ce clearing, qui a connu des fortunes diverses, est actuellement encore très largement utilisé pour la liquidation des comptes afférents aux frais de transit²³.

21 Accord de 1946, art. II, sect. 4; Conv. gén., art. III, sect. 7 et 8.

22 Convention postale universelle de Vienne 1964, art. 13, et Règlement d'exécution art. 101 à 103 (Conv. de Tokyo 1969, art. 10 et Règl. d'ex. art. 101 à 103).

23 Le courrier échangé entre deux Administrations postales par l'intermédiaire des services d'une ou de plusieurs autres Administrations (Administrations de transit) donne à ces dernières le droit de percevoir des "frais de transit" pour le transport qu'elles effectuent en faveur de ces Administrations tierces (art. 47 de la Convention postale universelle de Vienne 1964) (art. 46 de la Conv. de Tokyo 1969).

6^o Exemption des impôts directs et indirects

Bien que les textes varient sensiblement entre l'Accord de 1946 et la Convention générale, la portée des dispositions relatives à l'exemption des impôts directs et indirects est très semblable. L'UPU en est exemptée d'une manière générale, étant entendu toutefois qu'elle ne demande ni l'exonération des impôts qui représentent la simple rémunération de services d'utilité publique²⁴ ni le remboursement d'impôts indirects de peu d'importance²⁵.

7^o Exemption des droits de douane – liberté d'importation et d'exportation²⁶

Tant l'Accord de 1946 que la Convention générale reconnaissent à l'Union postale universelle l'exonération des droits de douane et l'affranchissement de toute prohibition et restriction à l'importation ou à l'exportation pour les objets qu'elle importe pour son propre usage. Cette exonération vise essentiellement l'importation de matériel de bureau, de papier ou des matériaux nécessaires à la construction d'un bâtiment.

8^o Facilités de communications²⁷

Selon l'Accord de 1946, "L'Organisation . . . bénéficiera en Suisse, pour ses communications officielles, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé par le Conseil fédéral suisse à tout 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 à la radio, en conformité avec la convention internationale des télécommunications. La correspondance officielle et les autres communications officielles de l'Organisation ne pourront être censurées" (Section 7).

24 Sont considérés comme services d'utilité publique: l'électricité, l'eau, le gaz, les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, de transport, l'évacuation des eaux, l'enlèvement des ordures, les services d'incendie etc.

25 En Suisse, on considère comme de peu d'importance les sommes inférieures à 100 francs.

26 Accord de 1946, art. II, sect. 5, lettres c), d) et e); Convention gén., art. III, sect. 9, lettres b) et c).

27 Accord de 1946, art. III; Conv. gén., art. IV.

“L’Organisation . . . aura le droit d’employer des codes ainsi que d’expédier et de recevoir sa correspondance par des courriers ou valises qui jouiront des mêmes privilèges et immunités que les courriers et valises diplomatiques” (Section 8).

A une exception près, les facilités de l’espèce sont pleinement appliquées. Cette exception concerne les privilèges en matière de télécommunication. Il y a, à ce sujet, une contradiction entre les dispositions de la Convention internationale des télécommunications²⁸ et les dispositions précitées. Les pourparlers engagés à ce sujet avec l’UIT n’ont jusqu’ici pas abouti²⁹.

bb) Privilèges et immunités des représentants des Pays-membres³⁰

Les représentants des Pays-membres qui participent aux réunions convoquées par l’UPU jouissent durant l’exercice de leurs fonctions et au cours de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de la réunion de certains privilèges et immunités, à savoir:

- “a) 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, immunité de toute juridiction;
- b) Inviolabilité de tous papiers et documents;
- c) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courrier ou par valises scellées;
- d) 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;
- e) 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;
- f) Les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles accordées aux agents diplomatiques;
- g) Tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques, sauf le droit de

28 Convention internationale des télécommunications (Montreux 1965), art. 40, 50 et Annexe 2, numéro 420.

29 Pour plus de précision, consulter la “Pratique suivie par l’ONU et les institutions spécialisées et l’AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et immunités (Annuaire de la Commission du droit international 1967, vol. II, p. 34).

30 Accord de 1946, art. IV, sect. 9 à 13: Conv. gén., art. V.

réclamer l'exemption des droits de douane sur des objets importés (autres que ceux qui font partie de leurs bagages personnels) ou l'exemption d'impôts indirects ou de taxe à la vente."

Les "représentants" au bénéfice de ces privilèges et immunités comprennent tous les délégués, qu'ils soient munis ou non de pleins pouvoirs, c'est-à-dire également les conseillers, experts techniques et secrétaires qui participent aux réunions de l'UPU.

Les Membres des Nations Unies ont pris l'habitude d'entretenir des délégations permanentes auprès de l'ONU et des institutions spécialisées³¹. Mais l'UPU n'a, quant à elle, pratiquement pas de relations avec ces Missions permanentes, si ce n'est à titre tout à fait exceptionnel. Elle s'y refuse en s'appuyant pour cela sur l'article 20 de la Constitution qui met le Bureau international au service des Administrations et non des Gouvernements ou de leurs représentants. Cette attitude, qui peut paraître en contradiction avec le fait que l'UPU est une organisation intergouvernementale, se justifie par le fait que la quasi-totalité des publications et documents du Bureau international n'intéressent que les Administrations postales et leur sont directement communiqués.

cc) Privilèges et immunités des agents de l'UPU³².

L'octroi de privilèges et immunités aux fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées est la conséquence naturelle et logique de ceux que l'on a reconnus aux organisations elles-mêmes. Ces privilèges et immunités sont en principe les mêmes que ceux accordés au corps diplomatique, mais les catégories de bénéficiaires diffèrent grandement. Les fonctionnaires internationaux de la classe moyenne (juristes, économistes, ingénieurs, médecins, techniciens et administrateurs) ne bénéficient que des privilèges accordés au personnel de chancellerie (administratif et technique) des missions diplomatiques, c'est-à-dire généralement à des personnes d'un grade inférieur à celui de troisième secrétaire.

31 Bien qu'il n'en soit pas fait mention dans la Convention générale, l'institution de Missions permanentes a été approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 257 (III) A du 3 décembre 1948. Par décision du 31 mars 1948, le Conseil fédéral suisse a officiellement reconnu cette pratique et il a accordé aux Missions permanentes accréditées auprès de l'Office Européen des Nations Unies à Genève et des institutions spécialisées ayant leur siège dans cette ville un statut analogue à celui des missions diplomatiques accréditées à Berne.

32 Accord de 1946, art. V. Conv. gén., art. VI.

Les raisons de cette pratique sont historico-juridiques. Elles tiennent au développement historique des privilèges et immunités ainsi qu'aux buts fondamentalement différents que poursuivent les Missions diplomatiques et les organisations internationales³³.

On pourrait même ajouter, mais ceci n'est pas un argument juridique, que le développement considérable des organisations internationales, l'importance sans cesse croissante de leur personnel sont de nature à justifier une attitude restrictive de la part des Etats en ce qui concerne l'octroi des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, bien que ceux-ci soient au service d'une entité indépendante des Etats.

Il n'est pas question d'examiner ici en détail l'étendue et l'application de ces privilèges et immunités, car cela nous entraînerait trop loin.³⁴ Nous nous contenterons de quelques remarques générales.

Selon l'Accord de 1946, les agents de l'UPU (section 15):

- a) jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits;
- b) sont exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation;
- c) sont exempts de toute obligation relative au service national, sous réserve des dispositions spéciales concernant les fonctionnaires de nationalité suisse prévues dans l'annexe;
- d) ne sont pas soumis, non plus que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers;
- e) jouissent, 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 Conseil fédéral suisse;
- f) jouissent, ainsi que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, des mêmes facilités de rapatriement que les agents diplomatique en période de crise internationale;
- g) jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première entrée en fonction en Suisse.

A part cela, les hauts fonctionnaires de l'UPU bénéficient des privilèges et immunités accordés aux membres du corps diplomatique. Le Directeur

33 Voir G. Perrenoud, *op. cit.* p. 15 à 48 (notamment 16 à 22).

34 Le Secrétariat de l'ONU en a donné un reflet très complet dans la Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités. *Annuaire de la Commission du droit international 1967*, vol. II, p. 168 et suivantes. Voir également la liste des ouvrages de droit international public, p. XI: W. Jenks, M. Hill, G. Perrenoud, Kuljit Ahluwalia, Max Egger.

général, s'il n'est pas suisse, est assimilé aux Chefs de missions diplomatiques (Ambassadeurs, envoyés extraordinaires et ministres plénipotentiaires, nonces). Quant à ses plus proches collaborateurs, ils ont le statut du personnel diplomatique non chef de mission, c'est-à-dire de ce que l'on appelle plus communément "le personnel de première catégorie" ou "le personnel diplomatique" (Conseillers, premiers, deuxièmes et troisièmes secrétaires, attachés). D'après la décision prise par le Conseil fédéral le 7 juillet 1953, les bénéficiaires de ce régime sont ceux qui ont rang de Vice-Directeur général, Sous-Directeur général, Conseiller supérieur et Conseiller³⁵.

L'ensemble de ces privilèges et immunités étant accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt de l'Organisation et non à leur avantage personnel, le Directeur général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité entraverait l'action de la justice et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'organisation³⁶.

D'une manière générale, l'UPU n'a pas rencontré de difficultés majeures dans l'application des privilèges et immunités. Un seul incident grave est à signaler. En 1967, un Conseiller qui se rendait avec sa famille dans son pays d'origine pour y passer son "congé dans les foyers" a été retenu et détenu sans raisons valables pendant plus de trois mois dans un pays où son avion avait dû atterrir à la suite d'un détournement de route causé par des perturbations atmosphériques.

Quant au personnel suisse qui travaille au Bureau international de l'UPU, il n'a pas droit au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques tant qu'il est en Suisse, quelle que soit sa fonction. Cette pratique constante découle du principe admis en droit international public selon lequel chaque Etat a le droit de refuser le bénéfice des privilèges et immunités à ses nationaux. En droit interne, cette pratique s'appuie sur le principe constitutionnel de l'égalité des Suisses devant la loi.

Il y a toutefois deux exceptions importantes à ce principe. Les agents suisses bénéficient de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis en qualité officielle et ils sont exonérés des impôts sur le revenu pour le traitement, les indemnités et les allocations versées par l'UPU.

35 En 1969, cette réglementation a été quelque peu assouplie. Aux termes d'un accord conclu entre le Département politique fédéral et le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, la Suisse laisse à l'ONU et aux Institutions spécialisées le soin de déterminer elles-mêmes les fonctionnaires qui ont droit au statut diplomatique étant entendu que le nombre des bénéficiaires ne doit pas dépasser 12% de l'ensemble du personnel. Cet accord permettrait à l'UPU d'augmenter le nombre des agents bénéficiant dudit statut diplomatique, mais cette organisation n'en a pas fait usage jusqu'ici.

36 Accord de 1946, art. V, sect. 17; Conv. gén. art. VI, sect. 22.

Chapitre IV

Relations de l'UPU avec les autres organisations internationales

A. L'UPU et la Société des Nations

A l'époque de la Société des Nations, le statut de l'Union postale universelle faillit connaître de nouveaux développements.

D'après l'article 24 du Pacte de la Société des Nations, "tous les bureaux internationaux antérieurement établis par traités collectifs [devaient être], sous réserve de l'assentiment des Parties, placés sous l'autorité de la Société". Se fondant sur cette disposition, Mme A. Lyttelton, déléguée de l'Empire britannique, proposa en 1927¹ à l'Assemblée de la SDN que le Conseil soit invité à lui faire rapport sur l'application de cet article.

Ce rapport² commençait par préciser que l'objectif de cette disposition n'était pas de faire entrer des institutions internationales très différentes les unes des autres "dans le cadre propre à la Société des Nations", mais de faire de la Société "un centre de coordination pour l'activité des diverses institutions internationales". Il aboutit à la conclusion que cette coordination serait pratiquement assurée moyennant les quatre conditions suivantes:

- 1^o que le Secrétaire général de la Société puisse recevoir les publications et documents officiels échangés entre ces institutions et les Etats participants, la nature et l'étendue des documents utiles devant être précisées par le Secrétaire général;
- 2^o que le Secrétaire général ou son délégué puisse assister à titre consultatif à toutes les réunions de ces institutions ou organisées par elles;
- 3^o que ces institutions donnent au Conseil ou à l'Assemblée, ou aux organisations techniques de la Société, sur demande, tous les avis qui seraient de leur compétence;
- 4^o qu'un rapport annuel sur l'activité de chacune de ces institutions soit envoyé au Secrétaire général pour transmission au Conseil, aux Membres de la Société et aux organisations techniques intéressées afin de leur donner l'occasion de l'examiner à la lumière des principes énoncés ci-dessus.

Comme on le voit, la coordination envisagée ne créait pas de véritables liens entre la SDN et les organisations concernées. Elle était en tout cas fort modeste en comparaison avec celle qui lie actuellement l'ONU aux institutions spécialisées. Et pourtant, le Conseil fédéral, en sa qualité d'Autorité de

1 Documents SDN A.94.1927.

2 Documents SDN A.12.1928 (XII).

surveillance de l'UPU, en jugea différemment à l'époque. Dans une lettre qu'il adressa au Bureau international pour le consulter sur le problème, il écrivait notamment³ :

“Quant aux quatre conditions énumérées par le rapport, nous ne sommes pas certains que l'une ou l'autre d'entre elles ne se heurtent à des objections. La première nous paraît en tout cas prêter le flanc à la critique. Qu'un organisme international qui tient à bénéficier de l'appui moral et peut-être matériel de la Société des Nations soit soumis, dans une certaine mesure, à son contrôle, rien de plus normal. Mais il ne faut rien exagérer et ce serait peut-être exagérer, croyons-nous, que de donner communication au Secrétaire général et encore dans la mesure indiquée par lui “des publications et documents officiels échangés entre les institutions et les Etats participants”. Cette solution conférerait bien inopportunément, semble-t-il, un caractère inquisitorial à un contrôle qui, s'il s'impose, ne devrait pas pour autant être sans limites.”

Le Bureau international ne voulut pas, quant à lui, prendre position sur les quatre questions précitées. Il s'agissait, à son avis, de problèmes qui touchaient l'organisation et l'autonomie de l'Union postale et qui ne pouvaient, par conséquent, être soumis qu'à l'organe principal de l'Union, c'est-à-dire au Congrès. L'article 24 du Pacte prévoyait du reste que les Bureaux internationaux ne seraient placés sous l'autorité de la SDN qu'avec l'assentiment de toutes les parties. Or, cet assentiment ne pouvait être obtenu puisque de nombreux membres de l'UPU, et parmi eux certains très importants, ne faisaient pas partie de la SDN.

L'affaire en resta là. Elle ne fut même pas portée devant le Congrès de Londres, en 1929. Cependant, le Bureau international ne refusa pas toute collaboration avec la Société des Nations. Il lui fit parvenir certaines publications et participa à une conférence organisée en 1929 sous les auspices de la SDN⁴. Par la suite, il déclina toute nouvelle participation à une autre conférence en s'appuyant sur le fait qu'il n'avait aucun pouvoir de représentation, ses compétences étant purement internes. Il ne voulut pas non plus accepter des observateurs de la SDN aux réunions de l'UPU en se fondant sur les Actes de l'Union qui ne prévoyaient pas une telle possibilité.

3 Lettre du Département politique fédéral du 6 août 1928.

4 Conférence européenne relative au transport des journaux et périodiques, tenue en novembre 1929.

B. L'UPU et l'Organisation des Nations Unies

1^o L'UPU devient une Institution spécialisée de l'ONU

Dès la fin de la Deuxième guerre mondiale, le rattachement des organisations intergouvernementales à l'ONU se posa en fonction de l'article 57 de la Charte des Nations Unies. Celui-ci prévoit que "les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'article 63"⁵. Selon le Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, une étroite coopération entre l'ONU et les organisations intergouvernementales était nécessaire pour atteindre les buts que se proposait l'Organisation des Nations Unies et pour assurer auxdites organisations le maximum de rendement.

En soi le texte de l'article 57 de la Charte était plus souple que celui de l'article 24 du Pacte de la SDN. Il disposait en effet que les organisations en question seraient simplement "reliées" à l'ONU et non "placées sous l'autorité" de cette Organisation comme le prévoyait l'article 24 du Pacte. Mais ce n'était qu'apparence, car une certaine tendance se fit rapidement jour pour affilier véritablement les "Bureaux techniques" à l'ONU et même pour fixer leur siège en un lieu unique qui devait être autant que possible celui de l'Organisation des Nations Unies⁶.

Un vent d'autoritarisme souffla au début sur les Bureaux de Berne⁷, et plus particulièrement sur l'Union internationale des télécommunications, auxquels l'ONU voulait imposer unilatéralement sa volonté.

Cet autoritarisme, qui prit même parfois l'allure d'une certaine hostilité, émanait de certains milieux plutôt extrémistes et ultra-centralisateurs qui, au

5 Cet article de la Charte a la teneur suivante:

[Article 63]

1. 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.

2. Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées, en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.

6 Premier rapport de la Commission temporaire des transports et des communications au Conseil économique et social (25 mai 1946).

7 Rapport du Département politique fédéral du 12 novembre 1945 établi à l'intention des Bureaux internationaux de Berne.

sein de l'ONU, comprenaient des personnalités plus renommées pour leur idéalisme que pour leur sens pratique et visaient la création d'un Etat mondial. Il ne faut pas oublier non plus le désir de certains secteurs de l'administration américaine, plus particulièrement du "State Department", de dominer les affaires mondiales et de faire passer aux Etats-Unis toutes les institutions internationales existant alors.

Le Gouvernement suisse suivit de très près toutes les tractations officielles et officieuses qui eurent lieu en vue de l'affiliation desdits Bureaux à l'ONU, mais il se cantonna dans le prudent attentisme que lui dictait sa fonction d'Autorité de surveillance.

Dans le cadre de l'ONU, une Commission temporaire des transports et des communications, créée par le Conseil économique et social, s'était réunie à New York au mois de mai 1946 pour examiner notamment la question des relations futures entre les Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales. Dans son rapport⁸, la Commission constata que l'UPU paraissait, dans la forme actuelle, fonctionner à la satisfaction des Administrations postales des Etats-membres de l'Organisation; elle a estimé dès lors que, contrairement à ce qui avait été envisagé primitivement, l'on ne devrait porter aux organes actuels de cette Union que les retouches nécessaires pour entretenir un minimum de relations avec les Nations Unies. Ce rapport proposa finalement la réunion d'un "Comité d'experts postaux gouvernementaux" afin de préparer un projet d'Accord entre l'ONU et l'UPU. Cette réunion eut lieu à Lake Success, le siège provisoire de l'ONU, du 10 au 18 décembre 1946. Elle groupa les représentants de 39 Etats membres de l'ONU ainsi que deux observateurs du Bureau international.

Le Comité travailla à l'élaboration d'un projet d'Accord qui devait être soumis ensuite aux autorités compétentes. A cet effet, il fut saisi de deux propositions:

1^o Un avant-projet d'Accord préparé par le Secrétariat général de l'ONU et conforme à l'accord-type établi par l'ONU en vue de la conclusion des accords prévus à l'article 63 de la Charte;

2^o Un projet franco-britannique qui conservait à l'UPU une large autonomie.

Le projet d'Accord qui fut finalement adopté par le Comité a été fortement marqué par le souci de maintenir l'indépendance de l'UPU et d'éviter l'ingérence de l'ONU dans ses affaires. Consciente du fait que son caractère purement technique et apolitique lui avait permis de survivre aux deux grands conflits mondiaux qui marquèrent la première moitié du XXe

8 Journal du Conseil économique et social No 18/1946.

siècle, l'UPU lutta pas à pas pour éliminer tout ce qui pouvait la lier trop étroitement à la politique de l'ONU.

Cependant, l'Union postale universelle dut faire certaines concessions très importantes qui marquèrent un tournant décisif dans sa structure et son fonctionnement.

Jusqu'à cette époque, l'Union postale universelle avait été une "union ouverte", c'est-à-dire que chaque Etat souverain pouvait devenir Pays-membre par un acte unilatéral d'adhésion qui lui conférait automatiquement l'ensemble des droits et des obligations des Pays-membres. Depuis lors, les demandes d'admission durent être agréées par la majorité des deux tiers des Pays-membres. A noter qu'à l'origine les représentants de l'ONU voulaient que l'octroi de la qualité de Pays-membres de l'UPU fût décidé par l'ONU elle-même. En revanche, l'UPU aurait réglé à sa guise la participation aux services postaux régis par les Actes de l'Union.

L'autre concession majeure portait sur la création d'un organe susceptible de représenter valablement l'Union postale universelle dans l'intervalle des Congrès. Il fut question d'étendre à cet effet les compétences du Bureau international⁹, mais on préféra finalement créer, à l'instar des autres organisations, un organe spécial plus représentatif de l'ensemble des Pays-membres. C'est ainsi que fut créée la Commission exécutive et de liaison (actuellement le Conseil exécutif) qui se composait à l'origine des représentants de dix-neuf Pays-membres¹⁰.

Ce projet d'Accord mis au point par le Comité d'experts fut soumis au Congrès de Paris qui l'examina très attentivement et lui apporta encore de nombreuses modifications¹¹. Tout en consentant à servir l'oeuvre des Nations Unies, l'UPU ne voulait pas mettre en péril la sienne en aliénant son indépendance et son autonomie qui lui paraissaient les plus sûrs garants de sa pérennité.

L'Accord fut signé le 4 juillet 1947 au nom de l'Union postale universelle et le 15 novembre 1947 au nom des Nations Unies¹². Il entra en vigueur en même temps que les Actes du Congrès de Paris, à savoir le 1er juillet 1948. Un Accord additionnel fut conclu en 1949 au sujet des "laisser-passer" des Nations Unies.

9 Conférence des experts postaux, New York 1946. Doc. Nations Unies E/CONF/POST/PC/W 17.

10 Voir 4e partie, p. 114.

11 Doc. du Congrès de Paris 1947, tome II, p. 184 à 233 et 426 à 443, 1040 à 1041, 1076.

12 Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 124 (II). Voir Accords entre l'ONU et les Institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, New York 1961, publication des Nations Unies, ST/SG/14.

2^o Contenu de l'Accord ONU – UPU

L'Accord ONU-UPU créa non seulement des liens juridiques entre les deux organisations, mais fixa les bases d'une véritable collaboration et coopération qui ne cessent de se développer et dont nous voulons analyser les aspects essentiels.

a) Représentation réciproque¹³

L'ONU et l'UPU se sont accordé mutuellement le droit d'envoyer des représentants aux réunions de leurs organes. Toutefois, le contenu de ce droit n'est pas le même dans les deux cas. Alors que l'Union postale universelle l'a octroyé sans restriction aux représentants de l'ONU, cette dernière l'a limité, comme pour les autres institutions spécialisées du reste, à certains organes¹⁴ et aux réunions de ces organes dont l'ordre du jour comporte des questions qui peuvent intéresser l'UPU.

Quant à la nature de ce droit, elle est celle d'un observateur sans droit de vote pour les délégués de l'ONU participant aux réunions de l'UPU ainsi que pour les agents de l'UPU qui participent aux réunions de l'Assemblée générale ou de ses principales Commissions. En revanche, au sein du Conseil économique et social, de ses Commissions et Comités, les représentants de l'UPU ont le droit de vote, car il s'agit précisément des organes qui sont chargés de la coordination des activités des institutions spécialisées.

En fait, l'ONU se fait représenter régulièrement aux sessions annuelles du Conseil exécutif de l'UPU et aux réunions quinquennales du Congrès. L'Union postale universelle, pour sa part, participe aux nombreuses réunions de l'ECOSOC qui s'occupent des problèmes administratifs des institutions spécialisées (questions de coordination, de gestion, de finances, de personnel, d'assistance technique). Bien que l'Accord ONU-UPU soit très différent de celui qui lie l'ONU aux autres institutions spécialisées et que l'UPU ait ainsi, comme nous l'avons déjà relevé, manifesté son désir d'indépendance à l'égard de l'ONU, cette dernière ne fait aucune différence dans ses rapports avec l'UPU. Elle l'invite aux mêmes réunions que les autres institutions spécialisées ainsi qu'aux conférences intergouvernementales qu'elle convoque¹⁵.

13 Accord ONU-UPU, art. II

14 Assemblée générale et ses Commissions principales, ainsi que le Conseil économique et social, ses Commissions ou Comités.

15 Selon l'article 8 du Règlement concernant la convocation de conférences internationales d'Etats, l'ECOSOC peut y inviter les institutions spécialisées. (Résolution 366 (IV) de l'Ass. gén. de l'ONU) Voir également Répertoire de la Pratique suivie par les organes des Nations Unies, Art. 62, § 4.

Cette représentation réciproque ne se limite pas à l'envoi de fonctionnaires aux réunions des organes; elle peut s'étendre aux communications de toute sorte que l'une de ces organisations désire porter à la connaissance de l'autre. L'UPU doit même, le cas échéant, transmettre ces communications à l'ensemble des Pays-membres, sauf s'il s'agit de sanctions prises par le Conseil de sécurité envers un Membre des Nations Unies, en vertu de l'article 4) de la Charte de l'ONU. Dans ce cas, la notification de telles sanctions ne peut suivre que la voie diplomatique. Ainsi en a décidé le Congrès de Paris 1947¹⁶.

b) Nature de la collaboration ONU-UPU

L'Union postale universelle s'est engagée à "coopérer avec l'organisation des Nations Unies, ses organes principaux et subsidiaires, et à leur prêter son concours dans toute la mesure compatible avec les dispositions de la Convention postale universelle"¹⁷. Il s'agit là d'un engagement extrêmement vaste qui ouvre la porte à une large collaboration. Or, au début, les rapports entre l'ONU et l'UPU furent peu fréquents et peu importants. Ils s'intensifièrent après le Congrès d'Ottawa 1957 en raison du développement de l'assistance technique et de l'alignement des conditions de service du personnel du Bureau international sur celles du régime commun des Nations Unies. Actuellement, cette collaboration s'étend essentiellement aux affaires suivantes:

- problèmes administratifs de coordination qui concernent surtout la gestion, les finances et le personnel des institutions spécialisées¹⁸,
- problèmes relatifs à l'assistance technique des Nations Unies¹⁹,
- échange d'informations et de documents de toutes sortes concernant l'activité des deux organisations et certaines données statistiques.

En dehors du cadre de ces relations habituelles, l'ONU est habilitée, en vertu de l'article IV de l'Accord, à faire des recommandations de toutes sortes à l'UPU. Ces recommandations n'ont pas un caractère impératif, l'Union et ses membres sont donc libres d'y donner la suite qu'ils jugent opportune, mais

16 Voir Doc. du Congrès de Paris 1947, tome II, p. 454.

17 Accord ONU-UPU, article VI, § 1.

18 Ces questions relèvent notamment du Comité administratif de coordination (CAC) qui groupe les chefs des institutions spécialisées sous la présidence du Secrétaire général de l'ONU, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) (organe consultatif pour l'Ass. gén. et l'ECOSOC), du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) (questions administratives et de personnel).

19 Cette activité s'exerce surtout dans le cadre du Bureau de l'assistance technique (BAT).

l'UPU doit rendre compte à l'ONU de la suite donnée par l'Union ou par ses membres auxdites recommandations. C'est en principe à l'Assemblée générale qu'il incombe de faire de telles recommandations; cependant le Conseil économique et social peut également, selon l'article 63, § 2, de la Charte, adresser des recommandations à l'Union, sous l'autorité de l'Assemblée générale (article 60 de la Charte).

Les recommandations de l'espèce ont été relativement rares jusqu'ici et elles n'ont donné lieu à aucune difficulté. La situation semble en revanche devenir plus délicate depuis que certaines recommandations politiques de l'ONU s'adressent non seulement aux Etats-membres, mais également aux institutions spécialisées. Ainsi que nous l'avons déjà dit à propos de la conclusion de l'Accord ONU-UPU, l'Union postale universelle n'avait pas accepté, en 1946 et 1947, les clauses de l'Accord type qui engagent les autres institutions spécialisées dans la politique de l'ONU, notamment celles concernant:

- l'assistance au Conseil de sécurité dans l'application de ses décisions pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationale;
- l'assistance au Conseil de tutelle au sujet des questions qui sont du ressort de cet organe;
- la participation de l'UPU à la politique de décolonisation visée par le chapitre XI de la Charte des Nations Unies;
- les relations avec la Cour internationale de justice.

Cette prise de position qui date de vingt ans engage-t-elle encore l'UPU? Prime-t-elle les obligations générales de collaboration qui découlent des articles IV et VI de l'Accord dont on vient de faire état? Il est difficile de répondre à cette question, mais on se doit de constater qu'en vingt ans l'attitude de l'UPU a beaucoup évolué; la collaboration est toujours plus active entre les deux organisations, elle se rapproche de plus en plus de celle des autres institutions spécialisées, l'UPU allant jusqu'à publier plusieurs recommandations de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC portant sur les problèmes politiques de l'heure.

C) Relations de l'UPU avec les autres organisations internationales

En raison de ses activités très particulières et techniques, l'UPU n'éprouve pas le besoin d'entretenir des relations suivies avec les autres organisations internationales et de conclure à cet effet des accords spéciaux comme l'ont fait certaines institutions spécialisées²⁰. La Constitution de l'Union postale

²⁰ par exemple: l'OMS, l'OIT, l'UNESCO, la FAO, l'IMCO, l'OMM, l'AIEA.

universelle consacre toutefois, par son article 10, la possibilité pour l'UPU, c'est-à-dire pratiquement pour le Bureau international, de collaborer avec les organisations internationales ayant des intérêts et des activités connexes afin d'assurer une coopération étroite dans le domaine postal international. L'application de cette disposition n'est pas aussi limitée qu'on pourrait le croire en interprétant le texte à la lettre. L'UPU noue des relations passagères ou suivies avec d'autres organisations dès que ses intérêts le lui commandent, c'est-à-dire non seulement pour assurer une coopération étroite dans le domaine postal. Actuellement, elle est notamment en contact avec l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA), avec le Conseil de coopération douanière (CCD), avec l'Organisation internationale de normalisation (ISO) au sein de Comités de contact qui se réunissent périodiquement.

Il incombe au Conseil exécutif²¹ de l'UPU de désigner les organisations intergouvernementales qui doivent être invitées au Congrès de l'UPU, alors que c'est le Congrès lui-même qui décide de l'invitation éventuelle d'organisations non gouvernementales.

D) Relations de l'Union avec les "Unions postales restreintes"

L'Union postale universelle autorise les Pays-membres ou leurs administrations postales à constituer entre eux des "Unions restreintes" à la seule condition de ne pas introduire dans leurs arrangements des dispositions moins favorables pour le public que celles qui sont prévues par les Actes de l'Union²². Chaque région du monde ayant des problèmes postaux qui lui sont propres, ces Unions restreintes permettent de trouver des solutions communes ou de coordonner certaines activités qui ne peuvent l'être à l'échelon mondial.

L'UPU entretient des relations avec ces Unions à la condition que celles-ci manifestent formellement leur désir d'être considérées comme telles et qu'elles acceptent la présence éventuelle d'observateurs de l'UPU à leurs Congrès, Conférences et autres réunions de leurs organes.

Sont actuellement considérées comme Unions restreintes au sens de l'article 8 de la Constitution (classées par ordre d'ancienneté):

— L'Union postale des Amériques et de l'Espagne (UPAE) qui est formée des 23 Pays suivants:

Amérique, (Etats-Unis), Argentine, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa-Rica, Cuba, Dominicaine, El Salvador, Equateur, Espagne,

21 Voir p. 106 et suivantes.

22 Const. art. 8.

- Guatémala, Haïti, Honduras (Rép.), Mexique, Nicaragua, Panama (Rép.), Paraguay, Pérou, Uruguay et Vénézuéla.
- L'Union postale des Pays du Nord qui groupe le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède.
 - L'Union postale arabe (UPA) formée des Pays suivants:
 - Abu Dhabi, Algérie, Arabie Saoudite, Bahrain, Dubai, Iraq, Jordanie, Kuwait, Liban, Libye, Maroc, Qatar, Ras-Alkhaïma, République Arabe Unie, République Arabe Syrienne, République Arabe du Yémen, République Populaire du Yémen du Sud, Sharjah, Soudan, Tunisie.
 - L'Union postale de l'Asie et de l'Océanie (UPAO) qui est formée des pays suivants:
 - Australie, Chine, République de Corée, le Japon, Royaume du Laos, République des Philippines et Thaïlande.
 - L'Union africaine et malgache des postes et télécommunications (UAMPT) qui est composée des Pays suivants:
 - Cameroun, Centrafricaine (Rép.), Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Haute-Volta, Mauritanie, Madagascar, Niger, Rwanda, Sénégal, Tchad et Togo.
 - L'Union postale africaine (UPAF) qui groupe l'Algérie, le Ghana, la Guinée, le Mali, le Maroc, la République Arabe Unie et la République de Somalie.
 - L'Union balkanique des postes et télécommunications qui comprend la Grèce, la Turquie et la Yougoslavie.
 - L'Union africaine des postes dont le siège est à Prétoria, mais dont la composition et l'activité actuelle ne sont pas connues.
 - La Conférence européenne des postes et télécommunications (CEPT) qui est formée des Administrations suivantes:
 - Allemagne (Rép. féd.), Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Islande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Monaco, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Saint-Marin, Suède, Suisse, Turquie, Vatican (Cité du -), Yougoslavie.

Ces Unions se font régulièrement représenter aux réunions des organes de l'UPU. A part ces Unions restreintes, il existe d'autres groupements de Pays ou d'Administrations qui remplissent de facto les mêmes conditions et poursuivent les mêmes buts, mais qui, pour une raison ou une autre, ne se considèrent pas comme une Union restreinte au sens de l'article 8.

Estimant qu'il était opportun et nécessaire de favoriser la collaboration entre l'UPU et les Unions restreintes, le Congrès de Tokyo 1969 a chargé le

Conseil exécutif de procéder, dans les meilleurs délais, à une étude de cette question. L'organe suprême de l'UPU a même autorisé ledit Conseil à prendre certaines mesures concrètes en attendant que le prochain Congrès se prononce sur les propositions législatives qui lui seront présentées à ce sujet (résolution C 10 du Congrès de Tokyo).

TROISIEME PARTIE

Pays-membres de l'Union postale universelle

Chapitre I

Nature et acquisition de la qualité de Pays-membre

A. Généralités

Les sujets de droit international public sont en premier lieu les Etats indépendants et souverains. Durant des siècles, ils furent pratiquement les seules entités habilitées à conclure des traités. Or diverses circonstances modifièrent profondément cette pratique au cours du XIXe siècle et marquèrent précisément la structure juridique de l'Union postale universelle lors de sa fondation.

Cette évolution est tout d'abord due aux circonstances politiques de l'époque ou plutôt aux idées semées par la Révolution française qui s'était montrée favorable à l'indépendance des peuples. Le vent de nationalisme qu'elle fit souffler sur toutes les parties du monde devait entraîner peu à peu la disparition de certains liens de suzeraineté ainsi que l'effritement des puissances coloniales qui s'est poursuivi jusqu'à nos jours. Le premier objectif de ce mouvement fut la reconnaissance de la souveraineté des territoires soumis¹. Mais les grandes puissances ne leur accordèrent que peu à peu cette souveraineté; ils en limitèrent tout d'abord l'usage à la conclusion des traités n'ayant pas de portée politique².

La doctrine du droit international public se montra d'autant plus perméable à un tel courant politique que cette branche du droit avait, elle aussi, atteint sa majorité et son indépendance. Elle s'était affranchie des principes du droit naturel et du droit civil qui l'avaient inspirée pendant plusieurs siècles. Les auteurs commençaient à reconnaître dans le droit international public un droit positif fondé sur la pratique des Etats, un droit autonome qui forge ses principes à la mesure de ses besoins.

Ceci était particulièrement vrai pour l'Union postale universelle. Désireux de favoriser une application aussi large que possible du Traité de Berne et de

1 Sur la nature et la portée de la souveraineté, voir Guggenheim, *op. cit.* p. 171 et suivantes.

2 Au sein du Commonwealth, ce mouvement d'émancipation commença à la fin du XIXe siècle et ne fut achevé pour les Dominions que par le Statut de Westminster (1931).

satisfaire la vocation universelle qui se manifestait déjà dans l'Union en voie de formation, le Congrès de Berne jugea opportun d'admettre comme membres de cette organisation des entités non souveraines. Deux situations particulières militaient en faveur d'une telle attitude.

Parmi les invités au Congrès de Berne se trouvaient la Roumanie, la Serbie et l'Égypte qui n'avaient pas véritablement la qualité d'État indépendant et souverain, mais que l'on tenait néanmoins à associer très étroitement aux activités de l'Union générale des postes^{3,4}, au même titre que les autres États européens.

D'autre part, les congressistes présents à Berne envisageaient l'extension de l'activité de l'Union aux pays d'outre-mer qui étaient pour la plupart des colonies ou du moins des entités politiques à souveraineté limitée.

Du point de vue juridique, l'admission de ces entités non souveraines fut réglée fort simplement. Elle ne provoqua pas un véritable débat. Une Administration proposa de considérer comme parties au Traité de Berne non seulement des États indépendants et souverains, mais également les Administrations. Or, comme cette double terminologie prêtait le flanc à diverses critiques, on opta finalement pour le terme "Pays" qui, sans être la synthèse des notions d'États et d'Administrations, semblait convenir pour englober des entités moins précises et définies que les États, mais susceptibles tout de même d'être parties à des traités intergouvernementaux⁵.

B. Les territoires non souverains au sein de l'UPU

Le sort des territoires non souverains dépendant d'un Pays-membre est réglé de trois manières différentes au sein de l'Union postale universelle:

- ou le territoire reçoit la qualité de Pays-membre pour lui seul;
- ou il fait partie d'un "ensemble de territoires" qui bénéficie en tant que tel de la qualité de Pays-membre;
- ou il fait partie des territoires pour lesquels la métropole déclare que l'acceptation par elle des Actes de l'Union est également valable à leur endroit.

Les considérations qui ont prévalu pour ranger tel territoire dans l'une des catégories précitées ne sont pas d'ordre juridique. Certes l'importance et le

3 Au sujet des doutes émis quant à l'invitation de ces Pays, voir Introduction, page 16.

4 La Serbie fut reconnue indépendante et souveraine au Congrès de Berlin 1878. Quant à la Roumanie, c'est son entrée en guerre au côté des Russes contre la Turquie (1877-1878) qui lui conféra cette qualité d'État indépendant et souverain. En ce qui concerne l'indépendance de l'Égypte, elle fut reconnue en 1929.

5 Doc Congrès de Berne 1874, pages 3, 24 et 139.

degré d'indépendance de ces territoires ont souvent été déterminants, mais ce sont généralement des intérêts politiques qui ont réglé le sort des territoires au sein de l'UPU. L'histoire de ces territoires est suffisamment particulière et originale pour que l'on en retrace les principales étapes.

Parmi les Pays fondateurs de l'Union générale des postes, il y avait, nous l'avons vu, des Etats non tout à fait souverains qui furent assimilés aux Etats indépendants et qui devinrent parties au Traité de Berne. Mais la porte fut beaucoup plus largement ouverte aux entités non souveraines par l'article 17 du Traité en question qui concernait l'adhésion des Pays d'outre-mer⁶. Cet article ne faisait aucune distinction entre les Etats souverains et les territoires qui ne l'étaient pas. Il ne posait aucune condition de forme ou de fond, hormis l'établissement d'une entente préalable entre l'Administration qui désirait adhérer à l'Union et les autres Administrations de l'Union, afin de régler certains problèmes relatifs aux taxes et frais de transport maritime. Cette entente devait avoir lieu au cours d'une conférence organisée par l'Administration du Pays-siège. En fait, une seule conférence de l'espèce eut lieu à Berne en janvier 1876⁷. Elle avait été convoquée en vue de l'adhésion de l'Inde britannique, mais elle fut saisie d'autres demandes semblables intéressant les colonies françaises, anglaises, néerlandaises et espagnoles, et l'Etat indépendant du Brésil. Cette conférence ne traita que les cas de l'Inde

6 L'article 17 du Traité de Berne 1874 se lisait comme suit:

{Article 17}

L'entrée dans l'Union des pays d'outre-mer n'en faisant pas encore partie sera admise aux conditions suivantes:

- 1^o Ils déposeront leur déclaration entre les mains de l'Administration chargée de la gestion du Bureau international de l'Union.
- 2^o Ils se soumettront aux stipulations du traité de l'Union, sauf entente ultérieure au sujet des frais de transport maritime.
- 3^o Leur adhésion à l'Union doit être précédée d'une entente entre les Administrations ayant des conventions postales ou des relations directes avec eux.
- 4^o Pour amener cette entente, l'Administration gérante convoquera, le cas échéant, une réunion des Administrations intéressées et de l'Administration qui demande l'accès.
- 5^o L'entente établie, l'Administration gérante en avisera tous les membres de l'Union générale des postes.
- 6^o Si dans un délai de six semaines, à partir de la date de cette communication, des objections ne sont pas présentées, l'adhésion sera considérée comme accomplie et il en sera fait communication par l'Administration gérante à l'Administration adhérente. L'adhésion définitive sera constatée par un acte diplomatique entre le Gouvernement de l'Administration gérante et le Gouvernement de l'Administration admise dans l'Union.

7 Les Administrations suivantes se firent représenter à cette conférence: Allemagne, Autriche, Hongrie, Belgique, Egypte, Espagne, France (l'Administration des postes ainsi que le Ministère de la marine et des colonies), Grande-Bretagne, Inde britannique, Italie, Pays-Bas, Suède et Norvège.

britannique et des colonies françaises; elle estima n'avoir pas les éléments suffisants pour régler le sort des autres entités précitées.

Le Traité de Berne ne précisait pas les droits et les obligations des entités non souveraines. Cette carence, qui ne fut nullement comblée par les Congrès subséquents, aboutit à l'alignement complet du statut des territoires de l'espèce sur celui des Etats souverains. Ces territoires eurent le droit de vote dans les Congrès, puis ultérieurement dans les organes restreints, ce qui mit parfois de fort nombreuses voix dans les mains d'un seul gouvernement. Les représentants de ces territoires étaient en effet désignés par les gouvernements qui assuraient les relations internationales de ces territoires. En ce qui concerne la signature et la ratification des Actes, la pratique ne fut pas toujours homogène. Certains territoires ayant la qualité de Pays-membres signèrent et firent ratifier en leur nom les Actes issus des Congrès, alors que d'autres, comme les colonies danoises, espagnoles et néerlandaises, étaient engagés par la signature des plénipotentiaires de la métropole et par la ratification de celle-ci. Ce n'est qu'à partir du Congrès de Stockholm 1924 que tous les Pays-membres constitués par des colonies ou autres territoires figurèrent comme parties contractantes distinctes.

Le Congrès de Paris 1878 supprima l'exigence selon laquelle l'adhésion des nouveaux Pays-membres devait être précédée d'une entente préalable relative au transport maritime et aux taxes. Ce furent alors les Congrès qui décidèrent, sans y être formellement autorisés par les Actes de l'Union, à quelles entités non souveraines ils entendaient accorder la qualité de Pays-membres ou même la retirer⁸. Cette pratique donna lieu à d'interminables marchandages et contestations entre les grandes puissances coloniales de l'époque et les autres⁹. Les colonies, protectorats, Pays sous mandat, territoires etc. qui reçurent ainsi la qualité de Pays-membre sont les suivants:

- 8 Les cas de retrait furent relativement rares. Citons cependant ceux d'Hawai, du Transval et de l'Orange qui se virent retirer la qualité de Pays-membres par le Congrès de Rome 1906, Doc de ce Congrès tome II, page 563.
- 9 Conférence de Berne 1876, 40, 47 à 50
Congrès de Paris 1878, 397 et 398, 508 et 509
Congrès de Lisbonne 1885, Tome II 59 et 60, 65, 71 à 73, 95 à 99, 377
Congrès de Vienne 1891, 381 à 383, 419, 731 et 732
Congrès de Washington 1897, 435 à 437, 715
Congrès de Rome 1906, Tome II 197 à 203, 252, 561 à 564, 589 à 595, 634 et 635
Congrès de Madrid 1920, Tome II 217 à 221, 786 à 790
Congrès de Stockholm 1924, Tome II 204 à 218, 270, 665, 705 à 707
Congrès de Londres 1929, Tome I 21, 1372 à 1376, 1378 à 1380; Tome II 136 à 140, 149 à 154, 545 et 566
Congrès du Caire 1934, Tome I 1266; Tome II 192 à 213, 544, 545, 596, 601 à 606, 623
Congrès de Buenos Aires 1939, Tome II 43 à 54, 250 et 251, 520 et 521

(suite à la page 83)

- 1876 Inde britannique et Colonies françaises
- 1878 Le Dominion du Canada qui prit la place de l'Ensemble des Colonies britanniques admis en 1877; Colonies danoises, espagnoles, néerlandaises et portugaises
- 1888 Régence de Tunis
- 1891 Australasie
- 1897 Colonies allemandes, Colonies britanniques avec faculté d'attribuer cette voix aux Colonies et Protectorats britanniques de l'Afrique du Sud, ce qui eut lieu, Indochine
- 1906 Ensemble des possessions des Etats-Unis d'Amérique, Colonies italiennes, les Colonies néerlandaises, portugaises et allemandes sont divisées en deux entités chacune, Algérie
- 1920 Maroc (à l'exclusion de la zone espagnole) et Maroc (zone espagnole), Iles Philippines, Chosen, Ensemble des autres dépendances japonaises, Colonie du Congo Belge
- 1931 Etats du Levant sous mandat français
- 1934 Ensemble des colonies britanniques, Afrique orientale italienne
- 1957 Territoire de la Somalie sous administration italienne
- Plusieurs de ces Colonies changèrent de nom ou disparurent au cours de l'histoire.

Lors du récent Congrès de Vienne, en 1964, plusieurs propositions furent présentées en vue de supprimer cette catégorie de Pays-membres, mais elles ne furent pas adoptées. Les territoires non souverains qui avaient antérieurement la qualité de Pays-membre l'ont donc conservée. Il s'agit des territoires suivants:

- 1^o Ensemble des Territoires des Etats-Unis d'Amérique, y compris le Territoire sous tutelle des Iles du Pacifique
- 2^o Territoires espagnols de l'Afrique
- 3^o Ensemble des Territoires représentés par l'Office français des postes et télécommunications d'outre-mer
- 4^o Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord
- 5^o Antilles néerlandaises et Surinam
- 6^o Provinces portugaises de l'Afrique occidentale
- 7^o Provinces portugaises de l'Afrique orientale, de l'Asie et de l'Océanie.

(suite de la page 82)

Congrès de Paris 1947, Tome II 277 à 294

Congrès de Bruxelles 1952, Tome II 327 et 328, 454 à 456, 462 à 465

Congrès d'Ottawa 1957, Tome II 317 à 321, 323

Congrès de Vienne 1964, Tome II 917 à 926

Mais si le statu quo ante fut maintenu, la possibilité de conférer à l'avenir la qualité de Pays-membre à d'autres entités non souveraines se trouve définitivement écartée. Non seulement la procédure d'admission est réservée aux Etats souverains, mais l'article qui énumérait autrefois les territoires considérés comme Pays-membres a été supprimé¹⁰. Il n'est donc plus possible d'octroyer la qualité de Pays-membre à un territoire en le mentionnant dans les Actes¹¹. Le maintien des anciens territoires dans leur situation antérieure a été assuré par l'article 2 de la Constitution de l'UPU¹², qui considère comme Pays-membres ceux qui avaient cette qualité à la date de la mise en vigueur de l'Acte en question.

Aucune autre institution spécialisée de l'ONU n'a une pratique semblable à celle de l'UPU en ce qui concerne le statut des territoires. Cependant, plusieurs de ces organisations, telles que l'UIT, l'OMM, l'OMS, la FAO et l'UNESCO accordent la qualité de membre associé à des Etats qui n'ont pas la pleine responsabilité de leurs relations internationales ou même à des territoires qui ne sont pas des Etats, mais qui possèdent néanmoins une certaine autonomie administrative dans le domaine d'activité propre à l'institution. Ces membres associés sont admis par un vote de l'Assemblée générale¹³. La nature de leurs droits et de leurs obligations est généralement déterminée par l'assemblée générale aux termes d'une résolution ad hoc. A l'UNESCO et à l'OMS, par exemple, ils peuvent participer sans droit de vote aux débats de la Conférence générale, proposer l'inscription de toute question à l'ordre du jour provisoire, présenter des propositions, mais ils ne sont pas éligibles au Conseil. Ils contribuent néanmoins au paiement des dépenses de l'organisation, mais dans une mesure réduite.

Aux Congrès de Paris 1947 et de Vienne 1964, des propositions furent présentées en vue d'aligner la pratique de l'UPU concernant les territoires sur celle des autres organisations, mais ces propositions ne furent pas retenues¹⁴

10 Conv. Ottawa 1957, art. 4.

11 Voir cas de la Somalie, p. 87.

12 Quant à la portée de l'article 2 de la Constitution, voir p. 89.

13 UNESCO: 2/3 des membres présents et votant (Convention, article II, alinéa 3); UIT: majorité des Membres de l'Union Convention, art. numéro8); FAO: 2/3 des suffrages et majorité des Etats-membres doivent être présents (Acte constitutif, article II, alinéa 3).

14 Doc du Congrès de Paris 1947, tome I, p. 32 à 34, 38 et 39, tome II, p. 68 à 80, 107 et 108, 234 à 238, 277 à 294, 296 à 299, 1078 à 1087; Doc du Congrès de Vienne 1964, tome II, p. 917.

Autre forme de participation des territoires à l'activité de l'UPU

L'application des Actes de l'Union aux territoires non souverains n'a pas uniquement été réglée par l'octroi à titre individuel ou collectif de la qualité de Pays-membre. Au Congrès du Caire 1934, l'UPU a introduit une autre procédure qui avait cours dans de nombreux autres traités internationaux et qui permet aux Etats-membres de déclarer que l'acceptation par eux des Actes de l'Union comprend tous les territoires dont ils assurent les relations internationales ou certains d'entre eux¹⁵. Ces territoires ne constituent pas alors des entités juridiques distinctes ayant le droit de vote et l'obligation de participer aux dépenses de l'Union.

Cette procédure est utilisée par les Pays-membres qui ne jugent pas nécessaire de solliciter la qualité de Pays-membre en faveur des quelques territoires dont ils assurent les relations internationales. Tel fut le cas notamment de l'Australie pour le territoire de Papua, de l'île de Norfolk ainsi que des Territoires sous mandat de la Nouvelle-Guinée et Nauru¹⁶, de l'Italie pour le Territoire de la Somalie etc. Les déclarations en question sont généralement faites au moment de la ratification des Actes, mais elles peuvent l'être aussi au moment de la signature, et même à n'importe quel autre moment, selon l'article 23 de la Constitution.

C. Procédure d'adhésion et d'admission à l'UPU

La procédure qui confère la qualité de Pays-membre a varié au cours de l'histoire de l'UPU. On distingue essentiellement trois pratiques principales qui correspondent à trois périodes successives:

- de 1874 à 1948
- de 1948 à 1965
- à partir de 1965

1^o Procédure appliquée de 1874 à 1948

La procédure à suivre pour acquérir la qualité de membre de l'Union postale universelle fut à l'origine extrêmement simple et libérale, puisqu'elle permettait aux Etats de devenir Pays-membres par une simple déclaration unilatérale d'adhésion. Celle-ci devait être adressée par la voie diplomatique

¹⁵ Const., art. 23.

¹⁶ Nauru est actuellement Pays-membre.

au Gouvernement suisse qui la notifiait à son tour aux autres Gouvernements des Pays-membres après avoir fixé, d'entente avec l'Etat requérant, la classe de contribution pour le paiement des dépenses de l'Union.

Cette procédure, qui dura plus de 75 ans, fit de l'UPU une "union ouverte", c'est-à-dire accessible à toutes les entités politiques désireuses de participer et de collaborer à son oeuvre. Le consentement des autres Pays-membres n'était pas requis, même pour les entités non souveraines ainsi que cela a été précisé sous lettre B ci-dessus. Toutefois, pour ces dernières, la qualité de Pays-membre leur était formellement conférée par la décision du Congrès qui acceptait de les mentionner comme Pays-membre distinct dans l'article réservé à cet effet¹⁷.

2^o Procédure appliquée de 1948 à 1965

De 1948 à 1965, tous les Pays désireux de devenir membres de l'UPU durent se soumettre à la procédure d'admission qui comporte deux phases: la présentation d'une demande d'admission par l'Etat intéressé et l'acceptation de celle-ci par une majorité qualifiée de Pays-membres.

Cette procédure, qui est encore applicable actuellement, est réservée aux Etats souverains. Elle relève du Gouvernement suisse qui est compétent pour recevoir les demandes d'admission, procéder à la consultation de l'ensemble des Pays-membres et finalement notifier l'admission. La consultation dure quatre mois. Si, pendant ce délai, les deux tiers au moins des Pays-membres approuvent formellement la demande, l'Etat requérant est considéré comme admis, mais cette admission n'entre en vigueur qu'à la date de la notification par le Gouvernement suisse. Comme sous le régime antérieur, il incombe au Gouvernement suisse de déterminer, d'un commun accord avec le Pays intéressé, sa classe de contribution pour les dépenses de l'Union.

Ainsi que nous l'avons précisé¹⁸, c'est l'ONU qui imposa cette procédure à l'UPU pour l'admettre en tant qu'institution spécialisée au sens de l'article 57 de la Charte. A noter qu'à l'origine, l'ONU aurait voulu se réserver la compétence de déterminer qui a la qualité de Pays-membre de l'UPU; elle entendait ne laisser à cette institution que le soin de régler à sa guise la participation aux Actes de l'Union qui régissaient les services postaux. Or cette conception fut vivement combattue par l'UPU qui transigea dans le sens de la réglementation précitée.

17 Voir, par exemple, art. 8 de la Convention de Buenos Aires 1939.

18 Voir p. 72.

Cette nouvelle procédure ne freina pas véritablement l'expansion de l'UPU, mais elle eut cependant pour effet d'empêcher ou du moins de retarder l'admission de certains jeunes Etats indépendants dont la demande d'admission n'arrivait pas à recueillir l'appui des deux tiers des Pays-membres pendant le délai prescrit. Elle fut, en revanche, un obstacle plus sérieux pour l'admission de Territoires non souverains en qualité de Pays-membres. L'UPU eut l'occasion de se prononcer sur ce problème par rapport à la Somalie sous administration italienne.

Admission de la Somalie sous administration italienne

L'Italie avait présenté au Congrès de Bruxelles une proposition¹⁹ tendant à considérer comme Pays-membre de l'UPU la Somalie sous tutelle italienne. Or cette proposition se heurta à l'opposition de nombreuses délégations qui estimaient ne pas pouvoir admettre un nouveau Pays-membre sans que celui-ci remplît les conditions de fond requises et se soumit à la nouvelle procédure d'admission²⁰. En d'autres termes il fallait, d'après cette tendance, que la candidature émanât d'un Etat souverain et qu'elle suivît la voie diplomatique tracée par l'article 3 de la Convention de Paris. Le Congrès était, à leur avis, incompétent pour se prononcer sur un cas d'admission quel qu'il fût.

Contre ce point de vue, certaines délégations objectaient que l'article relatif à la nouvelle procédure d'admission était applicable uniquement dans l'intervalle des Congrès. Le Congrès, en revanche, en sa qualité d'organe suprême avait toute liberté de modifier à sa guise les Actes de l'Union, à la condition de respecter les dispositions du Règlement intérieur de cet organe.

Finalement la question fut confiée pour étude à la Commission exécutive et de liaison (CEL). Or celle-ci présenta au Congrès suivant, qui se tint à Ottawa en 1957, une proposition concluant à l'admission du Territoire de la Somalie sous administration italienne en qualité de Pays-membre²¹. Les arguments retenus à l'appui de cette proposition ne sont pas très convaincants; ils sont plutôt d'ordre politique que juridique. Considérant que la Somalie avait fait partie autrefois de l'Ensemble des Territoires auxquels des Congrès antérieurs avaient accordé un droit de vote distinct et que la tutelle de l'Italie devait prendre fin en 1960, la CEL recommandait au Congrès d'Ottawa d'admettre d'ores et déjà cette entité en qualité de Pays-membre²².

19 Prop. 1288. Cette proposition se fondait sur le nouveau statut de cette entité territoriale qui avait été fixé par l'Accord de tutelle conclu à Genève le 27 janvier 1950.

20 Doc Congrès de Bruxelles 1952, Tome II, p. 454 à 456; 462 à 466.

21 Prop. 5 Doc Congrès d'Ottawa, Tome I, p. 126

22 Doc Congrès d'Ottawa 1957, Tome II, p. 319.

Sans se prononcer sur l'aspect juridique du problème, la CEL admettait, comme pour se justifier, qu'il s'agissait de l'octroi par anticipation de la qualité de Pays-membre qui ne saurait être refusée à ce territoire après son indépendance.

Le Congrès d'Ottawa entérina ce point de vue en admettant la proposition de la CEL par une large majorité^{23,24}.

3^o Procédure applicable depuis le 1er janvier 1966

Tout en maintenant la procédure de consultation introduite par le Congrès de Paris 1947, l'UPU admit au Congrès de Vienne 1964 une procédure simplifiée pour les Etats membres de l'ONU. Ceux-ci peuvent devenir Pays-membres de l'Union par un acte unilatéral d'adhésion. La note diplomatique qu'ils adressent au Gouvernement suisse doit comporter, pour être valable, une déclaration d'adhésion à la Constitution et aux Actes obligatoires²⁵ que sont le Règlement général, la Convention postale universelle et le Règlement d'exécution de celle-ci. Elle prend effet à la date de sa notification par le Gouvernement suisse aux autres Pays-membres.

Cette procédure est celle qui est généralement suivie à l'heure actuelle. Elle a permis à de jeunes Etats, dont la candidature n'avait pas été approuvée sous le régime antérieur par les 2/3 des Pays-membres, de devenir tout de même Pays-membres de l'UPU. La procédure d'admission n'est cependant pas tombée complètement en désuétude. Elle a été utilisée dernièrement par quelques jeunes Etats dont la souveraineté a été constatée et reconnue dans divers documents officiels de l'ONU, mais qui ne font pas partie de cette organisation. Ce sont notamment le Bhoutan, Nauru et Dubaï.

Actuellement, le nombre des Pays-membres s'élève à 142, ce qui fait de l'UPU l'organisation la plus universelle qui soit.

D. Permanence de la qualité de Pays-membre

Contrairement à l'ONU et aux autres institutions spécialisées, l'acte fondamental de l'UPU ne donnait pas, jusqu'en 1964, une définition de la

23 69 voix pour, 0 contre et 20 abstentions.

24 Le cas de la Somalie présente encore une autre particularité. Les Actes du Congrès d'Ottawa furent signés par la délégation italienne qui représentait également la Somalie italienne; mais le Gouvernement italien s'abstint de ratifier les Actes de ce Congrès au nom de la Somalie étant donné l'imminence de l'indépendance de ce territoire. Après l'acquisition de celle-ci, ce fut le Gouvernement somalien qui ratifia les Actes de l'Union au nom du nouvel Etat sans qu'il y eût de déclaration de continuité.

25 En ce qui concerne les Actes obligatoires, voir p. 23 et suivantes.

qualité de Pays-membre. Il se bornait à décrire la procédure d'admission. Or, comme l'ensemble des Actes de l'Union, y compris les dispositions organiques, étaient renouvelés à chaque Congrès, cela entraînait aussi le renouvellement de l'Union comme telle. Dès lors, la question se posait de savoir ce qu'il advenait des Pays-membres qui ne s'engageaient pas, d'une manière ou d'une autre, à l'égard des Actes révisés. Conservaient-ils leur qualité de Pays-membre? Etaient-ils liés par les nouveaux Actes?

L'UPU ne s'est pas prononcée formellement sur ce problème, mais elle l'a résolu de la manière suivante. Qu'ils aient été représentés ou non à un Congrès, qu'ils en aient signé les Actes ou qu'ils ne l'aient pas fait, les Pays-membres ont conservé cette qualité par le fait qu'ils ont tous été énumérés dans le préambule des Actes comme parties contractantes.

Toutefois, à l'égard des Pays-membres qui ne se faisaient pas représenter à un Congrès, l'Union exigeait qu'ils adhèrent aux Actes de ce Congrès pendant un délai donné (généralement dix-huit mois après la clôture d'un Congrès). Passé ce délai, ils devaient se soumettre à nouveau à la procédure d'admission. Tel fut le cas de la Jordanie en 1951. Ce Pays avait adhéré en 1947 aux Actes du Congrès de Buenos Aires, mais il ne s'était pas fait représenter au Congrès de Paris et n'avait pas adhéré aux Actes de ce Congrès dans le délai prévu à cet effet par l'article XIV du Protocole final de la Convention. Il fut invité à présenter une demande d'admission à l'Union, conformément à la procédure habituelle pour les nouveaux Pays-membres afin de recouvrer sa qualité de Pays-membre.

Quant aux Pays-membres qui participaient à un Congrès, en signaient les Actes mais ne les ratifiaient pas, l'UPU assura la continuité de la qualité de Pays-membres par la conception de la ratification tacite qui a été développée plus haut²⁶.

Depuis le Congrès de Vienne 1964, la situation se présente très différemment, l'UPU ayant modifié fondamentalement la structure de ses Actes. Elle a inséré les dispositions organiques et fondamentales dans un Acte de caractère permanent: la Constitution de l'Union postale universelle. L'article 2 de la Constitution assure la continuité de la qualité de Pays-membre d'une manière originale. Sa teneur est la suivante:

[“Article 2]

Membres de l'Union

Sont Pays-membres de l'Union:

a) les Pays qui possèdent la qualité de membre à la date de la mise en vigueur de la présente Constitution;

26 Voir p. 28 et suivantes.

b) les Pays devenus membres conformément à l'article 11."

Sans exiger véritablement de la part des Pays-membres sous le régime des Actes d'Ottawa qu'ils accomplissent à l'égard de la nouvelle Constitution de l'UPU l'un des actes qui donnent la qualité de partie à un traité (ratification, adhésion, acceptation), l'article 2, lettre a) précité se contente de reconnaître la qualité de Pays-membre aux Pays qui la possédaient sous le régime des Actes antérieurs. Si cette attitude laisse songeur du point de vue juridique, car il est difficile de concevoir qu'un Etat soit engagé à l'égard de l'acte constitutif d'une organisation sans accomplir une formalité à cette fin, elle s'explique par le désir qu'avait l'UPU d'éviter que certains Pays ne perdent leur qualité de Pays-membres s'ils ne s'engageaient pas formellement à l'égard de ladite Constitution et des Actes obligatoires.

E. Extension du ressort de l'UPU²⁷

Le ressort de l'Union désigne l'étendue territoriale sur laquelle s'appliquent les Actes de l'UPU. Cette étendue comprend essentiellement et tout d'abord le territoire des Pays-membres au sens de l'article 2 de la Constitution de l'Union postale universelle. Mais elle déborde également ce cadre dans quelques cas particuliers dont nous nous devons de parler ici bien qu'ils appartiennent pour la plupart au passé de l'organisation.

Pour faciliter l'établissement de relations postale avec toutes les parties du monde, plusieurs Administrations postales se sont chargées autrefois, avec le consentement du Gouvernement local, d'organiser et d'assumer le service postal dans certains territoires ou Etats où il n'y avait pas un service autochtone suffisant. Ce fut le cas notamment des bureaux de poste britanniques établis dans les émirats et sheikhats du Golfe persique, des services postaux espagnols et français établis dans la Vallée d'Andorre, ainsi que du Liechtenstein²⁸ qui, du point de vue postal, relevait des PTT suisses. L'UPU considère par l'article 3 de sa Constitution que les territoires où de tels bureaux et services sont mis en exploitation font partie du ressort de l'Union, c'est-à-dire sont compris dans le champ d'application des Actes de cette organisation.

²⁷ Const., art. 3.

²⁸ Le Liechtenstein est actuellement Pays-membre de l'UPU.

Chapitre II

Perte de la qualité de Pays-membre

Ce chapitre ne traite pas uniquement de la perte de la qualité de Pays-membre au sens étroit du terme, mais de l'ensemble des circonstances qui font qu'un Pays-membre n'a plus, temporairement ou définitivement, une telle qualité.

A. Sortie volontaire de l'Union

Selon l'article 12 de la Constitution, "chaque Pays-membre a la faculté de se retirer de l'Union moyennant dénonciation de la Constitution donnée par la voie diplomatique au Gouvernement de la Confédération Suisse et par celui-ci aux Gouvernements des Pays-membres". Cette sortie devient effective à l'expiration d'une année à partir du jour de réception, par le Gouvernement de la Confédération Suisse, de la dénonciation précitée.

L'UPU admet par là, à l'instar de la plupart des autres organisations internationales, que chaque Pays-membre peut se retirer délibérément de l'Union à la condition de respecter la procédure prévue. Il est en effet normal que l'on ne considère pas comme irréversible l'engagement pris par les Etats à l'égard d'une organisation dont l'activité est illimitée dans le temps. Mais il est remarquable de constater qu'après une existence quasi centenaire aucun Pays-membre n'a fait usage de cette possibilité. Cela prouve au moins une certaine sagesse dans la politique suivie par l'UPU et également la valeur de l'institution. Dans cet ordre d'idées, il y a lieu de relever précisément que certaines organisations comme l'ONU ou l'OMS ont voulu assumer la pérennité de leur oeuvre en excluant de leur acte constitutif toute disposition relative au retrait volontaire. Or, si louable que soit cette attitude, elle n'a pas empêché certains Etats de l'est de l'Europe de notifier formellement leur démission de l'institution. Pour sauver la face, l'OMS a considéré que les membres démissionnaires étaient en fait des "membres non actifs".

La procédure de sortie de l'Union au sens de l'article précité ne concerne pas les Etats ou entités non souveraines qui perdent leur qualité de Pays-membre à la suite de changements politiques tels qu'annexion, fusion ou disparition d'un Etat.

B. Exclusion de l'Union

Aucune institution spécialisée de l'ONU n'a, dans son acte constitutif, un article concernant l'exclusion d'un membre de l'organisation. Seul l'acte constitutif de l'UNESCO prévoit qu'un Etat cesse "ipso facto" d'être membre s'il a été exclu de l'ONU¹. Toutefois, diverses tentatives ont été faites à l'OIT, à l'OMS ainsi qu'à l'UNESCO en vue d'introduire une clause d'exclusion dans les actes, mais les conditions requises pour l'adoption ou la mise en vigueur d'un tel amendement n'ont jamais été réunies jusqu'ici. Cette initiative qui visait l'Afrique du Sud et sa politique d'apartheid n'a pas empêché lesdites organisations d'expulser la délégation de cet Etat de certaines réunions ou de lui interdire la participation à certaines réunions, ce qui a généralement entraîné le retrait volontaire de ce pays de l'organisation considérée.

La situation de l'UPU en la matière est un peu particulière. La proposition qui avait été présentée par la Colombie au Congrès de Vienne 1964 en vue de réglementer l'expulsion des membres de l'Union a été retirée avant d'être mise en discussion². D'autre part, ce même Congrès s'est refusé à exclure l'Afrique du Sud de l'UPU malgré la proposition qui avait été faite dans ce sens. Il s'est contenté d'exclure de sa réunion la délégation de ce Pays, qui s'était rendue à Vienne. L'Afrique du Sud a donc conservé sa qualité de Pays-membre et elle a adhéré ensuite aux Actes adoptés par ce Congrès sur la base de l'article unique du Protocole final de la Constitution³. Le Congrès de Tokyo 1969 a également adopté à sa 13e séance plénière une résolution qui expulsait la délégation sud-africaine de cette réunion (proposition 1025/Rev).

C. Suspension de la qualité de Pays-membre

Les actes constitutifs de la plupart des institutions spécialisées de l'ONU prévoient que les Etats-membres peuvent être suspendus dans l'exercice de leurs droits ou du moins de certains d'entre eux (droit de vote, d'éligibilité au sein des organes restreints) s'ils ne paient pas régulièrement leur part

1 UNESCO, Conv., art. II, alinéa 5.

2 Prop. 1540, Doc du Congrès de Vienne 1964, tome II, p. 972.

3 L'article unique du Protocole final a la teneur suivante:

"Article unique

Adhésion à la Constitution

Les Pays-membres de l'Union qui n'ont pas signé la Constitution peuvent y adhérer en tout temps. L'instrument d'adhésion est adressé par la voie diplomatique au Gouvernement du Pays-siège de l'Union et, par ce dernier, aux Gouvernements des Pays-membres de l'Union."

contributive aux dépenses de l'organisation. Dans certaines institutions, cette suspension est même automatique; elle peut cependant être rapportée si l'assemblée générale en décide ainsi⁴. L'OMS prévoit que la suspension peut également avoir lieu dans d'autres circonstances exceptionnelles (Const. art. 7). Se fondant sur cette disposition, l'Assemblée de la Santé a suspendu en 1964 l'Afrique du Sud de son droit de vote.

Les Actes de l'UPU ne contiennent aucune clause de suspension, mais le Congrès de Paris 1947 a suspendu certains Pays-membres pour des motifs d'ordre politique et cette suspension a duré plusieurs années.

1^o Cas de l'Espagne et des Colonies espagnoles

Bien que l'Accord ONU-UPU ne fût pas en vigueur, ni même adopté à l'époque du Congrès de Paris 1947, le Secrétaire général des Nations Unies avait adressé au Ministère des affaires étrangères de la République française une lettre rappelant la résolution adoptée le 12 décembre 1946 par l'Assemblée générale de l'ONU, résolution aux termes de laquelle cette Assemblée recommandait que l'on empêchât le Gouvernement espagnol franquiste d'adhérer à des institutions spécialisées établies par les Nations Unies ou reliées à l'organisation⁵. Le Secrétaire général de l'ONU terminait sa lettre en priant le Ministère des affaires étrangères "d'examiner l'opportunité de ne pas envoyer d'invitation au Gouvernement espagnol franquiste en vue de sa participation au Congrès de Paris".

Déférant à cette demande, le Gouvernement français s'abstint d'inviter l'Espagne et ses Colonies au XII^e Congrès de l'UPU, non sans en avoir averti les autres Pays-membres.

L'attitude prise par la France en cette matière fut longuement discutée et controversée à l'ouverture du Congrès, car elle mettait en cause l'indépendance politique de l'UPU vis-à-vis de l'ONU⁶. Finalement, la décision française fut confirmée par un large vote majoritaire. L'Espagne, l'Ensemble des colonies espagnoles et le Maroc (zone espagnole) ne participèrent donc pas au Congrès de Paris et n'en signèrent pas les Actes, mais un article fut inséré à leur intention dans le Protocole final de la Convention postale universelle, afin de leur permettre d'adhérer aux Actes de l'Union dès que la résolution des Nations Unies serait rapportée ou devenue sans objet⁷.

4 UNESCO. Conv., art. IV, alinéa 8, lettres b et c; OIT, Const. art. 15, alinéa 4; FAO, Acte constitutif, art. III, alinéa 4.

5 Doc Congrès de Paris 1947, tome II, page 251.

6 Doc Congrès de Paris 1947, tome II, pages 105, 106, 147, 210, 238 à 268, 295, 872.

7 Article XVII du Protocole final de la Convention de Paris 1947.

Soucieuse cependant d'assurer l'échange international du courrier avec ces trois Pays-membres⁸, la Commission exécutive et de liaison fit savoir à leurs Administrations, par l'intermédiaire du Bureau international, qu'elles avaient la possibilité d'appliquer provisoirement les Actes du Congrès de Paris en vigueur depuis le 1er juillet 1948 en adressant une communication dans ce sens aux Administrations de l'Union, au besoin par la voie d'une circulaire du Bureau international⁹. L'Espagne et ses Colonies donnèrent une suite favorable à cette suggestion¹⁰. La mesure prise à leur encontre par le Congrès de Paris n'avait donc pratiquement eu pour effet que de les priver de leur participation au Congrès et d'une éligibilité éventuelle au sein de la Commission exécutive et de liaison. En 1951, l'Espagne et ses Colonies retrouvèrent leur place au sein de l'UPU en adhérant aux Actes du Congrès de Paris conformément à l'article XVII du Protocole final de la Convention.

2^o Cas de l'Allemagne après la Deuxième guerre mondiale

Après la capitulation de l'Allemagne le 8 mai 1945, le pouvoir central allemand n'existait plus; les Alliés¹¹, sans prétendre annexer l'Allemagne, exerçaient l'Autorité suprême en vertu de la déclaration de Berlin du 5 juin 1945 par l'intermédiaire des Quatre Commandants en chef. Dès lors, l'Allemagne fut représentée au Congrès de Paris par le Comité allié de contrôle qui y assista en qualité d'observateur et n'en signa pas les Actes. Dans le Protocole final de la Convention, on inséra néanmoins une disposition par laquelle l'Allemagne momentanément empêchée d'adhérer à la Convention et aux Arrangements était autorisée, sans se soumettre aux formalités d'admission à l'Union, d'adhérer aux Actes de celle-ci lorsque l'autorité responsable le jugerait opportun^{12,13}.

8 L'Espagne, l'Ensemble des colonies espagnoles et le Maroc (zone espagnole).

9 Documents CEL 1948, p. 140 à 147.

10 Circulaire B1 146/1948. Quant aux relations entre le Bureau international et l'Espagne ainsi que ses colonies, il fut admis que le Bureau continuerait à leur fournir, comme antérieurement et dans la même mesure, la totalité des publications, documents, recueils, circulaires, bulletins etc. qu'il enverrait aux membres de l'Union, à la condition que lesdites Administrations acceptassent d'en payer la contre-valeur sous la forme d'un versement annuel correspondant au montant de la quote-part prévue pour la classe de contribution à laquelle elles appartenaient.

11 Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne et URSS.

12 Conv. de Paris 1947, Prot. fin., art. XVII, § 2.

13 En attendant que la situation de l'Allemagne soit réglée par voie d'adhésion, la Commission provisoire des postes et télécommunications (PROCOM) s'engagea à appliquer les dispositions de l'UPU sur les territoires sous contrôle américain, britannique et français (circulaire 192/1948).

Une telle décision n'étant pas intervenue avant le Congrès de Bruxelles 1952 et le sort de l'Allemagne s'étant développé dans le sens que l'on sait avec deux Gouvernements distincts, ce Pays ne fut pas invité audit Congrès, mais des observateurs y furent admis au nom des Zones d'occupation américaine, britannique et française, d'une part, et de la Zone d'occupation soviétique, d'autre part. Le Congrès reprit dans le Protocole final de la Convention révisée la disposition précitée du Congrès de Paris¹⁴.

En 1955, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne fit déposer auprès du Gouvernement belge un instrument d'adhésion aux Actes du Congrès de Bruxelles en se fondant sur l'article XIX du Protocole final de la Convention postale universelle¹⁵. Ce dépôt fut notifié à l'ensemble des Pays-membres de l'Union et, depuis lors, c'est le Gouvernement en question qui représente l'Allemagne au sein de l'UPU et qui signe sous cette dénomination les Actes des Congrès.

Lors des trois Congrès qui suivirent (Ottawa 1957 Vienne 1964 et Tokyo 1969), la représentation de l'Allemagne par le Gouvernement de la République fédérale a donné lieu à de très longs débats sans apporter de changements à la situation antérieure¹⁶. Des propositions y ont également été présentées en vue de l'admission de la République démocratique allemande, mais elles furent rejetées¹⁷. En 1965, le Gouvernement de ce Pays prit l'initiative d'adhérer aux Actes de l'Union par une note adressée au Gouvernement suisse. Comme celui-ci n'y donna aucune suite, la République démocratique allemande se substitua au dépositaire et notifia elle-même son adhésion à l'ensemble des Pays-membres de l'Union en se fondant sur l'article unique du Protocole final de la Constitution¹⁸. Au Congrès de Tokyo 1969, la délégation polonaise présenta des pouvoirs autorisant son chef à représenter la République démocratique allemande audit Congrès. Ces pouvoirs ne furent pas pris en considération par la Commission de vérification des pouvoirs.

14 Art. XIX du Prot. fin. de la Conv. de Bruxelles 1952.

15 Circulaire du BI 154/1955.

16 Doc Congrès d'Ottawa 1957, tome II, p. 189 à 192, 1166 à 1167; Vienne 1964, tome II, p. 610 à 612, 660 à 666, 728 à 730. Pour le Congrès de Tokyo 1969, les Documents officiels ne sont pas encore parus au moment de l'impression de ce livre.

17 Doc Congrès d'Ottawa 1957, tome II, p. 174, 179 à 184, 193.

18 Le texte de l'article unique de la Constitution est reproduit dans la note 3, p. 92.

3^o Cas de la Corée et du Japon

La Corée et le Japon ne furent pas invités au Congrès de Paris 1947 pour des motifs analogues à ceux invoqués pour l'Allemagne, mais ils furent mis au bénéfice de l'article XVII, § 2, du Protocole final de la Convention de Paris et recouvrèrent l'exercice de leurs droits et obligations de Pays-membre respectivement en 1949 et 1952¹⁹.

¹⁹ Pour le Japon: circulaire BI 60/1949 et 49/1950; pour la Corée: circulaire BI 13/1952.

Succession d'Etats. Déclaration de continuité

Malgré l'histoire presque centenaire de l'UPU et les transformations politiques fondamentales qui se sont produites durant cette période, le problème de la "succession d'Etats" n'a pas posé de questions très complexes par rapport aux Actes de l'UPU; pourtant, il mérite d'être évoqué ici, car la pratique qui s'est instaurée dans ce domaine diffère fondamentalement sur un point de la pratique des autres organisations internationales et des principes admis par la doctrine contemporaine.

La succession d'Etats est un problème très actuel qui a pris beaucoup d'importance avec l'accession à l'indépendance des territoires autrefois colonisés. De nombreux auteurs s'en sont occupés¹ et l'Assemblée générale de l'ONU a même créé au sein de la 6e Commission une sous-commission chargée d'étudier tous les aspects de ce problème qui consiste à savoir dans quelle mesure l'Etat successeur est lié par les obligations de son prédécesseur et dans quelle mesure il doit bénéficier des droits appartenant à ce dernier².

Les auteurs distinguent en général entre les traités bilatéraux et les traités multilatéraux qui appellent des solutions différentes. Parmi les traités multilatéraux, ils font également une distinction fondamentale entre ceux qui sont constitutifs d'une organisation internationale et les autres. Pour les premiers, ils estiment que la qualité de partie à une organisation ne peut s'acquérir par succession. Celle-ci doit, à leur avis, être formellement acquise selon la procédure d'admission prévue par l'acte constitutif, même si l'Etat en question participait déjà, comme colonie ou à un autre titre, à l'activité de l'organisation considérée. Cette opinion se fonde avant tout sur la pratique de l'ONU qui est dictée par des considérations politiques et sur celles de certaines institutions spécialisées qui ne reconnaissent aux territoires que des droits et des obligations limités.

Or la pratique de l'UPU contredit cette manière de voir, car plusieurs territoires non souverains qui avaient la qualité de Pays-membres avant leur

- 1 Parmi les récentes publications signalons: Rousseau, la Succession d'Etat, Paris, Cours de doctorat 1961-1962; O'Connell: Independence and State succession to treaties, dans *British Yearbook of Int. Law* 1962, p. 84; Zemanek, "State succession after decolonisation" dans *Recueil des cours de l'Académie de La Haye* 1965, III, p. 187; Andrea G. Mochi Onory, les aspects du problème de la succession aux traités dans la *R.G.D.I.P.*, tome 72 (1968), p. 565-655.
- 2 Au sein de la Commission du droit international de l'ONU, le problème de la succession d'Etat est à l'étude depuis 1949. Il a fait l'objet de nombreuses études sous la responsabilité d'éminents rapporteurs spéciaux tels que Lachs, Waldock, Bedjaoui.

accession à l'indépendance l'ont conservée en présentant simplement une déclaration de continuité. Tel fut notamment le cas de l'Indonésie, du Congo (Kinshasa), de la Tunisie et du Maroc. En revanche, l'Algérie, qui se trouvait dans la même situation et qui aurait pu suivre la même procédure, préféra, pour des motifs d'ordre politique, recourir à la procédure normale d'admission.

L'UPU n'admet pas, par contre, que les territoires qui faisaient simplement partie d'un "Ensemble de territoires" ayant en tant que tel la qualité de Pays-membre (Territoires britanniques d'outre-mer, Territoires espagnoles de l'Afrique etc.) régularisent leur situation après l'accession à l'indépendance par une déclaration de continuité. La quasi-totalité des colonies françaises et britanniques d'Afrique durent ainsi se soumettre, selon qu'ils étaient Membres des Nations Unies ou non, à la procédure d'adhésion ou d'admission prévue à l'article 11 de la Constitution.

Ces procédures différentes pour les entités non souveraines peuvent trouver leur justification, à notre avis, dans le principe "Nemo plus juris transferre potest quam ipse habet". Il est évident, en effet qu'un nouvel Etat ne peut recevoir par succession la qualité de Pays-membre, alors qu'avant son indépendance son territoire ne jouissait pas des droits et obligations attachés à cette qualité (droit de vote, représentation aux réunions de l'Union, éligibilité au sein des organes restreints, paiement des mêmes contributions que les Pays-membres). En revanche, pour les Pays qui avaient déjà cet ensemble de droits et d'obligations avant l'indépendance, il est normal qu'ils aient pu les conserver par une simple déclaration de continuité. Il convient de noter que cette solution ne contredit nullement celle qui a été adoptée dans d'autres organisations pour leurs membres associés, puisque ceux-ci n'ont pas tous les droits et devoirs des membres.

Quant aux autres cas de succession d'Etats (cession, fusion, annexion, sécession, démembrement et révolutions), ils n'ont pas posé de problèmes particuliers à l'UPU. La qualité de Pays-membre y a été résolue comme dans les autres organisations, c'est-à-dire en fonction des circonstances politiques qui étaient à l'origine de ces événements. C'est ainsi que parmi les pays qui connurent des révolutions, l'URSS préféra faire acte d'adhésion en 1924 plutôt que de s'appuyer sur la qualité de Pays-membre qu'avait la Russie tsariste depuis l'origine de l'UPU pour présenter une simple déclaration de continuité. Quant aux révolutions qui se sont produites dans certains Etats de l'Amérique Centrale ou du Sud, elles n'ont pas affecté la qualité de Pays-membre de l'UPU, la continuité ayant été assurée par des déclarations générales ou par l'attitude "de facto" des nouveaux Gouvernements.

Signalons cependant que, lorsque la République Arabe Unie fut créée en 1958, les Provinces syrienne et égyptienne de ce nouvel Etat conservèrent chacune une voix distincte au sein de l'UPU, alors qu'à l'ONU le nouvel Etat disposa d'une seule voix jusqu'à ce que la Syrie recouvre son indépendance en 1961.

Lors du partage de l'Inde britannique, en 1947, en deux Etats indépendants: la République de l'Inde et celle du Pakistan, seul le Pakistan fut invité à présenter une demande d'admission à l'UPU, l'Etat indien conservant la qualité acquise par l'Inde britannique³, malgré le morcellement de son territoire et le changement radical de sa constitution.

3 Il en fut de même à l'ONU où la 6e Commission (Commission juridique) fut invitée à donner son avis (cf. Répertoire de la Pratique suivie par les organes des Nations Unies, I, art. 4, §§ 32-37).

QUATRIEME PARTIE

Les organes de l'Union postale universelle

Chapitre I

Généralités

Les organes constituent des éléments essentiels pour l'acquisition de la personnalité par des organisations internationales, comme ils le sont du reste pour les Etats¹, sujets par excellence du droit international public. C'est en créant de tels organes que certaines conférences se transformèrent en organisations et c'est par le développement de leurs compétences que les organisations acquièrent la personnalité juridique. Les auteurs s'accordent en effet à reconnaître que l'organe assure la continuité de l'organisation dans le temps (sa permanence) et lui donne une volonté indépendante de celle des Pays-membres, une volonté sans laquelle il n'est pas possible de parler de personnalité juridique².

Cette conception de l'organe explique dans une certaine mesure pour quelles raisons la personnalité des premières organisations ne fut pas reconnue à l'origine. Les premiers Bureaux internationaux, qui étaient les seuls organes permanents des organisations de l'époque, avaient des compétences si limitées qu'on ne pouvait leur reconnaître une volonté propre et indépendante de celles des Etats membres.

Actuellement, les institutions spécialisées des Nations Unies ont une structure assez semblable qui se compose de trois organes principaux: l'Assemblée générale, le Conseil et le Secrétariat. A part cela, il existe souvent des commissions techniques, juridiques ou autres qui sont très importantes pour l'activité de l'organisation, mais qui ne jouent pas un rôle aussi essentiel. Les organes principaux remplissent des fonctions législatives, exécutives, administratives et même judiciaires, mais la répartition de ces fonctions entre les divers organes varie beaucoup. Elle n'est pas dictée par le souci de réaliser

1 Carré de Malberg, *Op. cit.*, tome I, p. 256 s.

2 Selon Carré de Malberg, l'acquisition par une collectivité de la personnalité juridique est subordonnée, avant tout, à la condition que cette collectivité se soit constituée et organisée de façon à assurer en elle l'unité de volonté, de puissance et d'activité. C'est dans l'accomplissement de cette condition que réside la cause déterminante véritable de la personnalité juridique; c'est par là, en effet, que la collectivité se transforme en un être unique, capable désormais de devenir un sujet de droits (*Op. cit.*, tome II, p. 286).

l'équilibre politique des pouvoirs dont parlait Montesquieu à propos des Etats. Du reste, les problèmes et les fonctions des Etats sont fondamentalement différents. Cette répartition répond avant tout au principe de la division du travail et à des considérations pratiques. En d'autres termes, il arrive fréquemment qu'un même organe cumule plusieurs fonctions.

L'*Assemblée générale*, dont l'appellation varie d'une institution à l'autre, a généralement quatre fonctions.

- 1^o Elle élabore et revise les actes constitutifs de l'organisation ainsi que les traités et les accords en forme simplifiée qui régissent son domaine.
- 2^o Elle fixe la politique générale de l'organisation dans le cadre des actes constitutifs.
- 3^o Elle contrôle l'activité des autres organes, dont elle approuve généralement les rapports de gestion et nomme ordinairement les membres. En ce qui concerne le Secrétariat, l'Assemblée générale se borne pratiquement à nommer son chef quand cette compétence n'est pas dévolue au Conseil exécutif.
- 4^o Elle détermine la politique financière de l'organisation dont elle arrête souvent le budget ou du moins le montant maximal des dépenses. Elle approuve également sous des formes diverses la gestion financière de l'organisation.

Le but de l'organisation et la fréquence des réunions influent sur l'importance que revêt chacune des fonctions précitées. C'est ainsi que, dans de grandes organisations comme la FAO, l'UNESCO et l'OMS, l'activité législative est fort peu importante, voire nulle. Ces institutions ont, avant tout, ce qu'il est convenu d'appeler une activité opérationnelle, c'est-à-dire qu'elles mettent en oeuvre et exécutent elles-mêmes des programmes d'activité destinés à réaliser les buts de l'organisation. L'assistance technique sous toutes ses formes y prend une part prépondérante. Ainsi l'Assemblée générale est principalement préoccupée par la mise au point du programme d'activité de l'organisation.

Dans d'autres organisations, telles que l'OACI, l'UIT, l'IMCO et l'UPU, l'activité principale de l'assemblée générale est d'ordre législatif et réglementaire. Il s'agit surtout d'élaborer ou de reviser des traités ou des accords en forme simplifiée³ dans le but de perfectionner et de coordonner sur le plan mondial des services de communications et de transport. L'assistance technique n'y joue qu'un rôle accessoire et complémentaire.

La périodicité des réunions de l'assemblée générale influe également sur la répartition des fonctions. Lorsque elle se réunit tous les ans⁴ ou tous les deux

3 Sur les accords en forme simplifiée, voir Charles Rousseau, *Op. cit.*, p. 249 à 263.

4 OIT, OMS

ans⁵, ses compétences administratives sont beaucoup plus étendues que dans les organisations où elle se réunit tous les trois ans⁶ ou tous les cinq ans⁷. A l'OMS, par exemple, il incombe à l'Assemblée mondiale de la santé de nommer le Directeur général de l'organisation, d'étudier et d'approuver les rapports et les activités du Secrétariat, d'examiner et d'approuver le budget, d'adopter le statut du personnel etc.⁸, alors que la plupart de ces tâches sont dévolues aux organes restreints dans des organisations comme l'UIT et l'UPU.

Toutes les institutions spécialisées ont également un *conseil* restreint⁹ qui est chargé de tâches essentiellement administratives dont l'étendue varie selon celles que l'assemblée générale s'est réservées. Chaque Etat membre est éligible au sein de cet organe restreint dont la composition obéit au principe d'une répartition géographique équitable. L'application de ce principe varie d'une institution à l'autre; il se trouve généralement tempéré par certaines règles qui donnent aux pays ayant le plus d'expérience dans le domaine propre de chaque organisation la possibilité de faire plus aisément partie du conseil restreint. La Constitution de l'OIT prévoit que, sur les vingt-quatre personnes représentant les Gouvernements, dix seront nommées par les Membres dont l'importance industrielle est la plus considérable¹⁰. A l'UNESCO, la Conférence générale doit s'efforcer, lors de l'élection des membres du Conseil exécutif, d'y faire figurer des personnalités compétentes dans le domaine des arts, des lettres, des sciences, de l'éducation et de la diffusion de la pensée¹¹.

Quant au *Secrétariat*, sa fonction est très semblable dans les diverses institutions. Il élabore et publie les nombreux documents que nécessite l'activité de l'organisation. Il prépare les réunions des organes et en assume le secrétariat. Il fait les études et donne les avis qui lui sont demandés. Parfois, il intervient comme dépositaire dans la procédure d'approbation des traités et des autres accords conclus sous les auspices de l'organisation¹². En matière d'assistance technique, les Secrétariats ont généralement un rôle important.

5 FAO, UNESCO, IMCO

6 OACI

7 UIT, UPU.

8 Constitution de l'OMS, art. 18, et résolution WHA 4.51, amendée par WHA 12.33.

9 Actuellement le nombre des membres du Conseil restreint est le suivant: OMS, 24; UIT, 29; UNESCO, 30; FAO, 34; OIT, 48. A l'OIT, la situation est très particulière.

Le Conseil d'administration de cette organisation groupe non seulement des représentants des Gouvernements (24), mais également des représentants des employeurs (12) et des représentants des travailleurs (12).

10 Constitution de l'OIT, art. 7, al. 2.

11 Convention de l'UNESCO, art. V, ch. 2.

12 Voir p. 38 et suivantes.

Au sein de l'Union postale universelle, la situation est fondamentalement semblable à celles des autres institutions spécialisées. Les piliers de l'organisation sont le Congrès, le Conseil exécutif et le Bureau international. Cependant, une place particulière est réservée au Conseil consultatif des études postales (CCEP) qui est chargé d'études techniques et qui est considéré comme un organe permanent¹³. D'autres organes ont également été créés pour des fonctions occasionnelles ou temporaires¹⁴. Enfin, on peut ranger parmi les organes de l'Union, bien qu'il s'agisse plutôt d'un pseudo-organe, l'Autorité de surveillance du Bureau international, qui est constituée par le Gouvernement suisse.

Cela étant, la liste complète des organes de l'UPU comprend:

- le Congrès
- les Congrès extraordinaires
- les Conférences administratives
- le Conseil exécutif
- le Conseil consultatif des études postales
- les Commissions spéciales
- le Bureau international
- l'Autorité de surveillance

Ces divers organes feront l'objet des chapitres suivants.

13 Const., art. 13, § 2.

14 Voir notamment Commissions spéciales (p. 128)

Chapitre II

Le Congrès

A. Composition

“Le Congrès se compose des représentants des Pays-membres de l’Union.” Cette disposition, qui figure à l’article 14, § 2, de la Constitution de l’UPU, donne à chaque Pays-membre le droit de participer aux réunions périodiques de l’organe suprême. Cependant, certaines circonstances politiques ont apporté quelques exceptions à ce principe, notamment après la Deuxième guerre mondiale. Ce fut le cas entre autres de l’Allemagne, de l’Espagne, des Colonies espagnoles, du Japon et de la Corée qui, pour des considérations juridico-politiques, ne furent pas invités à envoyer des représentants au Congrès de Paris en 1947. Plus récemment encore, la délégation de l’Afrique du Sud fut expulsée des Congrès de Vienne 1964 et de Tokyo 1969 en raison de sa politique d’apartheid¹.

Les représentants des Pays-membres doivent être des plénipotentiaires munis de pouvoirs les autorisant à négocier et à signer les Actes adoptés par les Congrès. A part ces représentants au sens étroit du terme, les Pays-membres peuvent envoyer au Congrès des délégués qui ont simplement le pouvoir de négocier, ou même des personnes qui n’ont aucun pouvoir diplomatique et qui participent au Congrès en qualité d’experts, de secrétaires, bref de ceux que l’on appelle des “fonctionnaires attachés”. Le nombre de plénipotentiaires que chaque Pays-membre est autorisé à envoyer est illimité, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des autres institutions spécialisées. A Vienne, en 1964, il y eut cinq cent vingt participants qui représentaient 122 Pays-membres.

Les Pays-membres peuvent au besoin se faire représenter par la délégation d’un autre Pays-membre. Toutefois, il est entendu qu’une délégation ne peut représenter qu’un seul Pays-membre autre que le sien².

Les pouvoirs dont sont munis les plénipotentiaires doivent répondre aux conditions habituellement requises par le droit international public, c’est-à-dire émaner du chef de l’Etat, du chef du Gouvernement ou du Ministre des affaires étrangères. Dès l’ouverture d’un Congrès, ils sont soumis à une Commission de vérification des pouvoirs qui se prononce sur leur recevabilité.

1 Quant à l’effet de ces suspensions de la qualité de Pays-membre, voir p. 92.

2 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 101, § 2. Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969

Les représentants non munis de pouvoirs ou qui n'ont pas déposé leurs pouvoirs, ou dont les pouvoirs sont entachés d'irrégularités, peuvent, s'ils ont été annoncés par leur Gouvernement au Gouvernement du Pays invitant, prendre part aux délibérations et voter jusqu'au moment où le Congrès aura approuvé le rapport définitif de la Commission de vérification des pouvoirs. Passé ce délai, seuls les représentants dont les pouvoirs ont été reconnus en bonne et due forme sont admis à voter et à signer³. Au Congrès de Vienne 1964, les pouvoirs des représentants de deux Pays-membres n'obtinrent pas l'agrément de la Commission de vérification des pouvoirs.

Depuis qu'elle est une institution spécialisée de l'ONU, l'Union postale universelle a admis que des organismes étrangers au service postal participent en qualité d'observateur aux réunions de certains organes et notamment à celles du Congrès, mais la porte n'est pas grande ouverte. Les invitations sont très limitées. Seules l'ONU et les Unions postales restreintes ont le droit de participer aux réunions du Congrès en vertu de dispositions expresses⁴. En ce qui concerne les autres organisations intergouvernementales et non gouvernementales, il faut une décision expresse du Conseil exécutif pour les premières et du Congrès lui-même pour les secondes. Cette participation est limitée aux séances où sont discutées des questions intéressant ces organisations. A Vienne en 1964 furent admis les observateurs de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

A l'égard des organisations non gouvernementales, les Congrès se sont montrés très réticents. A Paris en 1947, le Congrès a refusé, comme il l'avait déjà fait en 1929 et en 1939, d'admettre des observateurs de la Chambre de commerce internationale qui désirait simplement faire entendre ses désirs en matière de service postal international au cours d'une séance plénière⁵.

D'autre part, malgré les contacts fréquents et constants qu'elle entretient avec l'Association internationale du transport aérien (IATA) au sein d'un Comité "ad hoc" depuis 1947, l'UPU n'a pas jugé opportun d'admettre des représentants de cette organisation au Congrès.

Celui-ci n'a pas non plus ouvert ses portes aux représentants des associations professionnelles de postiers, bien que des demandes aient été faites dans ce sens.

3 Art. 3, §3, du Règlement intérieur du XVI Congrès.

4 Pour l'ONU, art. II de l'Accord ONU-UPU; pour les Unions postales restreintes, art. 8, §2, de la Const.

5 Doc Congrès de Paris 1947, tome I, p. 8; tome II, p. 21 et 22, 31, 43 à 45.

B. Compétences

Le traité de Berne 1874 prévoyait qu'un Congrès de plénipotentiaires représentant les parties au traité se réunirait en vue de perfectionner le système de l'Union, d'y introduire les améliorations jugées nécessaires et de discuter les affaires communes. En fait, le travail du Congrès fut pendant de nombreuses décennies d'ordre purement législatif. Le but essentiel sinon unique de ces réunions était de reviser les Actes de l'Union ou d'en adopter de nouveaux. Actuellement, la situation a quelque peu changé, mais la révision des Actes de l'Union demeure la tâche essentielle du Congrès. Le dernier Congrès, qui s'est tenu à Tokyo en 1969, par exemple, a été saisi d'environ mille cent cinquante propositions d'amendement des Actes qui ont été examinées en l'espace de six semaines.

Cependant, les questions administratives portées devant le Congrès de l'UPU sont beaucoup plus nombreuses qu'autrefois, surtout depuis la création des organes restreints que sont le Conseil exécutif et le Conseil consultatif des études postales. On y nomme les membres de ces Conseils, on y fixe leur mandat pour l'intervalle entre deux Congrès et on y examine leurs rapports d'activité. A cela s'ajoutent certains problèmes administratifs que posent les diverses formes d'assistance technique pratiquées à l'UPU et, bien entendu, les problèmes financiers.

Malgré sa vocation purement technique et les efforts qu'elle a déployés pour garder son caractère apolitique, l'UPU n'échappe pas aux problèmes politiques qui agitent et divisent le monde. Tous les Congrès qui ont eu lieu depuis la Deuxième guerre mondiale ont subi les contrecoups de ces problèmes qui concernent actuellement l'Afrique du Sud, l'Allemagne, la Chine, la Corée, le Vietnam, les Colonies portugaises etc.

Les Actes de l'UPU ne mentionnent que quelques attributions particulières du Congrès. On ne trouve nulle part une énumération exhaustive ou même simplement indicative des principales attributions de cet organe. Cela a été fait intentionnellement. Lors de la révision générale de la Convention postale universelle, le Congrès de Vienne 1964 n'a pas voulu d'une telle énumération qui, de l'avis d'aucuns, eût pu avoir un effet limitatif. Il considéra qu'il avait une compétence générale pour toutes les questions relatives à l'Union⁶. Cette compétence des compétences⁷ découle de sa qualité d'organe suprême qui a été mentionnée à l'article 14, § 1, de la Constitution.

6 Documents de la révision générale de la Convention 1959. p. 19. 210 et 347.

7 Expression empruntée à la conception allemande de l'Etat. Voir notamment: Jellinek (Allg. Staatslehre, 2e éd., p. 467 s.).

C. Organisation

Depuis sa fondation, l'Union postale universelle s'est réunie quinze fois en Congrès dans diverses parties du monde¹. Le premier Congrès tenu à Berne estima que les Congrès devaient se tenir tous les trois ans au plus tard, mais le

1 Note sur les Congrès, leur durée, ainsi que le nombre des participants, des Pays représentés et des propositions.

	Jours	Délégués	Fonctionnaires attachés, experts etc.	Total des participants	Pays représentés	Nombre de propositions
1. Berne 1874 (15 septembre–9 octobre)	25	33	9	42	22	–
2. Paris 1878 (2 mai–4 juin)	34	54	9	63	37	413
3. Lisbonne 1885 (4 février–21 mars)	46	57	27	84	48	818
4. Vienne 1891 (20 mai–4 juillet)	46	74	25	99	49	553
5. Washington 1897 (5 mai–15 juin)	42	86	17	103	56	653
6. Rome 1906 (7 avril–26 mai)	50	107	26	133	63	798
7. Madrid 1920 (1er octobre–30 novembre)	61	138	33	171	69	2248
8. Stockholm 1924 (4 juillet–28 août)	56	148	34	182	78	1501
9. Londres 1929 (10 mai–28 juin)	50	148	31	179	85	1895
10. Le Caire 1934 (1er février–20 mars)	48	121	32	153	81	1666
11. Buenos Aires 1939 (1er avril–23 mai)	53	141	33	174	81	1108
12. Paris 1947 (7 mai–5 juillet)	60	208	83	291	79	821
13. Bruxelles 1952 (14 mai–11 juillet)	59	228	55	283	91	1712
14. Ottawa 1957 (4 août–3 octobre)	51	241	49	290	96	1288
15. Vienne 1964 (29 mai–11 juillet)	44	466	54	520	122	1244*
16. Tokyo 1969 (1er octobre–14 novembre)	45	473	50	523	133	1153

Tableau extrait des Actes de l'Union postale universelle révisés à Vienne 1964 et annotés par les soins du Bureau international, 1er fascicule, page 77.

* Le tableau dont est extrait ce chiffre comporte par erreur le chiffre 1151.

Congrès de Paris 1878 prolongea cette périodicité à cinq ans. Diverses circonstances, telles que les deux guerres mondiales sont venues rompre ces périodicités quinquennales. Il incombe à chaque Congrès de fixer le lieu de réunion du Congrès suivant et ce choix se fait sur la base d'invitations formelles présentées par les Gouvernements des Pays-membres intéressés.

L'organisation matérielle d'un Congrès incombe au Pays invitant qui est tenu de fournir notamment les salles de conférences et autres bureaux nécessaires au secrétariat et aux délégués, ainsi que tout le personnel indispensable au déroulement optimal du Congrès. Il est de tradition que tous les frais afférents à cette organisation soient pris en charge par le Pays invitant.

Le Secrétariat proprement dit du Congrès est assumé en grande partie par le personnel du Bureau international sous la direction de son Directeur général qui remplit en l'occurrence la fonction de Secrétaire général.

Les documents et les propositions ne sont publiés par le Secrétariat du Congrès qu'en français, la seule langue officielle de l'Union, mais les Pays-membres désireux d'obtenir ces documents et propositions dans une autre langue peuvent installer à leurs frais des services de traduction au siège du Congrès.

Quant aux délibérations, elles font l'objet d'une traduction simultanée en quatre langues: français, anglais, espagnole et russe⁸. Cette pratique remonte au Congrès de Bruxelles en 1952. Antérieurement, seule la langue française était admise dans les délibérations.

Toutes les questions qui sont portées devant le Congrès doivent faire l'objet de propositions formelles ou de documents. Les propositions tendant à modifier les Actes de l'Union doivent parvenir au Bureau international avant l'ouverture du Congrès. Si elles sont introduites dans les six mois qui précèdent cette ouverture, un certain nombre d'appuis sont requis⁹. Après la date d'ouverture, le Congrès n'admet plus que les propositions ne modifiant pas les Actes et les amendements aux propositions présentées dans les délais¹⁰.

La quasi-totalité de ces propositions, amendements et documents sont examinés au sein de différentes Commissions avant d'être soumis pour décision définitive à l'assemblée plénière. En 1969, le Congrès a, pour faciliter le déroulement de ces travaux, créé les neuf Commissions suivantes:

8 D'autres langues peuvent être utilisées lorsque les installations techniques le permettent. Les frais y relatifs sont à la charge des Pays-membres intéressés.

9 Voir annotation 3, p. 41.

10 Voir p. 42.

- 1^o Commission de vérification des pouvoirs
- 2^o Commission des finances
- 3^o Commission consultative des études postales
- 4^o Commission générale, qui examine notamment les questions générales que le Congrès lui attribue et les propositions relatives à la Constitution et au Règlement général
- 5^o Commission de la poste aux lettres
- 6^o Commission de la poste aérienne
- 7^o Commission des valeurs déclarées et des colis postaux
- 8^o Commission des articles d'argent et abonnements aux journaux
- 9^o Commission de rédaction.

Malgré l'introduction de séances simultanées, le Congrès est devenu un appareil de plus en plus lourd. C'est pourquoi le Congrès de Vienne 1964 a demandé au Conseil exécutif d'examiner la possibilité de simplifier et d'accélérer les travaux des Congrès futurs¹¹. Or, cette initiative tourna court rapidement, car lors d'une consultation préalable qui eut lieu en 1965, les Administrations n'ont pas appuyé l'idée de confier la révision des Actes techniques à des Conférences administratives et de réserver aux Congrès les problèmes concernant les Actes fondamentaux que sont la Constitution de l'Union postale universelle, le Règlement général de l'UPU, la Convention postale universelle et son Règlement d'exécution¹².

Le Congrès est donc resté l'organe omnipotent de l'Union et la pratique traditionnelle n'a pas été modifiée que sur des points de détail.

11 Résolution C 10 du Congrès de Vienne.

12 Document CE 1965 – Doc 9 a, 1^o/Rev et 2^o, p. 261 à 335 et 769 à 770.

Chapitre III

Le Congrès extraordinaire

La Constitution de l'Union postale universelle dispose, à son article 15, qu'un Congrès extraordinaire peut être réuni à la demande ou avec l'assentiment des deux tiers au moins des Pays-membres de l'Union. Le but de ces Congrès n'est pas précisé, mais il y a lieu de considérer comme tels les Congrès qui se tiennent dans un but spécial et en dehors des périodes quinquennales habituelles. En fait, aucun Congrès extraordinaire n'a eu lieu depuis que l'UPU a adopté une disposition à ce sujet¹. On classe néanmoins comme tel le Congrès qui s'est tenu à Berne du 2 au 5 juillet 1900 pour célébrer le 25^e anniversaire de la fondation de l'Union postale universelle.

C'est le Conseil fédéral suisse qui prit l'initiative de ce Congrès et invita l'ensemble des Pays-membres à une brève rencontre commémorative faite essentiellement de discours, de réceptions et d'excursions. La seule décision concrète porta sur la construction du monument de l'Union postale universelle qui orne actuellement encore les abords du Palais fédéral et qui a été repris comme emblème officiel et déposé² de l'Union postale universelle.

D'une manière générale, la procédure à suivre pour la convocation d'un Congrès extraordinaire est la même que pour les autres Congrès, si ce n'est qu'il incombe aux Pays-membres ayant pris l'initiative de ce Congrès de fixer, d'entente avec le Bureau international, le lieu de cette réunion. Chaque Pays-membre a la possibilité de suggérer la réunion d'un Congrès extraordinaire, mais il faut que cette proposition soit appuyée par les deux tiers au moins des Pays-membres. Une telle initiative appartient également au Conseil exécutif.

1 Cette disposition a été introduite au Congrès de Stockholm en 1924 (art. 14).

2 Le Bureau international a demandé, en 1967, aux Bureaux internationaux réunis pour la propriété intellectuelle (BIRPI) que l'emblème de l'UPU soit protégé conformément à l'article 6ter de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, révisée à Stockholm en 1958.

Chapitre IV

Les Conférences administratives¹

Au congrès de Paris 1878, l'UPU a admis qu'une conférence administrative pouvait se réunir en lieu et place du Congrès, lorsque les deux tiers des Administrations postales en décideraient ainsi et que l'importance des questions à résoudre rendrait cette sorte de réunion préférable.

Ce qui distingue essentiellement la conférence administrative du Congrès est que la première n'est pas une réunion de plénipotentiaires habilités à arrêter des traités soumis à ratification et que son objet se limite à des problèmes techniques et administratifs. Certes les décisions que prennent les conférences administratives peuvent revêtir la forme d'accords internationaux ayant force obligatoire pour l'ensemble des Pays-membres, mais la nature et l'importance relative des obligations qu'ils contiennent ne justifient pas le respect du formalisme juridique prévu pour les traités au sens strict du mot.

Dans l'esprit des fondateurs de l'UPU, les Conférences administratives étaient destinées, avant tout, à l'adoption et à la révision des Règlements d'exécution. Or, comme nous l'avons exposé plus haut², ceux-ci furent revisés en Congrès, en même temps que les autres Actes. Ces Conférences ne jouèrent donc qu'un rôle très modeste dans cette organisation. L'UPU diffère en cela grandement de l'Union internationale des télécommunications, institution-sœur, qui recourt souvent aux conférences administratives pour traiter de questions particulières de télécommunication à l'échelon mondial ou régional³.

Les conférences administratives qui eurent lieu à l'UPU furent les suivantes:

- Berne 1876 (17 au 27 janvier) pour l'admission de certains ensembles coloniaux en qualité de Pays-membre de l'Union postale universelle, ainsi que pour la fixation des frais de transit maritime afférents aux parcours plus longs que ceux de l'Europe aux Etats-Unis d'Amérique et à l'Égypte.
- Paris 1880 (9 octobre au 3 novembre) pour conclure une convention spéciale concernant l'échange des colis postaux. Les délégués à cette conférence avaient toutefois des pouvoirs de plénipotentiaires.
- La Haye 1927 (1er au 10 septembre) pour l'établissement des dispositions sur la poste aérienne.

1 Const., art. 16.

2 Voir p. 25.

3 Convention de l'UIT, Montreux 1965, article 7.

Quelques conférences administratives restreintes complétèrent l'oeuvre de cette dernière. Elles eurent lieu à Bruxelles en 1930, à Prague en 1931, à La Haye et à Paris en 1937, ainsi qu'à Bruxelles en 1938, afin de favoriser le développement du transport par voie aérienne.

Le recours aux Conférences administratives a été réexaminé et rejeté dernièrement dans le cadre de l'étude entreprise en vue de simplifier et d'accélérer les travaux du Congrès. Ainsi donc, il ne semble pas que les Conférences administratives soient appelées, dans un proche avenir, à connaître de nouveaux développements.

Chapitre V

Le Conseil exécutif (CE)¹

(anciennement Commission exécutive et de liaison) (CEL)

A. Généralités

Dans l'intervalle des Congrès, le Conseil exécutif assure la continuité des travaux de l'Union postale universelle. Le rôle de cet organe est double. Il est à la fois celui d'un Conseil d'administration chargé d'assurer le bon fonctionnement de l'Union conformément aux Actes de l'UPU et celui d'une Commission d'étude qui est tenue d'examiner certains problèmes et de rapporter à leur sujet devant le Congrès aux fins de décisions.

Cet organe, dénommé antérieurement au Congrès de Vienne 1964 "Commission exécutive et de liaison" (CEL), a été créé au Congrès de Paris en 1947 pour deux raisons. L'une, extérieure à l'UPU, était que l'ONU en faisait une condition pour admettre cette organisation en qualité d'institution spécialisée². L'autre, interne, répondait au besoin qui se faisait de plus en plus sentir d'avoir un organe permanent qui pût se substituer aux Commissions spéciales créées antérieurement et occasionnellement pour étudier certains problèmes particuliers³. L'organe ainsi créé était en fait un compromis entre deux tendances qui opposaient au sein de l'UPU les tenants du statu quo et ceux qui préconisaient la création d'un Conseil d'administration aux attributions étendues, comme c'est le cas dans les autres institutions spécialisées. Cette solution de compromis se manifesta, d'une part, par le maintien de l'Autorité de surveillance, qui conserva ses compétences antérieures très importantes à l'égard du Bureau international et des finances de l'Union et, d'autre part, par la dénomination de Commission exécutive et de liaison que l'on voulut différente de celle des organes similaires des autres institutions.

En fait cependant, cette attitude initiale évolua dans le sens d'un alignement sur la pratique des autres institutions spécialisées et les compétences de l'Autorité de surveillance devinrent purement formelles, hormis en matières financières, cette autorité ne statuant généralement que sur préavis de la Commission exécutive et de liaison ou du Conseil exécutif pour les questions de sa compétence⁴.

1 Const., art. 17; Règl. gén. de Vienne 1964 et de Tokyo, art. 102.

2 Voir p. 72.

3 Voir p. 128 et suivantes.

4 En ce qui concerne la délimitation des compétences entre le Conseil exécutif et l'Autorité de surveillance, voir chap. IX, p. 144.

B. Composition et fonctionnement

Lorsque le Congrès de Paris créa la Commission exécutive et de liaison, en 1947, on discuta beaucoup d'une répartition continentale ou régionale des sièges de cet organe ainsi que du nombre de ceux-ci. Finalement, sur proposition de la Grande-Bretagne, il fut décidé de limiter à 19 le nombre des sièges et de les répartir en trois zones sur la base suivante: 9 sièges à l'Europe, 5 aux Amériques et 5 au groupe Asie-Afrique-Océanie⁵. Cette proposition se fondait sur les parts contributives que payaient les Pays-membres de ces zones pour couvrir les dépenses de l'UPU ainsi que sur l'importance du commerce extérieur des divers pays du monde⁶.

Au Congrès suivant, qui se tint à Bruxelles en 1952, les Pays-membres furent répartis non plus en trois, mais en cinq zones afin de mieux tenir compte du découpage géographique du monde et des affinités politiques. Le nombre des sièges fut élevé de 19 à 20 et l'on introduisit dans les Actes l'idée d'une répartition géographique équitable de ces sièges. Mais le monde d'alors étant encore fortement marqué par l'existence de nombreuses colonies, la répartition fut réalisée de la manière suivante:

Groupe 1 Hémisphère occidental (Amériques)	5 sièges
Groupe 2 Europe orientale et Asie du Nord	2 sièges
Groupe 3 Europe occidentale (Europe de l'Ouest)	5 sièges
Groupe 4 Europe du Sud-Est, Asie du Sud et Océanie	6 sièges
Groupe 5 Afrique	2 sièges

Douze ans plus tard, au Congrès de Vienne 1964, la répartition des sièges de la Commission exécutive et de liaison, devenue entretemps le Conseil exécutif, fut profondément bouleversée par l'accession à l'indépendance des Etats africains. La notion de la représentation géographique équitable reçut une nouvelle signification. Il fut admis que chaque groupe géographique serait représenté proportionnellement au nombre de Pays-membres qui le constituait, c'est-à-dire sur une base purement arithmétique.

Selon une pratique devenue traditionnelle, chaque groupe géographique désigne les Pays-membres qui feront partie du Conseil exécutif. Si une entente n'est pas possible, c'est alors le Congrès qui tranche par voie d'élection. Le

5 Doc Congrès de Paris, tome II, p. 998 à 1008. Les membres de cette première CEL furent les suivants: Amérique (Etats-Unis), Argentine, Australie, Brésil, Chine, Colombie, Egypte, France, Grande-Bretagne, Inde, Mexique, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, Tchécoslovaquie, Turquie, URSS, Yougoslavie.

6 Doc Congrès de Paris 1947, tome II, p. 1006.

nombre total des membres de cet organe restreint ayant été porté de 20 (Bruxelles 1952) à 27 (Vienne 1964) et 31 (Tokyo 1969), la situation est actuellement la suivante⁷ :

Groupe 1 Hémisphère occidental	6 sièges
Groupe 2 Europe orientale et Asie du Nord	3 sièges
Groupe 3 Europe occidentale	5 sièges
Groupe 4 Europe du Sud-Est, Asie du Sud et Océanie	8 sièges
Groupe 5 Afrique	9 sièges

En principe et selon la Constitution de l'UPU, les membres du Conseil exécutif ne représentent ni leur Pays, ni les groupes géographiques qui les ont choisis, et ils doivent exercer leur fonction au nom et dans l'intérêt exclusif de l'Union⁸. Pour assurer dans une certaine mesure l'application de ce principe, l'UPU chercha à dépolitiser le Conseil exécutif en en excluant plus ou moins complètement les diplomates. Le Règlement général précise en effet que le représentant de chacun des membres du Conseil exécutif est désigné par l'Administration postale de son Pays et qu'il doit être un fonctionnaire qualifié de cette Administration⁹. L'UPU s'est montrée stricte dans l'application de ces principes. Elle a refusé d'accepter en qualité de représentant d'un membre du Conseil exécutif un diplomate accrédité auprès du Gouvernement suisse; mais elle l'a admis toutefois à titre d'observateur. Il y a tout lieu de croire que l'UPU agirait de même à l'égard des membres des Missions permanentes accréditées auprès de l'ONU et des institutions spécialisées établies en Suisse. Cela n'empêche pas cependant les membres de ces missions ou d'autres diplomates d'accompagner le représentant en titre.

La moitié au moins des membres du CE est renouvelée à l'occasion de chaque Congrès. Aucun Pays-membre ne peut être choisi successivement par trois Congrès¹⁰. Ce constant renouvellement des membres du Conseil exécutif permet à un grand nombre de Pays-membres de participer activement, une

7 Les membres du Conseil exécutif élus par le Congrès de Tokyo 1969, sont les suivants: Etats-Unis d'Amérique, Australie, Autriche, Bulgarie, Cameroun, Colombie, Congo (Brazzaville), Ethiopie, Finlande, France, Inde, Indonésie, Iran, Italie, Japon, Liban, Maroc, Niger, Nigeria, Pakistan, Pays-Bas, Pérou, République Arabe Unie, Roumanie, Sénégal, Thaïlande, Trinité et Tobago, Tunisie, URSS, Uruguay, Vénézuéla.

8 Const., art. 17, § 2.

9 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 3. (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969).

10 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 2. (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969).

fois ou l'autre, au fonctionnement de l'UPU. En ce sens le renouvellement paraît très heureux; mais il prive souvent le CE du concours d'Administrations très actives et dévouées. Dans la plupart des autres institutions spécialisées, dont notamment l'UIT, les membres du Conseil exécutif (ou du Conseil d'administration) sont rééligibles sans qu'aucune limite ne soit mise à ces réélections. Il y a donc de fait certains pays qui sont membres permanents de tels organes restreints.

Le Conseil exécutif de l'UPU se réunit, en principe, une fois par an au siège de l'Union. Cette session a lieu généralement au mois de mai. Elle groupe non seulement les représentants des membres de cet organe, mais divers observateurs et invités.

Sont considérés comme observateurs de droit, parce que les Actes de l'UPU leur donnent cette qualité:

- 1° les représentants de l'Organisation des Nations Unies;
- 2° le Président du Conseil consultatif des études postales, qui a le droit de participer aux séances du Conseil exécutif à l'ordre du jour desquelles figurent des questions intéressant l'organe qu'il dirige;
- 3° l'Administration postale suisse, si la Suisse n'est pas membre du CE¹¹;
- 4° les Unions restreintes¹².

En outre, le Conseil exécutif peut inviter à participer à ses réunions, sans droit de vote, tout représentant d'un organisme international ou toute autre personne qualifiée qu'il désire associer à ses travaux. Il peut également inviter dans les mêmes conditions les représentants d'une ou de plusieurs Administrations postales des Pays-membres si elles sont intéressées à des questions prévues à son ordre du jour¹³.

Bien qu'elle soit exercée au nom et dans l'intérêt de l'Union, la fonction de membre du CE est gratuite. Chaque Pays-membre doit prendre à sa charge l'ensemble des frais occasionnés par le déplacement de son représentant et de ses adjoints éventuels, à l'exception des frais de voyage du représentant en titre qui sont mis à la charge de l'Union. Quant aux frais de voyage du représentant d'une Administration non-membre du Conseil exécutif ou d'un organisme international ou de toute autre personne que le Conseil exécutif désire associer à ses travaux, ils ne peuvent être mis à la charge de l'Union qu'après accord préalable entre le Président du Conseil exécutif et le Directeur général du Bureau international¹⁴.

11 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 10. (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969)

12 Const., art. 8, § 2.

13 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 11. (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969)

14 Règlement intérieur du CE, art. 18.

De même qu'au Congrès, les problèmes confiés au Conseil exécutif sont débattus préalablement au sein de Commissions qui se réunissent, en général, immédiatement avant la session ordinaire du Conseil¹⁵. Il arrive fréquemment, cependant, que ces Commissions se réunissent à d'autres périodes de l'année, si cela s'avère nécessaire pour faire avancer les travaux.

Tout le travail de secrétariat est assumé par le Bureau international, le Directeur général remplissant la fonction de Secrétaire général du CE. Les documents ne sont publiés qu'en français, la seule langue officielle de l'UPU. Cependant, les délibérations du Conseil exécutif font l'objet d'une traduction simultanée en français, anglais, espagnol et russe, conformément à l'article 108 du Règlement général de Vienne 1964 (107 Règl. gén. de Tokyo 1969). D'autres langues peuvent être utilisées lorsque les installations techniques le permettent. Les frais y relatifs sont alors à la charge des Pays-membres intéressés.

Il y a lieu de relever pour terminer que l'ancienne Commission exécutive et de liaison a fonctionné d'une manière spéciale pour l'exécution d'un mandat particulier que lui avait confié le Congrès d'Ottawa 1957. Il s'agissait de la révision générale de la Convention postale universelle qui a abouti à la scission de cet Acte et à la création de la Constitution de l'Union postale universelle. Pour les besoins de cette étude, le Congrès d'Ottawa décida que les Pays non-membres de la Commission exécutive et de liaison, qui en exprimeraient le désir, pourraient collaborer à cette étude et participer, avec droit de vote, aux réunions de la Commission exécutive et de liaison ainsi élargie¹⁶. Trente-trois Pays-membres, dont treize non-membres de la CEL prirent part à ce travail¹⁷.

C. Compétences

Les compétences du Conseil exécutif offrent actuellement beaucoup d'analogie avec celles des organes similaires existant dans les autres institutions spécialisées de l'ONU, malgré les compétences que conserve encore l'Autorité de surveillance.

15 Les Commissions créées par l'actuel Conseil exécutif sont les suivantes: Commission 1 (Personnel); Commission 2 (Finances); Commission 3 (Commission générale); Commission 4 (Poste aux lettres); Commission 5 (Frais de transit et frais internes); Commission 6 (Poste aérienne); Commission 7 (Colis postaux); Commission 8 (Articles d'argent); Commission 9 (Coopération technique); Commission 10 (Documentation).

16 Documents du Congrès d'Ottawa 1957, tome II, p. 59.

17 Voir Documents de la CEL (élargie) 1959-1960.

Selon l'article 17 de la Constitution, le Conseil exécutif assure la continuité des travaux de l'Union dans l'intervalle des Congrès. Cette compétence n'est cependant pas illimitée comme celle de l'organe suprême. Les attributions du Conseil exécutif sont énumérées limitativement à l'article 102 du Règlement général et elles découlent également de mandats particuliers que le Congrès lui donne sous forme de résolutions.

Cependant il est arrivé que, dans des circonstances exceptionnelles, le Conseil exécutif, ou plus exactement la Commission exécutive et de liaison, ait été amenée à prendre des décisions qui non seulement sortaient du cadre de ses attributions, mais qui étaient formellement de la compétence du Congrès. Tel fut notamment le cas en 1963. A la suite de l'ajournement du Congrès qui aurait dû avoir lieu en 1962 à Rio de Janeiro et qui se tint finalement à Vienne en 1964, le montant maximal annuel des dépenses ordinaires prévu par le Congrès d'Ottawa s'avéra insuffisant pour faire face aux besoins de l'année 1963. La Commission exécutive et de liaison décida alors de consulter l'ensemble des Administrations postales pour savoir si, à titre exceptionnel, elles "autoriseraient la Commission exécutive et de liaison à prendre toutes les décisions qui s'imposaient à la suite du deuxième renvoi du XVe Congrès postal universel pour permettre aux organes de l'Union (Commission exécutive et de liaison, Conseil de gestion de la CCEP¹⁸ et Bureau international) de fonctionner normalement jusqu'à la réunion de ce Congrès". Une importante majorité d'Administrations appuya cette délégation de compétences qui permit à l'UPU de fixer son budget en fonction de ses besoins¹⁹.

L'opposition de certaines Administrations se fondait sur la procédure suivie qu'elles estimaient illégale. La limite du crédit pour les dépenses ordinaires de l'Union étant fixée à l'article 112 du Règlement d'exécution de la Convention d'Ottawa, ces Administrations étaient d'avis que ce montant maximum ne pouvait être dépassé qu'en recourant à la procédure de modification des Actes de l'Union dans l'intervalle des Congrès²⁰. Or, pour l'article en question, la majorité requise eût été l'unanimité des suffrages, ce qui eût pratiquement été impossible à réaliser. Finalement, le Congrès de Vienne entérina la procédure suivie par la Commission exécutive et de liaison en adoptant à l'unanimité le Rapport d'activité de cet organe²¹.

¹⁸ Actuellement le Conseil consultatif des études postales.

¹⁹ 82 Administrations se déclarèrent en faveur de cette délégation de compétences, 10 se prononcèrent contre et il y eut 25 abstentions. Documents CEL 1963 - Doc 2 b.

²⁰ Voir Règl. gén. de Vienne 1964, art. 119 et suivants, ou de Tokyo 1969 art. 118 et suivants.

²¹ Documents Congrès de Vienne 1964, tome II, p. 631 à 633.

Les compétences du Conseil exécutif peuvent être classées en trois catégories selon qu'elles concernent:

1^o l'activité des organes de l'Union;

2^o les relations avec les Pays-membres et les autres organisations;

3^o certaines études intéressant l'Union postale universelle.

1^o Compétences concernant l'activité des organes de l'Union

Une des tâches les plus importantes du Conseil exécutif est de contrôler l'activité du Bureau international et d'en approuver le rapport de gestion au cours de sa session annuelle.

Cet organe est également compétent pour nommer le Directeur général du Bureau international et pour approuver, sur proposition de ce dernier, les nominations du personnel hors classe et des agents des 1^{ère}, 2^e et 3^e classes de traitement²². Il décide de la création de nouveaux emplois pour les catégories d'agents dont la nomination est soumise à son approbation²³.

Dans le domaine financier, le Conseil exécutif est chargé d'examiner le projet du budget annuel de l'Union qui est établi par le Directeur général²⁴. Antérieurement, cette fonction était formellement exercée par l'Autorité de surveillance du Bureau international. En vérité, depuis sa création, la Commission exécutive et de liaison procédait "de facto" à un examen parallèle de ce budget, et cet examen avait une valeur prépondérante en ce sens que l'Autorité de surveillance se bornait à approuver le projet de budget mis au point par ledit Conseil. Actuellement, c'est encore l'Autorité de surveillance qui approuve formellement le budget. Cette pratique a été confirmée par le Congrès de Tokyo qui n'a pas voulu renoncer au concours de l'Autorité de surveillance que lui proposait le Conseil exécutif (Congrès-Doc 6 et 18).

Le Conseil exécutif intervient également en cas de dépassement du plafond des dépenses ordinaires de l'Union fixé par le Congrès. C'est lui qui, si les circonstances l'exigent, recommande à l'Autorité de surveillance le dépassement du plafond des dépenses de l'Union²⁵. Cette compétence est nouvelle;

22 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 5, lettre j), chiffres 1^o et 2^o. (chiffre 1^o et 3^o du Règl. gén. de Tokyo 1969).

23 Résolution C 15 du Congrès de Vienne 1964.

24 Résolution C 8 du Congrès de Vienne 1964. Cette compétence a été incluse à l'article 102, § 5, du Règl. gén. de Tokyo 1969).

25 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 5, lettre j), 4^o, (chiffre 5^o, du Règl. gén. de Tokyo 1969), et 123, §§ 2 et 3 (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 122, § 3).

elle a été donnée à Vienne, en raison précisément des difficultés rencontrées à la suite du double ajournement du Congrès en 1962 et 1963 dont nous avons rendu compte au début de ce chapitre.

En outre, il incombe au Conseil exécutif de favoriser, coordonner et superviser toutes les formes d'assistance technique postale dans le cadre de la coopération technique internationale²⁶. Partageant cette activité avec le Comité d'enseignement, le Conseil de gestion de la CCEP et le Bureau international, le Conseil exécutif s'occupe surtout de la coordination de l'activité déployée par les trois autres organes et de l'aspect financier du problème.

L'activité du Conseil consultatif des études postales est également soumise, dans une certaine mesure, au contrôle du Conseil exécutif qui examine son rapport de gestion et qui est habilité à lui soumettre des sujets d'étude ou à examiner ses propositions éventuelles²⁷.

A titre subsidiaire, le Conseil exécutif peut enfin intervenir pour désigner le Pays-siège d'un Congrès lorsque le Pays choisi par le Congrès antérieur n'est pas en mesure d'organiser ce Congrès pour une raison ou pour une autre²⁸. Cette compétence a été donnée au Conseil exécutif à la suite des difficultés rencontrées dans ce domaine par le désistement du Pays-hôte élu par le Congrès d'Ottawa en 1957.

20 Compétences concernant les relations avec les Pays-membres et les autres organisations

Le Conseil exécutif n'a pratiquement que fort peu de relations directes avec les Administrations postales, mais l'article 102, § 5, lettre a), du Règlement général lui donne néanmoins la compétence de maintenir les contacts les plus étroits avec les Administrations postales des Pays-membres en vue de perfectionner le service international. Cette compétence s'exerce en général, d'une manière indirecte, par le truchement du Bureau international. A l'occasion des multiples études qu'il entreprend, le Conseil exécutif décide fréquemment de consulter par lettre-circulaire l'ensemble des Administrations afin de connaître leur pratique ou leur point de vue sur les solutions envisagées pour tel ou tel problème à l'étude.

26 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 5, lettre b) (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969).

27 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102,

28 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 5, lettre d). (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969).

A part cela, mais toujours par l'intermédiaire du Bureau international, le Conseil exécutif peut être amené à consulter les Administrations postales lorsqu'il s'agit de modifier les Actes de l'Union dans l'intervalle des Congrès²⁹.

Envers les organisations internationales, le Conseil exécutif est compétent pour prendre les contacts nécessaires dans le cadre des études entreprises par l'UPU. Ces contacts se réalisent souvent au sein de Comités ad hoc qui réunissent les représentants de l'UPU et ceux des organisations concernées. Le fruit de ces réunions est ensuite soumis au Conseil exécutif sous la forme de rapports circonstanciés et il incombe alors à cet organe de prendre la décision qu'il juge opportune, c'est-à-dire, suivant les circonstances, de porter l'affaire devant le Congrès ou de consulter les Administrations, selon les procédures prévues à cet effet.

30 Le Conseil exécutif en tant que Commission d'études

De nombreuses études sont entreprises au sein du Conseil exécutif. La plupart lui sont confiées par le Congrès qui désire ainsi faciliter le travail du Congrès suivant en lui donnant tous les éléments nécessaires pour trancher les problèmes qui intéressent l'UPU³⁰.

29 Règl. gén. art. 102, § 5, lettre h). (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969). Voir également p. 42 et suivantes.

- 30 Le Congrès de Vienne 1964 a confié au Conseil exécutif 32 études dont notamment:
- étudier les compétences et le fonctionnement de l'Autorité de surveillance du BI et faire un rapport à ce sujet au XVI^e Congrès postal universel;
 - étudier les méthodes et les moyens par lesquels les travaux des Congrès pourraient être simplifiés et leur marche accélérée, en tenant compte des idées contenues dans la proposition 1002 (Pays-Bas);
 - étudier les possibilités et créer trois offices régionaux, un en Afrique, un en Asie et un en Amérique latine en vue de servir les buts élevés de l'Union et d'amener les services postaux des Pays-membres à un niveau uniforme d'efficacité;
 - entreprendre une étude sur le prix de revient de l'acheminement, de la transmission et de la distribution des envois de la poste aux lettres dans le domaine international;
 - étudier une nouvelle base de répartition des frais de l'Union;
 - poursuivre les travaux relatifs à la tarification des envois de la poste aux lettres dans le but d'apporter au prochain Congrès des éléments d'information et d'appréciation, ainsi que des propositions, afin de parvenir à une simplification plus grande des taxes et des conditions générales d'admission des envois de la poste aux lettres et éventuellement à une réduction du nombre de catégories d'envois;
 - étudier le problème de la tarification des cartes du système mécanographique, lui trouver une solution valable et la soumettre au prochain Congrès;
 - procéder à une étude du traitement douanier des envois postaux et rechercher, en collaboration avec le Conseil de coopération douanière, organisation intergouver-
- (suite à la page 123)

Mais les études faites par le Conseil exécutif ne se limitent pas aux sujets arrêtés par le Congrès; le Conseil peut aussi, de sa propre initiative ou sur proposition d'une Administration, ou même à la demande d'un autre organe, étudier les problèmes d'ordre administratif, législatif ou juridique intéressant l'Union. Les résultats de ces études sont ensuite soumis, selon le cas, aux Administrations des Pays-membres ou au Congrès.

(suite de la page 122)

nementale ayant son siège à Bruxelles, les moyens et les méthodes permettant d'accélérer et de simplifier les formalités douanières dans le service postal:

Le Congrès de Tokyo 1969 a confié au Conseil exécutif 55 études dont notamment:

- Etudier un nouveau système de comptabilité pour les coupons-réponse internationaux;
- Collaborer avec l'UIT pour arriver à une coordination des règles des paiements internationaux dans les Actes de l'UIT et de l'UPU;
- Etudier les possibilités d'extension et de développement des relations entre l'UPU et les Unions restreintes;
- Procéder à une étude au sujet des réserves apportées au Protocole final de la Convention;
- Etudier les possibilités juridiques et techniques susceptibles de permettre le maintien des relations postales même en cas de différend, de conflit ou de guerre;
- Poursuivre l'étude de la simplification de la tarification et des conditions d'admission des envois de la poste aux lettres;
- Etudier les moyens permettant de moderniser et de simplifier le service des imprimés;
- Déterminer le taux de rémunération pour le transport interne du courrier international;
- Utilisation maximale de la voie aérienne pour le transport du courrier;
- Etude des taux de base du transport aérien.

Chapitre VI

Le Conseil consultatif des études postales (CCEP)
(anciennement la Commission consultative des études postales (CCEP) et son Conseil de gestion (CG CCEP))

A. Historique

Depuis le Congrès d'Ottawa en 1957, l'Union postale universelle s'occupe non seulement des échanges postaux internationaux, mais également des problèmes techniques, administratifs et d'exploitation qui se posent constamment dans le cadre des Administrations postales. Pour permettre à celles-ci de trouver les solutions optimales à leurs problèmes, et surtout pour venir en aide aux pays en voie de développement, l'UPU a créé un nouvel organe dont la tâche consiste à rassembler toutes les informations souhaitables sur certains sujets donnés et à les publier sous la forme d'une "collection d'études postales" à la disposition de l'ensemble des Administrations de l'Union.

L'idée d'avoir un tel organe est ancienne; elle remonte au Congrès de Londres 1929 où l'URSS avait proposé la création d'un Comité consultatif postal international en s'inspirant des Comités consultatifs spéciaux existant à l'Union télégraphique internationale pour étudier les questions techniques et d'exploitation des services télégraphiques, téléphoniques et radio-télégraphiques¹. Or la Commission préparatoire de ce Congrès², qui avait siégé à Paris en 1928, estima à l'unanimité qu'il n'était pas nécessaire d'introduire un nouvel organe pour étudier les problèmes de l'espèce.

Lorsque le Congrès de Paris créa en 1947 la Commission exécutive et de liaison, il lui confia les questions techniques de toute nature intéressant le service postal international³. Ces problèmes furent très nombreux. La CEL y consacra beaucoup de son temps, tellement même que la nécessité d'avoir un organe spécial uniquement occupé à ces questions s'imposa rapidement. L'Administration des Pays-Bas prit alors l'initiative dans ce domaine et présenta, en 1955, une proposition en vue de la création d'une Commission spéciale d'études techniques à caractère permanent⁴. Une Sous-Commission vit le jour au sein de la CEL pour étudier le problème qui fit l'objet de plusieurs propositions et recommandations au Congrès d'Ottawa⁵.

1 Documents du Congrès de Londres 1929, tome I, p. 17, prop. no 5.

2 Au sujet des Commissions préparatoires, voir Commissions spéciales, p. 128 et suivantes.

3 Convention de Bruxelles, art. 15, § 6, lettre b).

4 Voir compte rendu analytique de la CEL 1955, p. 21 et 22.

5 Doc Congrès d'Ottawa 1957, prop. 680, 681, 686, tome II, p. 199 à 297.

B. Composition et fonctionnement⁶

Au début l'Union postale universelle voulut que toutes les Administrations de l'Union se sentissent concernées par les travaux de la Commission consultative des études postales et collaborassent à son oeuvre d'organisation, de rationalisation et de modernisation. Elle admit donc que tous les Pays-membres de l'Union étaient, de droit, membres de ladite Commission, mais la conduite des affaires de ce nouvel organe fut confiée à un organe restreint: le Conseil de gestion de la CCEP qui groupait à l'origine 20 Pays-membres. Jusqu'ici, l'Assemblée plénière de l'ensemble des Pays-membres de la CCEP s'est réunie uniquement sous la forme d'une Commission des Congrès de Vienne 1964 et de Tokyo 1969 avec les attributions suivantes:

- "a) examiner les travaux effectués par le Conseil de gestion entre deux Congrès;
- b) examiner et approuver le rapport d'ensemble préparé par le Conseil de gestion à l'intention du Congrès en y annexant ses remarques éventuelles;
- c) examiner les propositions du Conseil de gestion sur les travaux futurs à entreprendre et établir le projet de programme à soumettre au Congrès;
- d) soumettre au Congrès la liste des Pays-membres qui ont demandé à faire partie du nouveau Conseil de gestion à élire;
- e) étudier toutes les autres questions qui lui sont attribuées par le Congrès".

Le Congrès de Tokyo 1969 a supprimé la Commission consultative des études postales comme organe distinct et comme Commission du Congrès. Les compétences de cet organe seront désormais assumées par le Conseil consultatif des études postales qui comprend 30 membres et qui reprend également les compétences de l'ancien Conseil de gestion de la CCEP (voir Régl. gén. de Tokyo 1969, art. 104).

Quant aux membres du Conseil consultatif, ils sont élus par le Congrès sans qu'il soit question d'une représentation géographique équitable, comme c'est le cas pour le Conseil exécutif⁷. Cette différence de régime se justifie par le fait que ce sont les Pays dont le service postal est le plus avancé qui contribuent le plus efficacement aux travaux de cet organe.

6 Régl. gén. de Vienne 1964, art. 104 et 105 (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 104).

7 Les membres du Conseil consultatif élus par le Congrès de Tokyo 1969 sont les suivants: Allemagne, Etats-Unis d'Amérique, Argentine, Australie, Belgique, Cameroun, Chine, Colombie, France, Grande-Bretagne et Irlande du Nord, Haute-Volta, Hongrie (Rép. Pop.), Inde, Indonésie, Iran, Italie, Japon, Maroc, Nigeria, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Pays-Bas, Pologne (Rép. Pop.), République Arabe Unie, Suisse, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Tunisie, URSS.

Le Conseil consultatif admet par analogie avec le Conseil exécutif les catégories suivantes d'observateurs:

1^o le Président du Conseil exécutif;

2^o les Unions postales restreintes au sens de l'article 8 de la Constitution;

3^o les représentants d'Administrations postales qui n'appartiennent pas au Conseil de gestion, mais que cet organe juge opportun d'inviter;

4^o l'Administration postale du Pays où siège le Conseil de gestion;

5^o les organismes internationaux ou toute personne qualifiée que le Conseil de gestion désire associer à ses travaux.

Les travaux de l'ancien Conseil de gestion ont été répartis jusqu'ici entre trois Sections spécialisées: la Section technique, la Section d'exploitation et la Section économique⁸. Chacune de ces Sections a créé à son tour les Groupes de travail nécessaires à la conduite des études.

Les travaux de chaque session du Conseil consultatif sont planifiés et dirigés par un Comité directeur qui comprend le Président du Conseil consultatif et les Vice-Présidents qui sont en même temps les chefs des Sections de ce Conseil. Le Comité directeur assume également toutes les tâches que le Conseil consultatif décide de lui donner. C'est ainsi qu'il a siégé en lieu et place dudit Conseil lorsque la réunion de cet organe ne s'avérait pas nécessaire.

En principe cependant, le Conseil consultatif se réunit tous les ans conformément aux dispositions du Règlement général⁹.

La fonction de membre du Conseil consultatif est entièrement à la charge du Pays-membre intéressé; elle ne donne même pas droit au remboursement des frais de voyage, lequel est accordé, nous l'avons vu, aux membres du Conseil exécutif.

C. Attributions

Le Conseil consultatif des études postales a pour tâche principale d'effectuer des études et d'émettre des avis sur des questions techniques, d'exploitation et économiques intéressant le service postal. Ces études, une fois terminées et publiées, constituent ce que l'UPU dénomme la "Collection

8 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 105, § 7. Cette structure organique a été abolie dans les Actes par le Congrès de Tokyo 1969. Le Conseil consultatif pourra donc s'organiser désormais comme il l'entend.

9 Règl. gén., art. 105, § 3.

10 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 105, § 7, lettre c), 4^o. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 104, § 8, lettre a), b), c).

d'études postales". Il y a eu jusqu'ici 65 études de l'espèce qui ont une importance très diverse. Les questions purement techniques dominent.

Il incombe essentiellement au Congrès d'arrêter les sujets d'études. Mais chaque Pays-membre de l'Union et le Conseil exécutif ont également la possibilité de proposer des études au Conseil consultatif.

Cet organe est en outre autorisé à soumettre selon le cas au Congrès, ou au Conseil exécutif, des propositions de tous ordres en rapport avec les études qu'il a entreprises.

Le Conseil consultatif s'occupe également d'assistance technique. Ses compétences en la matière ont été sensiblement étendues lors du Congrès de Tokyo 1969

Chapitre VII

Les Commissions spéciales¹

La Constitution de l'UPU autorise le Congrès ou les Conférences administratives à créer des Commissions spéciales pour l'étude de questions déterminées. Depuis la création de la Commission exécutive et de liaison et celle du Conseil consultatif des études postales, les Commissions spéciales n'ont pratiquement plus de raison d'être, car ces deux organes sont à même de traiter tous les problèmes qui intéressent l'Union postale universelle dans l'intervalle des Congrès. Antérieurement, l'UPU a, en revanche, eu recours à plusieurs reprises à des Commissions spéciales pour étudier certaines questions ou préparer les travaux de quelques Congrès. En voici un bref inventaire:

1^o Commission d'études (Bruxelles 1890)

Le Congrès de Lisbonne 1885 avait été saisi de plusieurs propositions demandant que l'UPU réglementât le service international des abonnements aux journaux et aux publications périodiques. Il chargea les auteurs de ces propositions d'élaborer un projet d'Arrangement à l'intention du Congrès de Vienne prévu pour 1891. Ce projet fut mis au point au cours d'une Conférence qui se tint à Bruxelles en 1890.

2^o Commission d'études (Zermatt 1921; Nice 1922 et Florence 1923)

L'opportunité de mieux distinguer et séparer les dispositions concernant la structure, l'organisation et le fonctionnement de l'UPU, des dispositions relevant de la technique postale s'étant posée, la question fut portée une première fois devant le Congrès de Madrid en 1920². Celui-ci décida de confier cette importante tâche à une Commission de 7 Pays-membres qui se réunit successivement à Zermatt en 1921, à Nice en 1922 et à Florence en 1923 pour procéder à cette première révision générale des Actes de l'Union.

3^o Commission d'études (Cortina d'Ampezzo 1925)

Le Congrès de Stockholm 1924 décida de constituer une Commission spéciale, composée des représentants de quatorze Administrations, en vue

1 Const. art. 19.

2 Doc Congrès de Madrid 1920, tome I, p. 566 s. et 575 s.

d'étudier et de rechercher les voies et les moyens de simplifier le travail du Congrès et d'en accélérer la marche. Cette Commission se contenta de donner des directives à la Commission préparatoire mentionnée sous chiffre 4^o ci-dessous.

4^o Commission préparatoire du Congrès de Londres 1929 (Paris 1928)

Le Congrès de Stockholm avait créé une Commission spéciale dont le mandat était de procéder à un examen préalable des propositions élaborées par les Pays-membres à l'intention du Congrès de Londres 1929. On espérait alléger ainsi considérablement les travaux de l'organe suprême.

Cette Commission, composée de 14 Pays-membres, se réunit à Paris du 16 octobre au 26 novembre 1928³. Elle avait inscrit à son ordre du jour l'examen de quelque 1700 propositions. Son travail eut pour effet de raccourcir le Congrès de Londres de huit jours environ. Cela fut jugé suffisant pour renouveler l'expérience en vue du Congrès suivant qui devait se tenir au Caire en 1934.

5^o Commission préparatoire du Congrès du Caire 1934 (Ottawa 1933)

La Commission préparatoire du Congrès du Caire, prévue par l'article XIV du Protocole final de la Convention de Londres, s'est réunie à Ottawa du 18 mai au 28 juin 1933 pour examiner 1490 propositions. Son mandat était le même que celui de la première Commission préparatoire. Sa composition différait fort peu.

Cette Commission fut la dernière du genre. Tout en rendant hommage au travail accompli par les Commissions préparatoires de Paris et d'Ottawa, le Congrès du Caire décida de ne pas renouveler l'expérience eu égard aux frais qui en résultaient pour l'Union et aux obligations supplémentaires qui incombaient aux chefs des Administrations qui composaient ces Commissions.

6^o Commission technique du transit (CTT) (Interlaken 1949, Pontresina 1951)

Une Commission technique du transit (CTT) avait été instituée par le Congrès de Buenos Aires 1939. Elle était chargée de rechercher les bases les

3 Les Administrations composant cette première Commission préparatoire étaient les suivantes: Allemagne, Amérique (Etats-Unis), Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suède, Suisse, URSS et Uruguay.

plus équitables pour la fixation des droits de transit et de suggérer des méthodes permettant de simplifier le calcul des redevances dues de ce chef. Elle comprenait 17 Administrations dont 4 de l'Amérique, 9 de l'Europe et 4 des autres continents.

Cette Commission ne put se réunir avant le Congrès suivant, à cause de la Deuxième guerre mondiale, mais le Congrès de Paris 1947 confirma son mandat⁴.

La CTT a tenu une première session à Interlaken (Suisse) du 1er au 16 juin 1949, et une seconde à Pontresina (Suisse) du 6 au 15 juin 1951. Dans l'intervalle, un groupe d'études s'était réuni à Axenstein (Suisse) du 25 au 29 septembre 1950. Le résultat définitif des travaux de la Commission technique de transit fit l'objet d'un volumineux rapport et de propositions à l'intention du Congrès de Bruxelles 1952.

Depuis lors, les taux servant au paiement des frais de transit ont été revus et adaptés à plusieurs reprises dans le cadre de la Commission exécutive et de liaison puis du Conseil exécutif.

7° Le Comité d'enseignement

S'inspirant de l'activité déployée dans le secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle par l'UNESCO, l'OIT, la FAO et l'OMS, l'UPU avait inscrit ce problème à l'ordre du jour du Congrès de Vienne 1964, qui décida d'entreprendre quelque chose dans ce domaine. Mais le cadre de cette entreprise, l'ampleur des besoins à satisfaire ainsi que les moyens à disposition étaient encore trop vagues pour que le Congrès pût prendre une décision définitive. Le Bureau international fut dès lors chargé de recueillir toutes les informations nécessaires dans ce domaine et de procéder à certaines expériences sous la direction d'un organe ad hoc qui fut précisément le Comité d'enseignement.

Cet organe se composait de huit Pays-membres désignés pour moitié par le Conseil exécutif et pour moitié par le Conseil de gestion de la Commission consultative des études postales. Il était présidé par le Président du Conseil exécutif et se réunit en général à l'occasion de la session ordinaire de cet organe.

Cette nouvelle activité de l'UPU rencontra un grand succès auprès des Pays en voie de développement, mais elle fut intégrée aux autres formes d'assistance technique de l'UPU et gérée à ce titre par le Conseil exécutif, le Conseil consultatif et le Bureau international.

4 La Commission technique du transit a été composée de la manière suivante par le Congrès de Paris: Afrique du Sud, Amérique (Etats-Unis), Argentine, Canada, Chine, Danemark, Egypte, France, Grande-Bretagne, Inde, Italie, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Portugal, URSS et Yougoslavie.

Chapitre VIII

Le Bureau international

A. Généralités

Le Bureau international a été institué dès la fondation de l'UPU, mais son installation effective à Berne n'eut lieu que le 15 septembre 1875 pour des raisons d'ordre matériel. Il est le seul organe véritablement permanent de l'Union, bien que cette qualité ait été reconnue également au Conseil exécutif et au Conseil consultatif des études postales¹. Son rôle est très important dans la vie de l'UPU, malgré les compétences relativement limitées que lui donne l'article 20 de la Constitution, dont la teneur est la suivante:

“Un Office central, fonctionnant au siège de l'Union sous la dénomination de Bureau international de l'Union postale universelle, dirigé par un Directeur général et placé sous la haute surveillance du Gouvernement de la Confédération Suisse, sert d'organe de liaison, d'information et de consultation aux Administrations postales.”

A l'origine, le Bureau international était, comme nous avons déjà eu l'occasion de le dire dans les chapitres précédents², fort modeste. Il comprenait un Directeur (suisse), un Premier Secrétaire (belge), un Deuxième Secrétaire (allemand), un traducteur et deux expéditionnaires dont l'un était en même temps chargé de l'économat. Les locaux occupés par le Bureau international se composaient d'un appartement de cinq pièces situé en face du Palais fédéral. Il est vrai qu'en 1876 déjà la nécessité se faisait sentir d'augmenter le personnel et de trouver de nouveaux locaux. Au terme du premier exercice annuel complet (1876), les dépenses de l'Union s'élevèrent à 61.500 francs suisses, ce qui représentait pour les Pays-membres rangés dans la dernière classe de contribution aux dépenses de l'UPU un montant annuel de 477 francs suisses.

Moins de cent ans plus tard, en 1968, le budget de l'Union doit grosso modo être multiplié par cent³ et le personnel est environ vingt fois plus nombreux. Malgré cette progression, le Bureau international de l'UPU est

1 La qualité d'organe permanent attribuée au Conseil exécutif et au Conseil de gestion de la CCEP a été confirmée par le Congrès de Vienne. L'UPU considère que ces deux organes ont une composition et une activité constantes qui durent pendant tout l'intervalle entre deux Congrès. Selon l'article 17 de la Constitution, le Conseil exécutif assure, en effet, la continuité des travaux de l'Union entre deux Congrès.

2 Voir Introduction et 2e partie, p. 55 et suivantes.

3 Le budget pour 1970 prévoit que les dépenses de l'UPU s'élèveront à 7.800.000 francs suisses environ.

parmi les secrétariats des institutions spécialisées de l'ONU l'un des plus petits. Son évolution n'a pas suivi l'exemple de l'institution-soeur, l'Union internationale des télécommunications, qui a débuté dans les mêmes conditions. Celle-ci accusait pour 1967 un total de dépenses de 27.473.645 francs suisses et son personnel s'élevait à 394 fonctionnaires. Ce décalage dans la progression est dû, en partie, au fait que l'Union postale universelle, seule de toutes les institutions spécialisées, n'a qu'une langue officielle et de travail. D'autre part, son activité au titre de l'assistance technique multilatérale est encore très modeste; elle n'a pas atteint les mêmes proportions que dans les autres organisations.

Aux Congrès de Lisbonne 1885⁴ et du Caire 1934⁵, des propositions ont été formulées en vue de fusionner le Bureau international de l'UPU et celui de l'UIT. Ces propositions se fondaient sur le fait que les services postaux et télégraphiques relèvent, dans la plupart des Pays, de la même Administration. A Lisbonne, la proposition a été transformée en voeu; au Caire, elle a été écartée. On a estimé que ces deux groupes de services publics internationaux justifiaient la formation de deux Unions distinctes, en raison des connaissances professionnelles très différentes qu'elles exigeaient et du programme d'activité déjà très chargé de chacune d'elles.

B. Compétences

Si l'article de la Constitution relatif au Bureau international est encore, dans son essence, ce qu'il était en 1874, les compétences pratiques de cet organe sont actuellement beaucoup plus importantes qu'autrefois, sans atteindre cependant le niveau de celles attribuées aux Secrétariats des autres institutions spécialisées. On peut les classer par rapport aux quatre fonctions suivantes:

- 1^o la fonction administrative
- 2^o la fonction exécutive
- 3^o la fonction juridique et diplomatique
- 4^o la fonction représentative.

1^o Fonction administrative

La fonction administrative du Bureau international remonte aux origines de l'Union. C'est en effet pour accomplir certaines tâches administratives dans l'intérêt des Pays-membres que le Bureau international a été créé.

4 Doc Congrès de Lisbonne 1885, tome I, p. 65; tome II, p. 91.

5 Doc Congrès du Caire 1934, tome I, p. 26 et 28 et 1269.

Le Bureau international a notamment les tâches suivantes:

- a) Il publie, sur la base des informations qui lui sont fournies par les Administrations des Pays-membres, de nombreux documents qui servent à l'exécution du service postal international⁶.
- b) Il étudie les problèmes d'ordre postal, administratif, législatif et juridique que lui confie le Congrès et les organes restreints. Il procède aux consultations qui lui sont demandées dans ce cadre.
- c) Il sert d'office de compensation pour la liquidation des comptes de toute nature relatifs au service postal international⁷. Ce clearing, unique en son genre parmi les organisations internationales, peut même être utilisé pour

6 L'article 112 du Règlement d'exécution de la Convention de Vienne 1964 énumère les publications suivantes:

[Publications]

1. Le Bureau international publie, d'après les informations fournies en vertu de l'article 111, un recueil officiel des renseignements d'intérêt général relatifs à l'exécution, dans chaque Pays-membre, de la Convention et de son Règlement. Il publie également des recueils analogues se rapportant à l'exécution des Arrangements et de leurs Règlements, d'après les informations fournies par les Administrations intéressées en vertu des dispositions correspondantes du Règlement d'exécution de chacun des Arrangements.

2. Il publie, en outre, au moyen des éléments fournis par les Administrations et, éventuellement, par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne la lettre g):

- a) une liste des adresses des chefs et des fonctionnaires supérieurs des Administrations postales;
- b) un dictionnaire des bureaux de poste;
- c) une liste des distances kilométriques afférentes aux parcours territoriaux des dépêches en transit;
- d) une liste des lignes de paquebots;
- e) une liste des Pays éloignés et assimilés;
- f) un recueil des équivalents;
- g) une liste des objets interdits; dans cette liste sont aussi inclus les stupéfiants tombant sous le coup des traités multilatéraux sur les stupéfiants;
- h) un recueil de renseignements sur l'organisation et les services intérieurs des Administrations postales
- i) un recueil des taxes intérieurs des Administrations postales;
- j) les données statistiques des services postaux (intérieur et international);
- k) des études, des avis, des rapports et autres exposés relatifs au service postal;
- l) un catalogue général des informations de toute nature concernant le service postal et des documents du service de prêt (Catalogue de l'UPU).

3. Il publie enfin:

- 1^o un code télégraphique du service postal international (Code télégraphique de l'UPU);
- 2^o un vocabulaire polyglotte du service postal international.

4. Les modifications apportées aux divers documents énumérés aux §§ 1 à 3 sont notifiées par circulaire, bulletin, supplément ou autre moyen convenable.

(Cet article légèrement modifié a été repris à l'article 111 du Règl. de la Convention de Tokyo 1969.)

7 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 112, § 5. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 111, § 5).

les comptes des services de télécommunications qui, dans beaucoup de Pays, relèvent de la même administration.

- d) Il fonctionne comme secrétariat des organes de l'Union dont il prépare, publie et diffuse les documents⁸.
- e) Il établit et tient à jour la Liste des Pays-membres de l'Union en y indiquant la classe de contribution de chacun d'eux. Il établit également et tient à jour la liste des Arrangements et des Pays-membres qui y sont parties. L'établissement de cette liste est la conséquence de la suppression, d'une part, de l'énumération des Pays-membres dans le Préambule de l'acte fondamental de l'Union et, d'autre part, de l'article 113 de la Convention d'Ottawa qui donnait le classement des Pays en vue de la répartition des dépenses de l'UPU. La Liste des Pays-membres a un caractère purement déclaratoire⁹.
- f) Il intervient dans la procédure de modification des Actes de l'Union quand celle-ci a lieu entre deux Congrès¹⁰.
- g) Il fait confectionner les cartes d'identité postales et les coupons-réponse internationaux pour les besoins de toutes les Administrations postales de l'Union.
- h) Il sert d'intermédiaire pour transmettre à chaque Administration les spécimens de timbres-poste émis par les autres Administrations. On peut relever en passant que les Administrations sont seules compétentes pour émettre des timbres-poste et que les Actes de l'UPU ne contiennent aucune disposition au sujet de ces émissions. Il s'agit là d'un domaine réservé pour lequel les Pays-membres ont toujours voulu garder une entière liberté¹¹.
- i) Il rend finalement compte des activités de l'Union dans un rapport annuel qui est communiqué aux Administrations postales et à l'Organisation des Nations Unies. Ce rapport doit être approuvé par le Conseil exécutif¹².

8 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 8, 105, § 13, 111. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 102, § 8, art. 104, § 13, art. 110).

9 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 109; (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 108); Doc Congrès de Vienne 1964, tome II, p. 106. Congrès - Doc 1.

10 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 119 et suivants. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 118 et suivants). Voir p. 42 et suivantes.

11 Les timbres-poste ayant été utilisés à des fins politiques ou commerciales, le Congrès d'Ottawa 1957 a recommandé que "lors de l'adoption de motifs de timbres-poste ou d'impressions à l'usage des machines à oblitérer, les Administrations postales de l'Union s'appliquent à préconiser des sujets susceptibles de contribuer à la compréhension mutuelle des peuples, à la diffusion de leur culture et, d'une manière générale, au resserrement des liens d'amitié internationale" (Doc du Congrès d'Ottawa 1957, tome II 66, 367, à 370, 1143 et 1162, voeu 721 Japon).

12 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 117. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 116).

2^o Fonction exécutive

A défaut d'une terminologie plus précise, nous considérons ici comme fonction exécutive celle qui laisse au Bureau international une certaine liberté d'action et qui engage l'Union. Il s'agit en fait d'une fonction administrative d'un genre différent de celle traitée sous chiffre 1^o et que le Bureau international exerce généralement sous le contrôle d'un organe restreint ou de l'Autorité de surveillance.

Parmi ces fonctions "exécutives" citons notamment:

- a) L'organisation et l'administration du Bureau international qui incombent au Directeur général. Celui-ci règle toutes les affaires qui ne sont réservées ni au Conseil exécutif ni à l'Autorité de surveillance. Il édicte les dispositions exécutoires compatibles avec celles arrêtées par les deux autorités précitées, notamment en matière de personnel et de finances¹³, et en assure l'application.
- b) La gestion du budget dans l'intérêt de l'Union et des Pays-membres.
- c) L'assistance technique multilatérale. L'article 113 du Règlement général de Vienne 1964¹⁴ charge en effet le Bureau international de développer l'assistance technique postale sous toutes ses formes dans le cadre de la coopération technique internationale. A ce titre, le Bureau international est responsable de l'administration de l'assistance technique dispensée par l'ONU (PNUD).
- d) Dans le même ordre d'idées, mais à un stade qui était expérimental, le Bureau international assumait une certaine activité opérationnelle dans le cadre du Comité d'enseignement. C'est ainsi qu'aux termes de la résolution C 12 du Congrès de Vienne 1964, le Bureau international avait été chargé d'augmenter l'efficacité des écoles nationales ou régionales d'enseignement professionnel et de procurer aux établissements de l'espèce des professeurs qualifiés en matière postale ainsi que tous moyens matériels appropriés. Il avait même la faculté d'organiser des cours et séminaires de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires supérieurs des Administrations postales. Malgré l'annulation de la résolution C 12 au Congrès de Tokyo, le Bureau international conservera un rôle prépondérant dans la gestion du service de l'enseignement.
- e) Le Bureau international a également à l'égard des tiers (organisations internationales ou particuliers) une compétence d'information qui le rend seul juge des informations à diffuser sur l'UPU.

13 Règlement du Bureau international, art. 4 et 5.

14 (art. 112 du Règl. gén. de Tokyo 1969)

30 *Fonction juridique et diplomatique*

Relativement nombreux sont les problèmes juridiques qui se posent à l'Union postale universelle. Or il appartient généralement au Bureau international de les résoudre ou du moins de les analyser, bien qu'il ne soit pas toujours formellement investi d'une telle compétence. Son intervention concerne notamment:

- l'interprétation des Actes et des autres décisions des organes de l'Union, conformément à l'article 112, § 2, du Règlement général¹⁵ (art. 111, § 2, du Règl. gén. de Tokyo 1969)
- les avis juridiques qui lui sont demandés sur des questions litigieuses ou non litigieuses. Ces avis sont généralement publiés dans le Rapport annuel sur les activités de l'Union; ils ne lient pas ceux qui les ont demandés. Plus de 430 avis de l'espèce ont été publiés jusqu'ici;
- les cas d'arbitrage¹⁶;
- le statut juridique de l'Union en Suisse et dans les autres pays;
- les privilèges et immunités des représentants des Pays-membres et des agents du Bureau international;
- les problèmes juridiques que pose la gestion des affaires de l'Union par le Bureau international (rapports avec des tiers);
- les problèmes juridiques internes concernant le personnel et les finances; conflits de compétences;
- les questions juridiques que posent certains cas d'admission, d'adhésion, de ratification, d'approbation, de notification et de réserves. En principe, ces questions relèvent du Gouvernement suisse, mais celui-ci ne tranche aucune question importante ou délicate sans prendre préalablement l'avis du Bureau.

Sur le plan diplomatique, l'intervention du Bureau international est nulle. Il convenait de le préciser ici, car la pratique de l'UPU diffère sur ce point de celle des autres institutions spécialisées. Cela provient du fait que le Bureau n'assume pas, à l'inverse des Secrétariats des autres organisations, la fonction de dépositaire des Actes de l'Union. Ce n'est pas non plus de cet organe que relève la procédure d'admission ou d'adhésion à l'Union. Enfin, il n'entretient pas de relations avec les Missions permanentes accréditées auprès de l'Office européen de l'ONU et des institutions spécialisées établies en Suisse.

¹⁵ Voir p. 44 et suivantes, *Interprétation des Actes*.

¹⁶ Const. art. 32, Règl. gén. de Vienne 1964, art. 126, § 3. (Règl. gén. de Tokyo 1969, art. 125, § 3).

4^o Fonction représentative

Bien que le Règlement général¹⁷ charge le Conseil exécutif de “prendre les contacts utiles avec l’Organisation des Nations Unies, les conseils et les commissions de cette Organisation ainsi qu’avec les institutions spécialisées et autres organismes internationaux”, c’est en fait le Bureau international qui est chargé de ces relations et qui représente effectivement l’UPU. Il va sans dire que les prises de position du Bureau international doivent être ratifiées par les organes compétents lorsqu’elles engagent financièrement l’Union ou entraînent des obligations pour les Pays-membres.

C’est également le Bureau international qui représente l’UPU dans les relations avec les autorités suisses et bernoises ainsi qu’avec les tiers.

C. Personnel

1^o Evolution des conditions de service de 1874 à nos jours

Ainsi que nous l’avons déjà précisé¹⁸, les conditions de service du personnel du Bureau international ont été, pendant très longtemps, celles des fonctionnaires de la Confédération Suisse. La seule marque de son caractère international était la dénomination des fonctions qui était empruntée au monde diplomatique (Conseiller, Premier Secrétaire, Deuxième Secrétaire, Chef de chancellerie, Aide de chancellerie etc.).

L’assimilation au système suisse se fit par une ordonnance du Conseil fédéral du 7 décembre 1885¹⁹. Ce régime fut complété par un système d’assurance sur la vie qui fut organisé pour protéger les membres de la famille des agents en cas de décès de ceux-ci. Cette initiative, fondée sur une décision du Congrès de Paris 1878²⁰, était révolutionnaire pour l’époque. Très rares

17 Règl. gén. de Vienne 1964, art. 102, § 5, lettre g). (Même référence pour Règl. gén. de Tokyo 1969).

18 Voir p. 55 et suivantes.

19 Ordonnance concernant l’exercice de la haute surveillance sur les Bureaux internationaux de l’Union postale universelle et de l’Union télégraphique, du 7 décembre 1885. “Ordonnances et arrêtés du Conseil fédéral etc. concernant les Bureaux internationaux”, p. 8 à 12. Berne 1915.

20 Ordonnance du Conseil fédéral de la Confédération Suisse du 27 août 1878. “Ordonnance et arrêtés du Conseil fédéral etc. concernant les Bureaux internationaux”, p. 13 à 27. Berne 1915.

étaient en effet les Pays qui accordaient une pension de retraite à leurs fonctionnaires^{21 22}.

De 1927 à 1958, le statut des agents du Bureau international évolua vers une certaine autonomie, mais il resta, d'une manière générale, très lié au système suisse²³.

En 1958, la Commission exécutive et de liaison adopta une résolution tendant à aligner les conditions de service du personnel du Bureau international sur celles de l'Union internationale des télécommunications qui correspondent dans l'ensemble au régime commun des Nations Unies²⁴. Cet alignement ne s'effectua que progressivement. Faisant preuve du même esprit d'indépendance que lors de la conclusion de l'Accord qui la lie à l'ONU, à moins que ce ne soit pour d'autres motifs, l'Union postale universelle ne voulut pas aligner en une seule fois les conditions de service de son personnel sur celles du régime commun des Nations Unies. La résolution qu'elle adopta se lisait en partie comme suit: "La Commission exécutive et de liaison . . . considère que . . . en principe et pour solution finale et permanente, la valeur réelle des traitements et autres conditions de service doit être *autant que possible* identique à l'UPU et à l'UIT".

A l'heure actuelle, l'UPU a repris la plupart des dispositions fondamentales du régime commun, mais il y a encore de nombreuses divergences et lacunes en ce qui concerne les dispositions de détail.

Au titre de la prévoyance en faveur des agents retraités et des survivants, l'UPU s'est alignée très complètement depuis le 1er janvier 1964 sur le système en vigueur dans le cadre de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, mais elle n'est pas membre de cette Caisse. Elle a gardé son indépendance en créant pour ses propres besoins une fondation au sens du droit suisse²⁵. Cette fondation est gérée par un Conseil composé de

21 Doc Congrès de Paris 1878, p. 524 s., 528, 584 s., 613.

22 En Suisse, il fallut attendre 1919 pour que les fonctionnaires de la Confédération fussent assurés contre les conséquences économiques de l'invalidité de la vieillesse et de la mort: Loi fédérale concernant la caisse d'assurance des fonctionnaires, employés et ouvriers fédéraux, du 30 septembre 1919.

23 Durant cette époque, le statut du personnel fut réglé par les dispositions suivantes:

- de 1927 à 1947: Statut des Bureaux des Unions internationales à Berne, du 27 avril 1927,
- de 1947 à 1953: Statut des Bureaux internationaux placés sous la surveillance des Autorités de la Confédération Suisse, du 31 janvier 1947,
- depuis 1953: Règlement concernant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de l'activité du Bureau international de l'Union postale universelle (Arrêté du Conseil fédéral suisse du 30 juin 1953).

24 Doc CEL 1958, page 275 - Annexe au procès-verbal de la 9e séance.

25 Articles 80 et suivants du Code civil suisse.

trois membres²⁶ et elle est placée sous la surveillance du Département fédéral de l'intérieur, conformément aux dispositions en vigueur pour les autres fondations du droit suisse.

2^o Caractéristiques du système actuel des conditions de service

a) Catégories de personnel

Par analogie avec le régime commun des Nations Unies, le personnel du Bureau international est divisé en trois catégories:

- les agents dits "hors classe" qui ont des fonctions dirigeantes (Directeur général, Vice-Directeur général, Sous-Directeur général, Conseiller supérieur et Conseiller) auxquels correspond plus ou moins la catégorie des Directeurs dans les autres institutions spécialisées;
- les agents de la catégorie professionnelle (Conseiller adjoint, Premier Secrétaire, Deuxième Secrétaire, Troisième Secrétaire) qui portent généralement le titre d'administrateur dans les autres institutions spécialisées et qui traitent, avec des responsabilités variables, les problèmes administratifs, techniques, juridiques et financiers;
- les agents des services généraux qui englobent tout le personnel de chancellerie, de bureau, d'expédition, d'impression des documents etc.

Les agents des deux premières catégories sont recrutés sur le plan international en fonction du principe de la répartition géographique équitable²⁷. Leurs traitements et allocations sont calculés sur une base internationale.

Quant aux agents des services généraux, ils sont en principe recrutés sur place et selon les meilleures conditions locales. En fait cependant, les non-Suisses sont de plus en plus nombreux dans cette catégorie. Au sein des autres institutions spécialisées, le principe de la répartition géographique équitable joue également pour les fonctions les plus élevées de cette catégorie.

b) Principes régissant la fonction publique internationale

Les fonctionnaires internationaux sont au service de la communauté internationale. C'est pourquoi l'ensemble des institutions spécialisées et

²⁶ Ce Conseil de fondation comprend le Président du Conseil exécutif, le Directeur général du Bureau international et un représentant du personnel.

²⁷ Voir p. 140 et suivantes.

l'ONU ont inséré en tête des dispositions régissant les conditions de service du personnel la disposition suivante: "Les agents du Bureau international sont des fonctionnaires internationaux. leurs obligations ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à s'acquitter de leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant en vue l'intérêt de l'Union"²⁸.

Cette disposition est fondamentale. Elle n'est pas simplement la confirmation d'une évidence. Son importance est réelle eu égard à l'attitude que prennent parfois certains fonctionnaires internationaux et certains Etats. Plusieurs gouvernements parmi les plus importants ont de la peine à admettre que leurs concitoyens occupant des postes au sein d'un secrétariat international puissent être considérés comme étant réellement indépendants à l'égard des gouvernements de leur pays d'origine et impartiaux face aux problèmes qu'ils ont à traiter²⁹. Ils voient en eux des diplomates d'un genre particulier. Aussi, n'était-il pas inutile que l'article 100 de la Charte des Nations Unies souligne le caractère international des fonctions confiées au Secrétariat de l'ONU³⁰.

c) Principe de la répartition géographique équitable

Placé sous la haute surveillance du Gouvernement helvétique et lié étroitement au système administratif suisse, le Bureau international a été composé, pendant de nombreuses décennies, d'une forte majorité de Suisses. Tous les Directeurs qui se sont succédé de 1874 à 1967 furent également suisses³¹. Cette tradition n'a été rompue qu'en 1967 par la nomination de M. M. Rahi, de nationalité égyptienne.

28 En ce qui concerne les autres Institutions spécialisées, voire par exemple: OMS. Statut du personnel de l'Organisation mondiale de la Santé, art. 1.1; OMM, Règlement du personnel de l'Organisation météorologique mondiale, art. 1.1.

29 Cf. Siotis Op. cit. p. 234 et suivantes.

30 L'article 100 de la Charte des Nations Unies a la teneur suivante:

"1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne seront responsables qu'envers l'Organisation.

2. Chaque Membre de l'Organisation d'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche."

31 Le Bureau international a été dirigé depuis 1875 par les personnalités suivantes:

Eugène BOREL, 1835–1892, Conseiller fédéral de 1872 à 1875. Directeur du Bureau international de 1875 à 1892

Edmond HOHN, 1838–1899, Directeur général des postes suisses de 1878 à 1892, Directeur du Bureau international de 1893 1899. (suite à la page 141)

L'internationalisation du personnel du Bureau international a progressé depuis la création de la Commission exécutive et de liaison, en 1947, et l'entrée de l'UPU dans le concert des institutions spécialisées de l'ONU. Elle fait partie des principes de base du régime commun des Nations Unies que l'UPU s'était engagée à appliquer à son personnel dans la mesure de ses possibilités³². Ce principe, que l'on dénomme généralement principe de la répartition géographique équitable, tend à une large représentation des Pays-membres au sein du Bureau international. L'Union postale universelle, au Congrès de Bruxelles 1952, l'inséra dans ses Actes à propos de la nomination des agents de la classe moyenne³³ et supérieur; mais son application ne devint effective que par l'introduction progressive des autres principes du régime commun après 1958.

Malgré l'importance qu'a prise le principe de la répartition géographique équitable, il reste, dans une certaine mesure, subordonné à celui de l'efficacité que consacrent également tous les règlements du personnel et même la Charte des Nations Unies³⁴. Les règles relatives au recrutement des agents de l'UPU disposent en effet que "la considération dominante en matière de recrutement et de nomination est la nécessité d'assurer à l'Union les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Le recrutement est effectué sur une base géographique aussi large que possible en ce qui concerne les agents de la catégorie hors-classe et de la catégorie professionnelle³⁵.

(suite de la page 140)

Eugène RUFFY, 1854–1919, Conseiller fédéral de 1893 à 1899, Directeur du Bureau international de 1899 à 1919

Camille DECOPPET, 1862–1925, Conseiller fédéral de 1912 à 1919, Directeur du Bureau international de 1920 à 1925

Evariste GARBANI-NERINI, 1867–1944, Juge fédéral de 1922 à 1925, Directeur du Bureau international de 1925 à 1937

Reinhold FURRER, 1875–1944, Directeur général des PTT suisses de 1918 à 1935, Directeur de l'Office central des transports internationaux par chemins de fer de 1935 à 1938, Directeur du Bureau international de 1938 à 1944

Aloïs MURI, né en 1879, Directeur général des PTT suisses de 1943 à 1945, Directeur du Bureau international de 1945 à 1949

Fritz HESS, né en 1895, Directeur général des PTT suisses de 1945 à 1949, Directeur du Bureau international de 1950 à 1960

Edouard WEBER, 1901–1969, Directeur général des PTT suisses de 1950 à 1960, Directeur du Bureau international de 1961 à 1966

Michel RAHI, né en 1912, Sous-Directeur général du Bureau international de 1964 à 1966, Directeur général depuis 1967.

32 Accord ONU-UPU, article VII.

33 *Conv. de Bruxelles 1952, art. 15, § 2, lettre f), chiffre 2^o.*

34 Article 101, §3, de la Charte des Nations Unies.

35 Règlement du Bureau international, art. 10.

d) Garanties juridiques des agents du Bureau international

En entrant au service d'une organisation internationale, le fonctionnaire ne bénéficie plus de la protection juridique de son pays d'origine. Ses droits et ses obligations, en tant que fonctionnaire international, se règlent exclusivement sur la base du "droit interne" de l'organisation.

Ce droit s'est considérablement développé depuis la création des premières organisations internationales. Non seulement les conditions de service ont pris l'extension que l'on sait, mais la possibilité a été donnée aux agents de recourir contre les décisions d'espèce qui les concernaient.

Jusqu'en 1965, la situation se présentait de la manière suivante à l'UPU:

En matière administrative, il existait un recours au Département politique fédéral contre les décisions prises par le Directeur général en sa qualité de chef de l'administration³⁶, et un recours ultérieur au Conseil fédéral contre les décisions du Département politique³⁷.

En matière disciplinaire, les autorités de recours étaient les mêmes à l'égard des mesures prises par le Directeur général³⁸. Toutefois, de 1963 à 1966, le recours au Conseil fédéral a été supprimé. Quant à la révocation, elle était sans appel lorsqu'elle avait été prononcée par le Conseil exécutif (révocation du Directeur général et du personnel hors-classe).

En 1966, les voies de recours que nous venons de mentionner ont été profondément modifiées à la suite du mandat donné au Conseil exécutif de prendre les décisions nécessaires pour que, en matière administrative et disciplinaire, les droits des agents du Bureau international soient adaptés dès que possible à ceux des fonctionnaires d'autres organisations³⁹.

Le dit Conseil décida d'adhérer avec effet au 1er janvier 1966 au Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail qui a une très grande expérience dans ce domaine et dont les compétences sont plus larges que celles du Tribunal administratif des Nations Unies. Selon l'article 11, chiffre 5, de son Règlement⁴⁰, ce "Tribunal connaît des requêtes invoquant l'inobserva-

36 Règlement concernant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de l'activité du Bureau international, art. 3, lettre e).

37 Règlement concernant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle de l'activité du Bureau international, art. 2, lettre d).

38 Les mesures disciplinaires, dont plusieurs pouvaient être cumulées, étaient les suivantes: a) la réprimande, b) l'avertissement écrit, c) la réduction ou la privation des augmentations ordinaires de traitement de base, d) la réduction du traitement de base dans les limites prévues pour la fonction, e) la suppression temporaire de fonction avec réduction ou privation du traitement de base, f) la révocation.

39 Résolution C 16 du Congrès de Vienne 1964.

40 Le Statut et le Règlement du Tribunal administratif sont notamment reproduits dans RGDIP 1954 p. 305, ou Archiv des Völkerrechts, VII, p. 176.

tion, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel des autres organisations internationales de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure⁴¹.

Parallèlement, les anciennes autorités de recours en matière administrative et disciplinaire ont été remplacées par un Comité paritaire et un Comité disciplinaire⁴¹.

Le Comité paritaire est un organe administratif institué par le Directeur général pour lui donner des avis sur tout recours qu'un agent peut former contre toute décision administrative en invoquant la non-observation des conditions d'emploi, notamment de toutes les dispositions du Règlement du Bureau international de l'UPU et des Dispositions exécutoires de ce Règlement ou contre des mesures disciplinaires. Il n'est pas nécessaire d'avoir saisi cette instance pour pouvoir recourir au Tribunal administratif de l'OIT. Le Comité paritaire se compose de trois membres:

- un président choisi par le Directeur général du Bureau international après consultation du personnel;
- un membre désigné par le Directeur général parmi les agents permanents du Bureau international;
- un membre élu par scrutin chaque année par le personnel et choisi parmi les agents permanents du Bureau international.

Quant au Comité disciplinaire, il est appelé à se prononcer sur les peines disciplinaires prévues par l'article 38 du Règlement du Bureau international. Sa composition est semblable à celle du Comité paritaire. Aucune mesure disciplinaire, hormis la réprimande et l'avertissement écrit, ne peut être prononcée à l'égard d'un agent avant que le Directeur général ait soumis le cas au Comité disciplinaire pour avis.

41 Règlement du Bureau international, art. 38bis.

Chapitre IX

L'Autorité de surveillance

A. Généralités

Lors de sa création en 1875, le Bureau international a été placé sous la haute surveillance de l'Administration des postes suisses¹. En fait, c'est le Conseil fédéral et le Département politique fédéral qui ont de tout temps exercé cette fonction très importante. Certes l'Autorité de surveillance ne constitue pas un véritable organe, car il ne s'agit pas d'une autorité créée par le Congrès. Le Gouvernement suisse a simplement accepté un mandat dont il est responsable devant le Congrès. Cependant, ce mandat comporte certaines responsabilités qui sont normalement dévolues aux organes restreints des institutions internationales. Telle est la raison pour laquelle nous considérons que l'Autorité de surveillance est un pseudo-organe².

Primitivement, les compétences de l'Autorité de surveillance étaient générales et illimitées. Elles perdirent beaucoup de leur importance dès la création de la Commission exécutive et de liaison qui fut parallèlement chargée du contrôle de l'activité du Bureau international. Au Congrès de Paris 1947, on discuta la question de savoir comment concilier la haute surveillance du Gouvernement suisse avec le contrôle de la CEL. Le Congrès ne prit aucune décision formelle à ce sujet, mais il admit tacitement un exposé de son Président selon lequel l'Autorité devait continuer à exercer la surveillance du Bureau international dans les domaines et dans la mesure où elle l'avait fait jusqu'alors, tandis que la Commission exécutive et de liaison contrôlerait l'activité du Bureau international dans les questions, travaux et missions qui étaient de la compétence exclusive de cette Commission, notamment en matière de relations avec l'ONU et les autres organisations internationales. Il fut entendu, en outre, que, dans des cas-limites ou spéciaux, la Commission exécutive et de liaison et l'Autorité de surveillance se consulteraient³. En fait, la pratique évolua très rapidement dans le sens d'une compétence purement formelle de l'Autorité de surveillance et d'une compétence générale de la Commission exécutive et de liaison. En effet, l'Autorité de surveillance ne prit pratiquement plus de décisions, voire d'initiatives relativement à l'organisa-

1 Traité de Berne 1874, art. 15; Const. art. 20.

2 Sur ce problème, cf. Guggenheim, *Op. cit.*, p. 527 et suivantes. Cet auteur considère que l'Autorité de surveillance est un véritable organe de l'Union.

3 Doc Congrès de Paris 1947, tome II, p. 983 à 986.

tion du Bureau ou aux conditions de service du personnel, si ce n'est sur recommandation formelle de la CEL, et plus tard du CE.

Cependant, il y a une importance exception à cet effacement de l'Autorité de surveillance. Elle concerne les finances de l'UPU à l'égard desquelles la Suisse a conservé un rôle important et surtout avantageux pour cette organisation. Le Gouvernement de ce pays avance encore et toujours sans intérêt les fonds nécessaires à la couverture des dépenses de l'Union et il procède également gratuitement à la vérification périodique des comptes. Les sommes avancées à l'Union ne doivent être remboursées par les Administrations postales que durant l'année qui suit l'exercice financier considéré et elles ne sont productives d'intérêts (5 %) qu'au-delà du 31 décembre de cette année.

A part ses compétences en tant qu'Autorité de surveillance, le Gouvernement suisse intervient à plusieurs titres dans la procédure diplomatique concernant les Actes de l'Union, l'acquisition et la perte de la qualité de Pays-membres⁴.

B. Compétences

La haute surveillance du Gouvernement suisse lui confère un pouvoir réglementaire général et des compétences administratives particulières.

1^o Pouvoir réglementaire général

Il faut entendre ici par pouvoir réglementaire général celui qu'a le Conseil fédéral d'arrêter des dispositions concernant:

- a) l'organisation, l'administration et le contrôle de l'activité du Bureau international (y compris les finances de l'Union);
- b) les conditions de service des agents du Bureau international.

Cette réglementation a pris des formes diverses au cours de l'histoire de l'UPU⁵. A l'origine, il y eut une même Ordonnance du Conseil fédéral du 7 décembre 1885 pour le Bureau de l'UPU et celui de l'Union télégraphique (actuellement Union internationale des télécommunications). Par la suite, en 1927, une réglementation uniforme fixa la structure de l'ensemble des bureaux internationaux établis à Berne, à savoir:

4 Voir p. 27 et suivantes ainsi que p. 72 et suivantes.

5 Voir annotation 23, p. 138.

- le Bureau international de l'Union internationale des télécommunications;
- le Bureau international de l'Union postale universelle;
- les Bureaux internationaux réunis de la propriété intellectuelle;
- l'Office central des transports internationaux par chemins de fer.

L'Union internationale des télécommunications et les Bureaux réunis pour la propriété intellectuelle ont, par la suite, limité la surveillance de la Confédération suisse au contrôle des finances.

Depuis 1948, le Bureau international de l'UPU fait l'objet d'un Règlement particulier. La dernière refonte générale de ce Règlement est entrée en vigueur le 1er janvier 1964. Elle a eu, pour but d'aligner, en principe, les conditions de service du personnel de l'UPU sur celles du régime commun des Nations Unies et des institutions spécialisées.

2^o Compétences administratives particulières

L'Autorité de surveillance est également amenée à exercer certaines compétences particulières qui lui sont données par les Actes de l'UPU et par le Règlement du Bureau international. Ces compétences concernent:

- les finances de l'Union;
- le personnel du Bureau international;
- les biens de l'Union.

1^o à l'égard des finances de l'Union

La situation se présente de la manière suivante:

- a) le Conseil fédéral approuve le budget de l'Union (article 2 du Règlement du Bureau international), après examen préalable de celui-ci par le Conseil exécutif (résolution C 8 du Congrès de Vienne)⁶. La présentation du budget est réglée par l'article 7 du Règlement du Bureau international et depuis le 1er janvier 1971 par l'article 109, § 2 du Règlement général de Tokyo 1969.
- b) le Département politique fédéral est compétent pour l'octroi de crédits supplémentaires lorsque les sommes budgétisées ne suffisent pas (Règlement du Bureau international, article 3);

6 Cette résolution a été remplacée par la disposition figurant à l'article 102, § 5, lettre j), chiffre 2^o, du Règlement général de Tokyo 1969.

- c) l'Autorité de surveillance peut, sur recommandation du Conseil exécutif, autoriser le dépassement jusqu'à un certain montant du plafond des dépenses fixé par le dernier Congrès, si les circonstances l'exigent (article 123, § 2, du Règlement général de Vienne 1964). Depuis le Congrès de Tokyo 1969, cette possibilité est limitée aux augmentations concernant les traitements, les pensions de retraite et diverses allocations en faveur du personnel du Bureau international;
- d) l'Autorité de surveillance fait les avances nécessaires au Bureau international (article 123, § 5, du Règlement général de Vienne 1964). Ces avances représentent en moyenne approximativement l'équivalent d'un budget de 16 mois;
- e) l'Autorité de surveillance contrôle la tenue des comptes ainsi que la comptabilité du Bureau international (article 123, § 5, du Règlement général de Vienne 1964). Ce contrôle s'exerce conformément aux dispositions de l'article 8 du Règlement du Bureau international. Il comporte la soumission de nombreuses pièces comptables à l'Autorité de surveillance et l'inspection régulière du service de caisse et de comptabilité par un fonctionnaire fédéral;
- f) c'est également le Gouvernement suisse qui détermine, d'entente avec le Pays intéressé, la classe dans laquelle les nouveaux Pays-membres doivent être rangés en vue de leur participation aux dépenses de l'Union (article 21, § 5, de la Constitution). En fait, le Gouvernement suisse prend simplement acte du désir de ces Pays de figurer dans telle ou telle classe de contribution, car il n'a aucun critère lui permettant d'intervenir dans le choix de la classe de contribution⁷.

2^o à l'égard du personnel du Bureau international

En ce qui concerne le personnel du Bureau international, l'Autorité de surveillance intervient dans l'application de certaines dispositions:

⁷ Lors de sa fondation en 1874, l'UPU avait adopté pour la répartition des dépenses de l'Union la même classification que celle qui avait été établie à Vienne en 1868 par l'Union télégraphique pour son office central. Cette classification prenait en considération le chiffre de la population, l'étendue des lignes et le nombre des bureaux. Par la suite, l'UPU abandonna tout critère précis, à l'instar de l'UIT du reste. Des propositions furent présentées au Congrès de Paris notamment et à Vienne en vue d'aligner le système des contributions de l'UPU sur celui de l'ONU, mais ces tentatives échouèrent, tout comme celles tendant à doter l'UPU d'un système fondé sur des éléments propres aux administrations postales. Le problème est à nouveau à l'étude pour le Congrès de Tokyo, mais il ne semble pas que l'on s'achemine vers une modification de la pratique actuelle.

- a) elle présente au Conseil exécutif les candidatures reçues en vue de la nomination d'un nouveau Directeur général (article 102, § 5, lettre j), chiffre 1^o, du Règlement général, et 2, lettre a), du Règlement du Bureau international.) Cette fonction est assumée par le Conseil fédéral lui-même;
- b) elle fixe les indemnités journalières à accorder pour les déplacements dans l'intérêt du service (article 3, lettre c), du Règlement du Bureau international). En fait, le Gouvernement suisse considère depuis 1961 que les indemnités fixées par le barème de l'ONU sont applicables.

3^o à l'égard des biens de l'Union

En vertu de l'article 2, lettre c), du Règlement du Bureau international, le Conseil fédéral est compétent pour acheter et vendre des biens immobiliers au nom de l'Union. Cette disposition vise l'achat et la vente des immeubles destinés à abriter le Bureau international.

C. Evolution probable

Malgré les avantages matériels et autres que l'UPU retire de l'intervention de l'Autorité de surveillance, il s'agit incontestablement d'une pratique désuète ne correspondant plus à celle de l'ensemble des autres institutions spécialisées. Il est donc normal qu'en dépit de l'excellence des services rendus par la Suisse, on songe à supprimer cette survivance du passé qui est regardée par certains comme l'assujettissement de l'UPU à un Pays-membre ou du moins comme une situation ne correspondant pas à la maturité juridique des organisations internationales⁸. Cette suppression a été envisagée au Congrès de Vienne 1964. Elle n'y fut pas résolue, mais le Conseil exécutif reçut le mandat d'étudier les compétences et le fonctionnement de ladite Autorité et de faire rapport à ce sujet au XVI^e Congrès qui s'est tenu à fin 1969 au Japon⁹. Il convient de préciser que le Gouvernement suisse lui-même a laissé entendre formellement au Conseil exécutif que le temps lui semblait aussi venu de renoncer complètement à ses services comme Autorité de surveillance de l'UPU¹⁰.

8 Doc du Congrès de Vienne 1964, tome II, p. 702, 900 à 902.

9 Résolution C 3 du Congrès de Vienne 1964.

10 Doc CE 1967 – Doc 8/Rcv 1/Annexe 3, CE 1968/Annexe 9, p. 168.

Malgré les propositions faites par le Conseil exécutif¹¹ et l'attitude de la Suisse, le Congrès de Tokyo a décidé de maintenir intégralement l'ancien système.¹² Il est probable que les charges financières supplémentaires résultant de la construction d'un nouveau bâtiment ne sont pas étrangères à cette décision. Si les intérêts de l'Union l'ont emporté sur les considérations administratives, il est certain que cette situation évoluera un jour ou l'autre vers la pratique générale des autres organisations internationales.

11 Congrès-Doc 6 et 18. Ces documents seront reproduits dans le Tome II des documents du Congrès de Tokyo 1969.

12 Voir procès-verbaux de la Commission 4, 3e et 4e séances. Ces procès-verbaux seront reproduits dans le Tome II, des Documents du Congrès de Tokyo 1969.