



HAL
open science

Les accords de siège conclus par la France

Bérangère Taxil

► **To cite this version:**

Bérangère Taxil. Les accords de siège conclus par la France. Gérard Cahin; Sandra Szurek; Florence Poirat. La France et les organisations internationales, Pedone, 2014, 978-2-233-00703-2. hal-04867024

HAL Id: hal-04867024

<https://hal.science/hal-04867024v1>

Submitted on 13 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

Les accords de siège conclus par la France

Bérangère Taxil¹

En tant qu'Etat-hôte, la France n'est guère attractive pour les organisations internationales. Telles sont les conclusions du Conseil d'Etat, dans une étude menée en 2007 et prolongée en 2009². Les causes en sont principalement matérielles (manque d'infrastructures d'hébergement, de transports, d'écoles internationales, etc.), mais aussi juridiques : faute d'une politique volontariste d'accueil, de bases juridiques claires, stables et visibles, destinées à protéger l'autonomie fonctionnelle des organisations, le ou les régimes juridiques octroyés par la France ne seraient guère satisfaisants. Pourtant, le nombre d'accords de siège est bien plus élevé que ce qu'on pourrait imaginer *a priori* : on en relève entre 25 et 29, bien que les recensements ne soient pas toujours d'une grande cohérence³. L'approximation tient au fait que sont intégrées dans cette catégorie des entités diverses, véritables organisations internationales ou simples agences, ainsi que, en parallèle, les accords de siège aussi bien que des accords relatifs uniquement aux privilèges et immunités. Les organisations « de premier rang », telles que le Conseil de l'Europe, l'OCDE, l'Unesco, ou dans une moindre mesure Interpol ou ITER, nous sont familières. Cependant, on perçoit moins la présence discrète d'une série d'organisations plus modestes, à vocation technique : qui connaît la Commission séricicole internationale, ou l'Institut international du froid, ou encore le bureau montpelliérain de l'Institut international des ressources phytogénétiques ?

L'analyse des accords de siège conclus par la France avec ces institutions ne peut porter que sur les premières, ni les embrasser toutes de manière exhaustive. D'emblée, précisons qu'il ne s'agit donc pas ici de procéder à une analyse complète et comparée de toutes les dispositions des différents accords, mais d'en retracer les grandes lignes, ainsi que de cerner l'évolution éventuelle des positions françaises. En revanche, il convient de souligner également que les accords de siège ne peuvent être compris en dehors d'autres dispositions régissant les relations de la France en tant qu'Etat-hôte, voire en tant qu'Etat partie à l'acte constitutif d'organisations internationales siégeant ailleurs. En effet, les rapports juridiques pertinents ne s'établissent pas seulement entre une organisation et son siège principal, mais aussi avec les Etats (dont la France) où elle dispose de bureaux, programmes, représentations, dans une décentralisation de plus en plus importante de ses activités. La France ne possède pas, contrairement aux Etats-Unis ou à la Suisse, d'une législation nationale propre aux privilèges et immunités des organisations internationales ; toutefois, elle a conclu de nombreux traités bilatéraux ou multilatéraux en la matière, associés à des accords de siège. Ainsi, l'étude s'étendra aux accords complémentaires, portant sur des questions techniques et précises, tel que « l'accord entre la France et l'organisation internationale pour les migrations

¹ Professeur de droit public à l'Université d'Angers

² Etudes du Conseil d'Etat, *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*, La Documentation française, Paris, 19 juillet 2007 (publié en 2009), 170 p. Le rapport souligne que « près de la moitié (85 sur 190) des organisations internationales dont la France est membre ont été créées depuis trente ans, et parmi ces organisations moins d'une dizaine se sont installées en France. Et seuls l'Agence spatiale européenne et le projet ITER constituent des organisations de premier rang » (pp. 13-14). Voir également *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*, Séminaire du Conseil d'Etat, 29 avril 2009, disponible sur http://www.conseil-etat.fr/media/document/seminaire_oi-synthese.pdf

³ Le rapport de 2007 du Conseil d'Etat mentionne (annexe 4) 25 organisations internationales en France (hors agences européennes), tandis que la circulaire DPM/DMI no. 2004-212 du 7 mai 2004, relative à l'accès au marché du travail des conjoints étrangers de mandataires sociaux, de cadres dirigeants ou de haut niveau ainsi que des conjoints de fonctionnaires d'organisations internationales intergouvernementales (annexe 9 au rapport) en compte 29.

(OIM) portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France »⁴.

D'un point de vue historique, plusieurs périodes marquent l'installation des organisations internationales en France. Les plus importantes se sont établies dans l'immédiate après-guerre, tandis que d'autres, plus restreintes et techniques, étaient déjà présentes et ont continué à s'installer, notamment dans les années 60. Si les premières ont largement mis en concurrence les Etats et donc aussitôt bénéficié d'accords de siège très protecteurs, les autres ont été délaissées. Ce n'est qu'à partir des années 60 que leur condition interne fut encadrée, à l'occasion de nouvelles arrivées. Néanmoins, il semble que la politique française à leur égard ait été plutôt restrictive et le rapport de force inversé. Depuis, bien peu d'organisations nouvelles ont choisi un siège français dans les trois dernières décennies, aucune majeure (si l'on excepte le cas d'ITER) : il n'y a qu'un pas, peut-être trop vite franchi, pour relier les deux constats dans un rapport de cause à effet. En effet, l'équilibre délicat entre une protection internationale des fonctions de l'organisation, et l'inévitable soumission à un certain degré de souveraineté normative de l'Etat, s'explique par de multiples facteurs.

Ainsi, les positions françaises peuvent être présentées dans une perspective chronologique : dans un premier temps, on peut discerner une première génération d'accords délimitant tardivement un régime juridique casuistique devenu lacunaire (I). Dans un second temps, après la mise en évidence de nombreuses difficultés juridiques et pratiques éprouvées par les organisations internationales, un mouvement de rénovation de l'existant s'est enclenché. C'est bien le phénomène marquant des accords de siège, depuis le début des années 2000. La refonte de leur régime juridique interne s'inscrit dans le contexte d'une extension forte des activités des organisations internationales, mettant en lumière les insuffisances d'un droit souvent jugé désuet et imprécis par les organisations elles-mêmes. Dès lors, une seconde génération d'accords établit un encadrement juridique précisé pour des organisations internationales qui restent sous l'emprise du droit français (II).

I. Première génération : un régime juridique casuistique devenu lacunaire

Chaque organisation possède ses propres caractéristiques et compétences, les analyses de leur droit semblant alors relever de considérations toujours fonctionnelles. La personnalité juridique ne s'exerce dans la mesure des fonctions de l'organisation. Dès lors, les accords de siège ont également pour finalité de s'adapter à ces particularismes. Si des règles générales protègent l'organisation de l'ingérence d'un Etat membre particulier dans son activité, afin de préserver son autonomie autant que de respecter le principe d'égalité souveraine, les accords de siège servent à les préciser. Ils adaptent le régime territorial applicable à l'organisation, en fonction de ses caractéristiques, ainsi que de l'évolution du droit interne. Ils peuvent alors eux-mêmes être prolongés par d'autres sources plus précises. Inévitablement, il en découle que les rapports d'une organisation avec son hôte sont régis par des sources fragmentées (A). Cependant, dans cet ensemble casuistique, qu'on dit hermétique à la systématisation, un droit commun minimal s'en dégage malgré tout (B).

A. Des sources fragmentées

Le régime juridique appliqué en France aux organisations internationales est dessiné à travers un ensemble divers de traités multilatéraux, bilatéraux, d'accords ponctuels : les

⁴ Accord par échange de lettres du 15 octobre 2010. Voir Sénat, rapport no. 581 sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour les migrations portant sur l'exonération fiscale des agents de cette organisation qui résident en France, juin 2012.

sources formelles de ce droit sont éparses et doivent être conciliées (1). Par ailleurs, certaines d'entre elles ne sont venues que tardivement régir des situations multiples, ce qui confirme le constat d'un traitement inégalitaire des différentes organisations, justifié par leurs caractéristiques propres (2).

1. Des sources formelles éparses et tardives

Entre sources générales composées de conventions multilatérales, et accords bilatéraux pointillistes et techniques, le droit s'appliquant aux institutions internationales présentes sur notre territoire est pour le moins composite. Peu d'entre elles dépendent des vastes conventions relatives aux privilèges et immunités adoptées en 1946 pour l'ONU et en 1947 pour les institutions spécialisées, seule l'Unesco entrant dans cette dernière catégorie. Par ailleurs, si la France a ratifié dès 1947 la première convention, elle a tardé à s'engager à l'égard de la seconde, sans que les motifs de cette réticence française ne soient connus⁵.

Les sources les plus anciennes concernent les trois « grandes » organisations internationales ayant établi leur siège en France dans l'immédiat après-guerre. Elles expriment aisément le constat de la diversité. Lorsque l'organisation internationale n'appartient pas à la vaste famille onusienne mais que sa composition et ses compétences ont une large vocation, elle procède d'abord à l'élaboration d'une convention multilatérale destinée à établir un régime commun à l'égard des Etats-membres. Ainsi, le régime juridique du Conseil de l'Europe en France est fondé à la fois sur un traité multilatéral (l'accord général sur les privilèges et immunités) et un traité bilatéral avec la France (l'accord spécial relatif au siège), adoptés le même jour, dès septembre 1949. L'Unesco, aujourd'hui aussi bénéficiaire de la convention multilatérale enfin ratifiée par la France, est surtout régie par un accord de siège complet et matériellement très proche du régime multilatéral, depuis 1954. Enfin, on peut noter la particularité de l'OCDE, qui s'inscrit dans une démarche des plus pragmatiques avec l'Etat français. En effet, son statut est régi uniquement par un accord multilatéral, généraliste et, comme les autres, ancien : le premier protocole additionnel à l'acte constitutif porte sur « la capacité juridique, les privilèges et immunités de l'organisation » et fut adopté en avril 1948⁶. Or, si l'OCDE a depuis conclu 19 accords bilatéraux en matière de privilèges et immunités⁷, tel n'est pas le cas avec la France, et la condition matérielle de son siège semble réglée, au cas par cas, par des accords ponctuels qui ne sont publiés ni par la France, ni par l'organisation⁸.

Or, les traités, relativement généralistes, ne suffisent pas à établir un régime juridique précis et complet. On constate alors que la France a coutume de les adapter et de les compléter par des accords complémentaires, en forme simplifiée parfois. Une multitude d'échanges de lettre et autres avenants visent ainsi à préciser comment l'Etat entend traiter de questions très précises à un moment donné, ou à adapter la situation à l'évolution des

⁵ De l'aveu même des rapporteurs sur le projet de loi de ratification, « les raisons du grand retard pris pour l'adhésion à la présente convention n'ont jamais été précisées : il est possible que l'administration ait craint à l'origine les conséquences pratiques de l'adhésion, la convention s'appliquant à plusieurs institutions de nature différente et se trouvant dans plusieurs villes différentes » : Rapport no. 1958 fait à l'Assemblée Nationale par X. Deniau, sur le projet de loi autorisant l'adhésion à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947, p. 7. Ratification autorisée par la loi 2000-65 du 27 janvier 2000.

⁶ Il fut prolongé par un second protocole en 1960, simplement destiné à étendre l'applicabilité du premier dans le contexte de succession de l'OCDE à l'OECE.

⁷ Certains de ces accords sont destinés, au fil du temps, à étendre le premier protocole aux nouveaux membres de l'OCDE (tel que le Japon en 1967) et ne comportent donc qu'un article ou deux. D'autres sont plus détaillés et prévoient un régime juridique complet, comme avec Israël en 2010 (23 articles) :

<http://www.oecd.org/fr/juridique/accordsdeprivilegesetimmunités.htm>

⁸ Voir cependant en matière de cotisations sociales, un échange de lettres en janvier 1966 disponible sur www.legislation.cnaf.fr/textes/ecl/TLR-ECL_26011966_26011966.htm

structures de l'organisation ou du droit en vigueur par ailleurs⁹. Le constat est valable, quelle que soit l'organisation, grande ou petite.

Les autres institutions internationales présentes en France ont également fini par bénéficier d'un accord de siège, ou d'un accord relatif à leurs privilèges et immunités¹⁰. Cependant, leur moindre visibilité internationale a certainement largement contribué à retarder le processus. Ainsi, la France n'a concédé une protection expresse, inscrite dans la norme juridique et non seulement dépendante des pratiques de tel ou tel gouvernement, que de manière très tardive.

2. Un traitement tardif et inégalitaire des organisations internationales, justifié par leurs caractéristiques propres

Cause ou conséquence de l'éclatement des sources formelles du statut interne des organisations internationales, leur régime juridique est inégalitaire. Leur degré de protection varie, selon les concessions du gouvernement français, et le rapport de force qu'il entretient avec l'organisation concernée. De manière sensible, la France adopte une attitude restrictive, dans le cadre des accords adoptés des années 60 aux années 80. Cela s'est traduit dans un premier temps par l'absence de tout régime de protection des organisations considérées comme secondaires, puis par l'adoption tardive d'accords limités. Or, en l'absence d'exemptions expressément définies, le droit interne s'applique et contraint l'organisation.

Par exemple, le Bureau International des Poids et Mesures (BIPM) est installé à Sèvres depuis 1875 ; c'est même la plus ancienne organisation internationale présente en France. Or, ce n'est qu'en 1969 qu'un accord de siège fut conclu¹¹. Le Bureau international des expositions (BIE), présent sur le territoire depuis 1928, n'obtient un accord qu'en 1965¹². Ce fut même le cas pour Interpol, aujourd'hui beaucoup plus connue : quittant l'Autriche pour la France en 1946, il a fallu attendre plus de 25 ans avant d'établir son premier accord de siège, remplacé par de nouveaux traités en 1982 puis en 2008.

Quelles sont les causes de cette réactivité très tardive et de cette absence évidente d'intérêt de la France à l'égard d'organisations à vocation technique ? Plusieurs motifs sont mentionnés au hasard des rapports parlementaires sur les projets de loi d'approbation parlementaire. On y constate que la France ne propose pas d'emblée un régime protecteur, mais attend que l'organisation entame une démarche. L'Etat concède. On pouvait ainsi lire dans le préambule de l'échange de lettres composant le premier accord de siège d'Interpol, en

⁹ Il ne s'agit nullement de tenter de les recenser tous. La plupart sont accessibles via la base de données « traités » de Legifrance. C'est ainsi que l'accord de siège de l'Unesco fut très rapidement prolongé par un accord complémentaire par échange de lettres le 14 octobre 1954. Il vient notamment préciser l'article 19.2 (portant sur les « privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie » des fonctionnaires définis à l'annexe B, c'est-à-dire les hauts gradés, hors DG et DGA). La lettre explique les privilèges fiscaux octroyés aux diplomates de rang équivalent, notamment l'exonération des « *taxes somptuaires, telles que : taxe sur les domestiques, sur les instruments de musique, sur les chiens, etc., mais seulement pour les éléments attachés à la résidence principale* ». Bien que l'accord soit toujours en vigueur, on ne peut qu'espérer que la règle assimilant les domestiques aux choses et aux animaux n'a plus cours... Sur l'évolution et l'adaptation du droit applicable aux organisations internationales, voir *infra*, II.

¹⁰ Les dispositions relatives au siège et à la protection de l'organisation ne figurent pas nécessairement dans des traités distincts de leur acte constitutif. Ainsi, en ce qui concerne l'Agence Spatiale européenne, c'est l'annexe I incluse dans le traité constitutif, qui en détermine le contenu, à travers 28 articles très détaillés. V. Convention portant création de l'Agence spatiale européenne, 30 mai 1975. V. aussi J. Chappez, « La création de l'Agence spatiale européenne » ; in *AFDI*, 1975, pp. 801-813.

¹¹ Décret no. 70-820 du 9 septembre 1970 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Comité international des poids et mesures, relatif au siège du Bureau international des poids et mesures et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, du 25 avril 1969.

¹² Décret no. 66-681 sur 15 septembre 1966 portant publication de l'accord du 11 janvier 1965 entre la France et le Bureau international des expositions relatif au siège de ce bureau et à ses privilèges et immunités.

1972, que « l'organisation a demandé à bénéficier de privilèges et immunités... », et que « le gouvernement français est prêt à adopter les dispositions suivantes », mais seulement « en raison de l'importance internationale des activités de l'organisation dont témoigne le nombre élevé des gouvernements qui y participent »¹³. Les négociations peuvent être également très longues, le processus de ratification également. C'est avant tout le prestige, la visibilité ou la stabilité de l'action de l'organisation qui importe. Pour nombre de petites organisations techniques, il a fallu attendre le développement de leur activité pour envisager un accord. Par ailleurs, il peut s'agir d'une nécessité purement factuelle : certaines institutions sont quasiment dépourvues de structures physiquement présente, voire même de siège stable, celui-ci se déplaçant là où réside le secrétaire général : cela fut le cas dans le passé, pour la Commission internationale de l'état civil : créée en 1950, ce n'est que par un accord de siège conclu en novembre 2000 que son siège fut véritablement fixé, à Strasbourg¹⁴. Telle est encore la situation actuelle de la Commission séricicole internationale dont le siège, mouvant en région lyonnaise, semble s'être déplacé en Inde avec le changement de dirigeant en 2013¹⁵. En outre, du côté de l'organisation, un besoin n'était pas nécessairement exprimé, en raison d'un faible risque de contentieux du à des activités restreintes, se cantonnant à la production de rapports d'informations. Enfin, il peut s'agir également d'un motif plus politique, tel que celui exprimé au sujet de l'accord de 1997 relatif au bureau de la Ligue arabe¹⁶.

Ces accords tardifs révèlent la réticence à un octroi généreux de privilèges et immunités pour des organisations jugées secondaires. Si l'on sait qu'Interpol a du longuement batailler et faire ses preuves pour obtenir un statut équivalent aux trois « grandes », comme le soulignait A. Pezard¹⁷, les autres n'y sont pas parvenues, et n'y ont probablement même pas prétendu. Les immunités dans l'accord de l'Organisation internationale des épizooties (OIE) ou de l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV)¹⁸ ne sont pas les mêmes que celles de l'Unesco, on s'en doute. De même, là où le Directeur général de l'Unesco bénéficie du plus haut rang diplomatique, celui de l'OIE se voit exonéré de taxe d'habitation sur sa résidence, et d'impôt sur ses revenus étrangers, à condition qu'il n'exerce pas d'activité lucrative étrangère à sa fonction¹⁹. Le BIPM ne bénéficiait ni d'une d'immunité de juridiction, ni de l'inviolabilité de ses archives.

Malgré tout, de cet ensemble épars et brouillon, un socle minimal de principes et règles se dessine dans les concessions françaises, qui est tout à fait conforme (du moins compatible)

¹³ Décret no. 74-992 du 22 novembre 1974 portant publication de l'échange de lettres constituant accord entre le Gouvernement de la République française et l'organisation internationale de police criminelle relatif au siège d'Interpol et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Paris le 12 mai 1972.

¹⁴ Voir le dossier d'information du Sénat, notamment les motifs du projet de loi no. 43 autorisant l'approbation de l'accord de siège : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl01-043.html>

¹⁵ http://www.inserco.org/csi_statuts.php?rub=1. En vertu de l'article 3 de la Convention établissant la Commission internationale de 1957, le siège était fixé à Ales, mais pouvait se déplacer sur simple décision de la conférence. La sériciculture est l'élevage du ver à soie.

¹⁶ Rapport à l'Assemblée Nationale no. 2191, par le député R. Mangin, sur l'autorisation de l'approbation de l'accord relatif au bureau de la Ligue arabe, disponible sur <http://www.assemblee-nationale.fr/11/rapports/r2191.asp> : « Après l'exposé du Rapporteur, M. François Loncle a demandé pourquoi un tel accord n'intervenait que maintenant, alors que le bureau de la Ligue arabe à Paris est installé depuis 1974. M. René Mangin a répondu que la France avait probablement préféré attendre que la Ligue arabe ait retrouvé un rôle sur la scène internationale et résolu ses tensions internes. En outre, cet accord est intervenu dans le cadre de négociations menées entre la Ligue arabe et plusieurs pays d'Europe ».

¹⁷ A. Pezard, « L'Organisation internationale de police criminelle et son nouvel accord de siège », *AFDI* 1983, pp. 564-575.

¹⁸ <http://www.oiv.int/oiv/info/frtextesfondamentaux>

¹⁹ Article 12.3 de l'accord de siège de l'OIE, 21 février 1977.

avec les pratiques générales, à tel point que l'on pourrait légitimement s'interroger sur la naissance ou l'existence d'un droit coutumier.

B. Un droit minimal commun

Tout accord de siège ou relatif aux privilèges et immunités poursuit des finalités semblables : il s'agit de préciser le statut de l'organisation internationale dans l'ordre juridique interne, de déterminer la condition matérielle et territoriale du siège, qui dépend des caractéristiques et des besoins propres à chaque institution, et de prévoir les conditions de travail des différentes catégories de personnes concourant à la mise en œuvre des fonctions de l'organisation. Dès lors, les standards découlant des deux conventions internationales de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités se retrouvent dans bon nombre d'accords multilatéraux ou bilatéraux conclus par la France. Peut-être peut-on considérer que les conventions onusiennes visaient à établir un degré maximum de protection auquel les autres organisations ne pourraient prétendre²⁰. Quoiqu'il en soit, si la France concède une protection équivalente dans ses rares premiers accords de siège, ladite protection est parfois inférieure, mais jamais plus importante. Les accords conclus dans les années 60 en attestent. Cependant, les finalités des accords concédés résident inévitablement dans la protection de l'organisation et de son siège (1), ainsi que dans celle des personnes y travaillant (2).

1. La protection de l'organisation et de son siège

L'intérêt majeur des accords de siège, par rapport aux conventions plus générales, est de régler tous les détails nécessaires à la protection de l'installation territoriale de l'organisation. Or, il faut distinguer ici les règles générales lui reconnaissant un statut de personne juridique de droit interne (a), et les dispositions spécifiques à chaque siège (b).

a. L'octroi de la personnalité juridique : indifférence du statut international de l'entité ?

Les premières dispositions des accords sont toujours relatives à la reconnaissance de la personnalité et/ou des capacités juridiques de l'institution internationale. Or, quelques nuances dans les formulations permettent de déduire que l'Etat-hôte est relativement indifférent au statut international de l'entité ; en effet, l'accord étant destiné à régir la condition juridique interne de cette dernière, des organes dépourvus de personnalité internationale peuvent aussi bénéficier de facilités, privilèges, et immunité en droit interne. Ainsi, la personnalité reconnue est, selon les formules, soit « civile », soit « juridique » et vise uniquement à consacrer les capacités, dans l'ordre interne, de contracter, d'acquérir et aliéner des biens, et d'ester en justice. Que l'on soit face à une véritable organisation internationale, ou à l'un de ses organes, bureau décentralisé, programme, etc., peu importe, dès lors que la finalité ultime reste de protéger l'organisation elle-même. On peut avoir des doutes sur la nature juridique d'une entité, du fait de l'absence d'acte constitutif et/ou du fait de la présence importante de membres non étatiques, comme tel est le cas d'Interpol ; cela n'empêche nullement l'octroi des garanties nécessaires au bon exercice de ses fonctions. Ainsi, son deuxième accord de siège fut interprété comme une reconnaissance (symbolique) d'une

²⁰ V. les propos de Georges Fischer, « Unesco-Accord relatif au siège », *AFDI* 1955, pp. 393-406. L'auteur affirme que les auteurs de la Convention de 1947 voulaient « nettement délimiter l'étendue des privilèges et immunités, ceux de l'ONU constituant un maximum que les institutions spécialisées ne devaient jamais dépasser » (p. 393).

véritable organisation internationale (de police criminelle)²¹. Le premier accord, en 1972, mentionnait pourtant déjà la possession de la « personnalité civile » et les capacités inhérentes en découlant. Plus encore, la même disposition s'applique à des entités dont la nature juridique est incertaine : tel est ainsi le cas pour un organe créé par une résolution de l'OMS, le Centre International de Recherche sur le Cancer (CIRC), installé à Lyon²². Son statut est « hybride », entre dépendance à l'égard de l'organisation, et capacités propres (en droit interne comme en droit international)²³. A l'époque (1965), l'absence totale de statut de l'OMS en France, du fait de la non-ratification de la Convention de 1947, ne permettait donc pas de rattacher le CIRC au statut de l'institution spécialisée, et rendait indispensable la conclusion d'un véritable accord de siège²⁴ : le Centre se voit ainsi reconnaître, par le premier article de l'accord, tant la « personnalité civile » que les capacités habituelles. En revanche, la situation est différente pour les entités indéfinies que sont les « organisations autonomes » créées dans le cadre de l'OCDE et siégeant aussi à Paris, comme l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ou la « Conférence européenne des ministres des transports » (CEMT)²⁵. Elles n'ont pas d'accord de siège, et leur statut à l'égard de la France dépend probablement d'arrangements avec l'OCDE elle-même, comme le laisse penser leur acte de naissance.

Deux remarques d'ordre général également peuvent être émises quant à l'octroi du statut de personne juridique. D'abord, quant aux relations entre personnalité internationale et personnalité interne des organisations internationales. D'un point de vue théorique, on hésite à considérer que les capacités internes sont un effet de la personnalité internationale de l'organisation, ou à affirmer la possession conjointe de deux personnalités distinctes, l'une en droit international, l'autre en droit interne. Les exemples mentionnés pourraient permettre de soutenir l'une comme l'autre des hypothèses, soit par une analyse extensive de l'attribution de la personnalité internationale à des modèles organisationnels originaux²⁶, soit par une analyse fonctionnelle dans le second cas, où la personnalité interne d'un organe dériverait de la personnalité internationale de sa structure de rattachement (CIRC). En revanche, si l'on cherchait à identifier une éventuelle nature coutumière des privilèges et immunités octroyés dans l'ordre juridique interne, il conviendrait de se focaliser sur les « véritables »

²¹ A. Pezard, *op.cit.*, *supra*, note 17. Cela est vigoureusement rappelé par L. Grosse, in « L'accord de siège de 2008 entre la France et Interpol », *AFDI* 2008, pp. 615-628.

²² Décret no. 70-504 du 9 juin 1970 portant publication de l'accord de siège, signé à Paris le 14 mars 1967, entre le Gouvernement de la République française et l'organisation mondiale de la santé relatif aux privilèges et immunités du centre international de recherche sur le cancer.

²³ Claude Henri Vignes, « Le Centre international de recherche sur le cancer », *AFDI* 1967, pp. 531-544.

²⁴ *Ibid.*, p. 538-539

²⁵ L'AIE est une sorte d'agence autonome créée par des Etats dans le cadre de l'OCDE, programme de coopération né dans l'urgence du choc pétrolier qui annonce 28 Etats membres et un bureau exécutif ; La CEMT, créée par un protocole en 1953, est devenue en 2006 « forum international des transports » par une décision de son « conseil des ministres », et est aussi une émanation de l'OCDE. Le protocole de 1953 de la CEMT est disponible sur <http://www.internationaltransportforum.org/>

²⁶ Tel qu'Interpol, mais aussi telles que certaines ONG : la Suisse, notamment, leur confère des privilèges et immunités aussi bien qu'aux organisations internationales intergouvernementales : cela en fait-il des sujets de droit international pour autant ? A l'inverse, est-ce parce que certaines ONG possèderaient déjà la personnalité internationale qu'on pourrait leur reconnaître un statut interne protecteur ? Quoiqu'il en soit, les rapports du Conseil d'Etat suggèrent qu'il y a là une piste à creuser pour l'attractivité française envers des « acteurs » internationaux multiples.

organisations internationales, dotées de la personnalité juridique internationale, et surtout sur celles ayant une vocation universelle ²⁷.

Ensuite, quant à l'indifférence de la France à l'égard d'un statut international déterminé du bénéficiaire de l'accord de siège : elle n'a, là non plus, rien de spécifique, les autres Etats procédant de la même façon. Dans le contexte d'une croissance exponentielle de l'activité des organisations internationales, qui se traduit par la décentralisation importante de leurs représentations et la multiplication de leurs organes, le phénomène n'a fait que s'accroître ²⁸. En revanche, cette indifférence trouve ses limites, lorsque la France confère bien des privilèges et immunités à une entité décentralisée, mais en précisant (plus ou moins explicitement) que la personnalité juridique reconnue est celle de l'organisation « mère ». Tel est le cas pour les « bureaux » d'une organisation internationale, clairement dénués de toute autonomie, et ne jouant qu'un rôle de représentation. Ainsi, on peut mentionner le cas du bureau de l'IPGRI à Montpellier ²⁹ : le premier article autorise l'organisation à établir un bureau en France, tandis que le second dispose que « l'Organisation, représentée par son bureau en France, jouit sur le territoire français de la personnalité civile. Elle a notamment la capacité de ... ». Certes, les installations physiques du bureau sont protégées (notamment par la classique inviolabilité), mais l'ensemble des facilités, privilèges et immunités, ainsi que les éventuelles responsabilités, sont à destination de l'organisation elle-même. L'accord entre la France et la Ligue des Etats arabes, pour son bureau parisien, est encore plus net. Appliquant à la lettre la pensée de Talleyrand quant aux rapports entre implicite et explicite, il débute par l'octroi des « capacités juridiques » à la seule Ligue des Etats arabes ; s'ensuit immédiatement la précision redondante mais symbolique, selon laquelle « le Bureau n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la Ligue des Etats arabes » ³⁰. Cela va mieux en le disant.

b. Protection du siège : inviolabilités, conditions matérielles d'installation et d'accès

Sauf rares exceptions, et lorsqu'une véritable activité est menée au lieu du siège, la France applique à toutes les organisations sur son territoire un socle minimal commun de

²⁷ Le rapport fait à l'Assemblée nationale lors du processus de ratification de la Convention générale de 1947 soutient, au sujet des traités de 1946 et 1947, que « ces deux conventions ont d'ailleurs été à l'origine d'une pratique génératrice d'un droit commun coutumier des privilèges et immunités pour les organisations de la « famille des Nations unies », mais aussi pour d'autres » : l'assertion mériterait d'être vérifiée, au regard de la variété des pratiques et des contentieux, tels que ceux des affaires Aquarone et Paulin en France : v. le rapport précité, note 5, p. 6.

²⁸ Voir ainsi le cas de la Côte d'Ivoire et des 14 accords de siège analysés par M. Kourouma, « Contribution à l'étude des accords de siège des organisations internationales implantées en Côte d'Ivoire », *AFDI* 1990, pp. 614-631.

²⁹ *Accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Institut international des ressources phytogénétiques (IPGRI) relatif à l'établissement d'un bureau de l'IPGRI en France et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, (ensemble une annexe), signées à Rome, le 16 novembre 2010 et à Paris, le 3 janvier 2011*. L'organisation est compétente en matière de sécurité alimentaire, et son bureau de Montpellier est un centre de recherche sur la banane plantain, dont le précédent accord d'établissement datait de 1994.

³⁰ Article 1er de l'accord du 26 novembre 1997 relatif à l'établissement à Paris d'un Bureau de la Ligue des Etats arabes et à ses privilèges et immunités sur le territoire français. « 1. La Ligue des Etats arabes jouit de la capacité juridique. Elle a notamment la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner les biens mobiliers et immobiliers liés à son activité officielle, de recevoir et de dépenser des fonds publics et privés et d'ester en justice. 2. Le Bureau n'a pas de personnalité juridique distincte de celle de la Ligue des Etats arabes. 3. La ligue reconnaît la compétence des juridictions françaises ». V. la loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et la Ligue des Etats arabes relatif à l'établissement, à Paris, d'un bureau de la Ligue des Etats arabes et à ses privilèges et immunités sur le territoire français (ensemble une annexe) (n° 2000-210 du 8 mars 2000), parue au JO n° 58 du 9 mars 2000.

normes plus ou moins protectrices du siège, quant à son installation matérielle ou son accès. Ce socle standard reste susceptible de plus ou de moins, en fonction de cas particuliers, la présente description ne visant qu'à en rappeler les contours généraux.

D'abord, certains accords mentionnent le lieu exact du siège, lorsqu'il est connu et préétabli. Cela peut poser une difficulté à l'organisation si celle-ci souhaite déménager. Ensuite, et surtout, mention est généralement faite de la relation entre droit conventionnel international, droit interne, et droit interne de l'organisation internationale, dans le régime juridique général applicable au lieu du siège, en raison de la diversité des sources exposée plus haut. Ainsi, en cas de contrariété entre un accord multilatéral, matériellement général, sur les privilèges et immunités, et un accord bilatéral de siège précis et adapté, le second l'emporte naturellement, en vertu de la règle de la *lex specialis*. Cela ne concerne que les quelques grandes organisations à large vocation. La situation de l'Unesco est emblématique : si la Convention générale de 1947 relative aux institutions spécialisées comporte une annexe destinée à chacune d'entre elles, celle-ci mentionne toujours que les clauses standards s'appliqueront « sous réserve » des dispositions particulières plus précises. Au demeurant, la règle est bien connue et découle également de la section 39 de l'article X de la Convention. Par ailleurs, la fiction de l'exterritorialité ayant été abandonnée depuis longtemps au profit d'une conception fonctionnelle de l'encadrement des activités des organisations, il faut rechercher dans les accords si le droit interne français s'applique à l'organisation. La réponse est la suivante : oui, le droit interne s'applique par principe dans le siège. C'est même la justification essentielle de l'existence des privilèges et immunités délimités par les accords. Cependant, une disposition expresse en ce sens est assez rare. Lorsqu'elle existe, elle vise surtout à reconnaître un pouvoir réglementaire interne à l'organisation, ce qui doit être interprété comme un véritable privilège : la formule consacre le « droit d'édicter des règlements destinés à faciliter, à l'intérieur de ses bâtiments et locaux, le plein exercice de ses attributions ». Ainsi, le droit français s'applique dans l'Unesco comme au Conseil de l'Europe, mais le droit interne de l'organisation l'emporte³¹. Il n'en va pas autrement aux Etats-Unis, pour la situation de la zone et du district de l'ONU, bien que l'accord de siège onusien soit bien plus détaillé.

Les organisations bénéficieront également (sauf exception, là encore) de l'inviolabilité de leurs locaux, de leurs archives ; toutes, ou presque, auront un droit à la protection de leurs biens, à la détention et au transfert de devises, etc. Les plus importantes d'entre elles se verront également reconnaître certaines concessions par la France, en termes de facilités de communication³², ou en terme de fourniture de services publics de réseaux essentiels³³. L'accès au siège sera garanti, dans des conditions extrêmement variables, en fonction de l'activité effective de l'organisation, et donc de ses besoins : qu'elle ait une activité permanente et l'accès sera largement garanti, en termes de facilité de visa et de séjour. Dans le cas contraire, la liberté d'accès peut être plus limitée, aux périodes de réunion, de conférences, etc. Là encore, l'Unesco est particulièrement privilégiée, puisque les facilités d'entrée et de séjour sont étendues par principe à des catégories inhabituelles de personne, à savoir les représentants d'ONG, etc.

³¹ Article 5, paragraphes 2 et 3, de l'accord de siège de l'Unesco, et articles 1 et 2 de l'accord spécial relatif au siège du Conseil de l'Europe. En revanche, ce pouvoir réglementaire de l'organisation ne fut reconnu à Interpol qu'avec le second accord de siège, en 1982, à son article 3.

³² Voir l'accord de siège de l'Unesco, article 10, ou encore l'article 8 de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe. Toutefois, cette disposition est rare : Interpol semble avoir obtenu une concession équivalente (mais moins détaillée), avec son nouvel accord de siège en 2008, dont l'article 8.2 est formulé ainsi : « l'organisation bénéficie, pour ses communications officielles, d'un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé aux missions diplomatiques accréditées en France en termes de tarifs, taxes et priorité ».

³³ Accord de siège de l'Unesco, article 8.

2. La protection des personnes agissant dans l'organisation

Une étude entière devrait être consacrée à l'analyse des privilèges et immunités reconnus par la France aux différentes catégories de personnes travaillant dans et pour l'organisation. En effet, si on discerne des principes communs (la protection internationale varie en fonction de l'importance de la personne pour l'organisation et ses Etats-membres), le diable se cache dans les détails, et ceux-ci sont nombreux. Quel sort réserver aux conjoints, aux enfants majeurs ? Jusqu'où s'étendent leurs immunités ? Jusqu'à quand ? Qui entre dans telle ou telle catégorie de personnes ? Quel traitement pour les agents subalternes ? On ne peut, une fois encore, qu'en tracer les lignes les plus habituelles. Toute systématisation, ou catégorisation, est (comme souvent en droit des organisations internationales) compliquée par le caractère fonctionnel de l'objet et du but des règles juridiques.

Néanmoins, rien d'original n'est à souligner dans les positions françaises ici, parfaitement conforme aux grands standards habituels. Lorsque plusieurs catégories de personnes sont traitées de manière différente, les mieux protégés sont les représentants étatiques, suivis par les dirigeants et les plus hauts fonctionnaires, tandis que les agents, et autres experts ou consultants, bénéficient de privilèges et immunités moindres. Ainsi, les représentants permanents des Etats bénéficient d'un statut « diplomatique », forgé sur un principe d'équivalence avec les personnes de rang comparable, et en référence au droit coutumier des relations diplomatiques³⁴. Pour en comprendre les grandes lignes, il faut alors lire ensemble la Convention de Vienne de 1961 et les accords de siège. Cependant, deux précisions sont toujours associées. D'une part, quant à la finalité de l'attribution de ces privilèges et immunités : ils leur sont conférés uniquement « dans le but d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions en rapport avec l'organisation » et non dans leur intérêt personnel³⁵. D'autre part, et de manière corrélative, les Etats ont le devoir (plus que l'obligation) de lever leur immunité en cas d'abus de privilèges. Les principaux dirigeants (directeur ou secrétaire général, ainsi que leurs adjoints ou remplaçants) sont également inclus dans la catégorie « diplomatique ». Parfois, les plus hauts fonctionnaires font également l'objet d'une haute protection spécifique, leur grade et catégorie étant alors précisée en annexe. Ensuite viennent les agents (fonctionnaires ou non), bénéficiaires de privilèges et immunités de nature fonctionnelle, conférés là aussi aux fins et dans les limites nécessaires à garantir le bon exercice et l'indépendance de leurs fonctions. Il est couramment précisé que les agents de nationalité française ne sont pas soumis aux mêmes dispositions, surtout aux fins de l'application de la législation fiscale française, dans le souci apparent (et l'intérêt financier) de respecter au mieux le principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt.

Enfin, les experts et consultants, s'ils possèdent des privilèges et immunités, les voient restreintes plus strictement, dans le temps, dans l'espace et dans la nature de leurs missions.

³⁴ Encore faut-il qu'il y ait, de manière effective, des représentants permanents des Etats-membres : dans le cas contraire, il semble que la mention eut été considérée comme inutile. Ainsi, aucune disposition relative à ces personnes ne figure dans l'accord de siège de l'Institut international du froid, axé sur la protection des personnels de l'organisation uniquement. En vertu de l'article 12.3 de l'accord, les délégués étatiques disposent de la même protection que les personnels, pendant la durée de leur séjour en France nécessitée par les travaux de l'organisation. Voir le Décret no. 67-187 du 8 mars 1967 portant publication de l'accord du 5 juillet 1966 entre la France et l'Institut international du froid relatif au siège de cet institut et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

³⁵ Voir par exemple les articles 9 et 10 du Protocole additionnel no. 1 à la Convention de Coopération économique européenne sur la capacité juridique, les privilèges et les immunités de l'Organisation, du 16 avril 1948.

Si les finalités communes sont facilement indentifiables, dès lors qu'elles concourent toutes à permettre à l'organisation d'exercer librement et effectivement ses activités, le contour des règles varie d'un accord à l'autre, on l'aura compris. On ne peut que constater que, dans toute la première période d'élaboration des accords entre les organisations internationales et la France, en tant qu'Etat-hôte, les dispositions restent d'une grande généralité. Les accords sont peu détaillés, et parfois très succincts, composés au maximum d'une quinzaine d'articles³⁶. Or, s'il est d'une banalité affligeante de souligner le changement de contexte du fait de l'entrée dans l'ère la mondialisation, les conséquences sur le droit des accords de siège sont multiples.

II. Seconde génération : un encadrement juridique précisé pour des organisations internationales sous l'emprise du droit français

Le problème général est simple : on sait qu'en l'absence d'exemptions expresses, le droit interne s'applique aux organisations internationales, soumises *de facto* comme *de jure* à une emprise territoriale particulière. Entre droit interne et *lex specialis* internationale, elles sont parfois prises comme entre marteau et enclume entre des règles contradictoires, des lacunes et des interprétations, sources de contentieux. Dès lors, les nouveaux accords de siège s'inscrivent dans le cadre de cette nécessité de prévenir des risques juridiques accrus (A). Les organisations internationales, ayant exprimé des besoins forts en termes de précision et de sécurité juridique, ont obtenu de larges résultats de la part de la France, mais qui restent probablement encore incomplets (B).

A. La nécessité de prévenir les risques accrus de contentieux

Le droit des relations entre Etat-hôte et organisations internationales s'enrichit. La pratique, entre les années 50 et les années 90, a révélé des lacunes sources de difficultés, voire de contentieux. Le contexte a évolué, passant d'une indifférence relative de la France à l'égard des activités des organisations internationales sur son territoire, à une attention réciproque plus soutenue (1). Face aux nombreuses incertitudes juridiques, les institutions présentes en France, anciennes comme nouvelles, ont ainsi demandé et obtenu de nouveaux accords (2).

1. L'évolution du contexte des relations France-organisations internationales : une attention réciproque plus soutenue

Face à des organisations dont l'activité matérielle a des conséquences plus nombreuses en France, l'attention retrouvée du gouvernement est logique. Mais la réciproque est vraie, les organisations internationales s'intéressant de plus près au droit interne. Quelques grandes tendances l'illustrent.

En premier lieu, du côté des organisations internationales, le contexte a, bien sur, évolué fortement. D'abord, moins d'organisations internationales à vocation générale, politique, sont apparues. Les nécessités de coopération technique, ayant conduit à la naissance des premières organisations du 19^{ème} siècle, font leur retour au grand jour, des poids et mesures aux satellites de communication. Or, on l'a déjà dit, ces organisations techniques sont

³⁶ L'accord spécial de siège du Conseil de l'Europe, parmi les deux plus anciens, est ainsi très bref, composé de 11 articles rapides. Bien qu'il soit complété par l'autre accord, sur les privilèges et immunités, la protection du siège s'en trouve inévitablement amoindrie. Toutefois, il ne semble pas que cela ait donné lieu à des contentieux entre l'institution de Strasbourg et le gouvernement français.

les plus nombreuses en France. Le développement de leur activité matérielle comme normative est sensible. Or, quelle que soit la nature des organisations considérées, il est indéniable qu'elles se trouvent prises en étau entre de multiples sources d'une responsabilisation accrue. Au niveau international, la codification ou le développement progressif de la question a fait l'objet du projet d'articles de la Commission du droit international étudié entre 2003 et 2011 : les organisations internationales doivent rendre des comptes de leurs activités à de multiples destinataires. A leurs Etats-membres, bien sur, mais pas seulement : à leurs fonctionnaires, à leurs partenaires contractuels (dans le cadre des contrats de fourniture de biens et de services, ou d'externalisation de leurs activités), ou encore aux particuliers subissant d'éventuels préjudices. Il leur faut donc savoir de quoi on entend leur faire rendre compte, et préciser leurs obligations primaires. La question se pose dans l'ordre juridique international, mais aussi dans l'ordre juridique interne, avec une acuité particulière. Ainsi, la pratique a mis en évidence l'impossibilité pour elles d'échapper à de nombreux pans du droit français, lui-même modelé par le droit européen, en matière d'urbanisme, de législation sociale, d'hygiène et de sécurité. En matière de règlements d'urbanisme aussi bien que de fiscalité immobilière, par exemple, certaines difficultés (sans aller jusqu'au contentieux) sont nées des nécessités contemporaines d'entretenir, de rénover ou d'agrandir le siège d'organisations plus actives. Malgré un pouvoir réglementaire autonome, la pratique rend impossible le contournement des pratiques et règles de l'Etat hôte, qui peuvent alors constituer une entrave au fonctionnement efficace et indépendant de l'organisation. Or, les accords de siège n'impliquent pas un tel degré de précision³⁷.

En second lieu, du côté de la France, le contexte est celui des fortes critiques sur le manque d'attractivité et de sécurité pour les organisations internationales. Elle semble tarder à prendre acte des besoins des organisations internationales et à y répondre. Le rapport de force penche alors en faveur de ces dernières, usant occasionnellement de la menace de quitter le territoire, comme l'avait fait l'OTAN dans les années 60. La délocalisation des organes (voire du siège, à l'extrême) est en effet devenue pratique courante. Dès lors, un changement d'attitude s'opère progressivement. D'une part, la volonté est évidente de conserver les organisations, même secondaires, déjà présentes et utiles diplomatiquement : elle se traduit par l'acceptation des demandes émanant de ces institutions, souhaitant bénéficier de plus de privilèges et immunités. Toutefois, on peut aussi noter une vigilance accrue à l'égard d'abus qui peuvent peser, et sur l'opinion publique, et sur les finances de l'Etat. Le souhait politique de connaître, voire de contrôler, ce que font les organisations internationales, est très visible dans des accords récents. L'exemple peut être pris de celui de l'accord relatif à la Commission internationale de l'Etat civil, qui résume assez bien l'ensemble des positions récentes. Négocié pendant 7 ans, l'accord adopté en novembre 2000 révèle une emprise juridique et politique de la France³⁸. L'accord confère, certes, de nouvelles immunités à l'organisation et aux personnes, mais dans la « stricte limite de leurs attributions » et avec des exceptions plus nombreuses qu'autrefois. L'organisation est soumise à une obligation générale d'assurance pour ses activités, tandis que ses biens et avoirs sont protégés « sauf nécessité de sauvegarde des droits du Trésor public ». Le personnel est inclus dans le régime de sécurité sociale et d'assurance chômage français. Enfin, on peut souligner l'obligation de l'organisation de notifier une série d'informations relatives à ses agents, quant à leur identité, leur adresse, leur éventuelle démission, leurs revenus (y compris les pensions). Ces

³⁷ En matière de pratiques sur ces travaux immobiliers des organisations internationales, voir Corps Commun D'inspection de l'ONU, *Deuxième examen de l'application des accords de siège conclus par les organisations internationales du système des Nations unies. Fourniture de locaux de siège et d'autres facilités par les Etats hôtes*, JIU/REP/2006/4, Genève, 2006, 37 p.

³⁸ Voir *supra*, note 14.

dispositions se retrouvent dans d'autres accords récents, attestant de cette volonté de limiter les abus.

2. La réaction : rénovation et multiplication des accords

On peut véritablement souligner l'œuvre de rénovation importante d'accords déjà anciens. Seules les trois grandes organisations que sont le Conseil de l'Europe, l'OCDE et l'Unesco sont encore régies par leur accord de siège initial (tel que précisé par des échanges de lettres complémentaires)³⁹. L'exemple le plus expressif, indéniablement, est celui d'Interpol, dont on a déjà mentionné la soumission à trois accords de siège successifs, en 1972, 1982, et 2008. En 1972, l'organisation au statut incertain ne bénéficiait ni d'une inviolabilité totale de ses locaux, ni d'une immunité de juridiction pour ses agents. En 1982, il fallait corriger cela, et surtout prendre en compte le nouveau droit français issu de la loi « Informatiques et Libertés » de 1978, celle-ci pouvant mener à une ingérence française dans l'activité de fichage de l'organisation si elle lui était appliquée. L'accord de 1982 avait donc mis en place une commission interne de contrôle. En 2008, le nouvel accord traduit enfin le fait qu'Interpol fait partie des « grandes », mais qu'elle connaît les mêmes difficultés relatives à l'emprise du droit français : le degré de précision des nombreuses dispositions fiscales cherche à y remédier. En mai 2001, c'est l'organisation Eutelsat qui bénéficie d'un accord de siège visant à remplacer celui de 1985, au moment même où son activité est privatisée, donnant naissance à Eutelsat S.A. Cependant, l'organisation internationale perdure (Eutelsat IGO) et l'accord lui confirme des immunités de juridiction et d'exécution, ainsi qu'un « traitement au moins aussi favorable que pour les organisations internationales équivalentes » pour ses moyens de communication. Il est un modèle rare de précision sur les privilèges et immunités des différentes catégories de personne. Enfin, il consacre, lui aussi, une sorte de « droit de connaissance » du gouvernement sur les données relatives aux agents. On peut mentionner, enfin, l'actualisation en 2005 de l'accord de 1969 du BIPM⁴⁰. L'accord complète la question des immunités, et institue l'inviolabilité des archives⁴¹.

Ces mises à jour d'anciens accords, cependant, n'ont pas touché toutes les organisations. Certaines d'entre elles ne semblent encore concerner qu'un nombre insuffisant de personnes pour qu'une actualisation soit jugée nécessaire par les deux parties. Ainsi, l'accord de l'organisation internationale des épizooties (OIE, ou organisation mondiale de la santé animale) ne semble pas avoir été revu depuis 1977⁴². De la même façon, lorsque l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV) a succédé en 2001 à l'Office précédent, un nouvel acte constitutif ayant été adopté, on aurait pu s'attendre à une refonte de

³⁹ Ainsi, il a fallu adapter le régime octroyé au Conseil de l'Europe, lorsque celui-ci s'est doté d'une cour permanente : ce fut alors l'objet du 6ème protocole à l'accord général sur les privilèges et immunités, adopté le 5 mars 1996. Voir <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/002.htm>

⁴⁰ Voir supra, note 11. Accord du 7 juin 2005 et loi n° 2008-738 du 28 juillet 2008 autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Comité international des poids et mesures portant amendement de l'accord du 25 avril 1969 relatif au siège du Bureau international des poids et mesures et à ses privilèges et immunités sur le territoire français.

⁴¹ « Au cours des dernières années, le BIPM a constaté que le risque potentiel pour lui d'être impliqué dans des contentieux où sa responsabilité pourrait être engagée a augmenté avec le développement de ses activités. C'est dans ce but qu'il a approché le Ministère des affaires étrangères en mai 2003 et demandé une modification de l'accord de siège de 1969 afin de bénéficier, en plus de l'immunité d'exécution, dont il dispose déjà, de l'immunité de juridiction, ainsi que de l'inviolabilité de ses archives » : Rapport à l'Assemblée Nationale de J. J. Guillet 2008. On peut préciser que, même en 2005, l'accord adopté fut immédiatement jugé incomplet, et prolongé par un échange de lettres en juillet 2007, afin de préciser les exceptions (désormais systématiques) aux immunités de juridiction en matière de circulation routière et de demande reconventionnelle.

⁴² Exception faite, comme pour les autres, d'un accord complémentaire de sécurité sociale adopté le 12 avril 1984.

l'accord de siège, datant de janvier 1965. Il n'a fait l'objet que d'une note verbale, confirmant la succession de l'organisation à cet accord inchangé ⁴³.

D'autres accords nouveaux peuvent encore être remarqués, s'inscrivant soit dans le cadre d'une succession d'organisations internationales, soit d'une nouvelle naissance. Dans le premier cas, on peut mentionner l'accord conclu à Nouméa le 6 mai 2003 avec la nouvelle Communauté du Pacifique Sud ayant succédé à l'ancienne Commission de 1953, ayant pour spécificité d'avoir été négocié et conclu par les autorités territoriales, et dont le contenu est, à l'image des plus récents, très détaillé, notamment en matière de privilèges et immunités. Dans le second, il faut bien sur mentionner le cas exceptionnel d'ITER, dont l'accord de siège conclu en novembre 2007 est aussi bien plus complet que la génération précédente. Enfin, pour compléter le tableau, il faut aussi noter l'adoption d'accords bien plus spécifiques, tels que l'accord tripartite conclu en 2010 entre le CERN et ses deux Etats-hôtes, et destiné à résoudre des difficultés pratiques quant au droit applicable à son activité au siège, en matière contractuelle ⁴⁴.

L'ensemble de ces nouveaux accords est bien plus complet et détaillé que les précédents : d'une quinzaine d'articles rapides en moyenne (l'accord de l'Unesco faisant figure d'exception), on est passé à 25 ou 30 dispositions longues et denses. Il est ainsi difficile de synthétiser les points de réforme illustrant les tendances récentes. Hormis les questions fiscales, qui font l'objet d'une telle attention qu'elles méritent une présentation distincte, qu'en retenir ? D'abord, en matière de privilèges et immunités, l'extension du principe de l'octroi est réelle, mais les limites fermement précisées. Elles sont d'ailleurs parfois si précises que l'on peut aisément se perdre dans les différences, encore nombreuses, entre les accords. Ainsi en est-il de l'extension des règles de l'accord à la famille des représentants permanents et des agents étrangers : certains incluent les enfants mineurs, d'autres les personnes à charge, et l'accès au marché du travail national de cet entourage familial reste aléatoire et casuistique. L'accès au siège est toujours protégé, mais une double mention est désormais courante : les règlements français de santé publique doivent y être respectés. Le siège est inviolable en l'absence de consentement du secrétaire général, mais ce consentement est désormais largement présumé dans certaines hypothèses d'urgence ⁴⁵. D'autres précisions peuvent être mentionnées, pêle-mêle, telle que celles relatives aux personnes réfugiées dans le siège : il est courant, voire systématique, d'interdire aux organisations internationales d'héberger des personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires « par les autorités françaises ». Désormais, la mention inclut les différents types de poursuites (mandat d'arrêt, condamnation pénale, ou encore arrêté d'expulsion). A ce sujet, cela illustre l'emprise persistante du droit français, dont les modalités d'application sont du moins largement précisées aujourd'hui. Cependant, les relations entre la France et ses organisations internationales devraient aussi prendre en compte l'influence grandissante du droit communautaire et de l'Union. Or, il peut être surprenant de constater que seuls deux accords y font référence : ainsi, seul le récent accord d'Interpol (et pour cause...) mentionne à ce stade l'existence du mandat d'arrêt européen. Par ailleurs, seul l'accord relatif au bureau de l'IPGRI précise aussi les conditions d'application d'un règlement et d'une directive européenne en matière fiscale et douanière ⁴⁶.

⁴³ <http://www.oiv.int/oiv/info/frtextesfondamentaux>

⁴⁴ Voir le projet de loi no.671 sur l'approbation de la convention tripartite France-Suisse-CERN sur le droit applicable aux entreprises intervenant sur le domaine de l'Organisation afin d'y réaliser des prestations de services revêtant un caractère transnational, signé à Genève, le 18 octobre 2010

⁴⁵ Là encore, le pointillisme interroge : certains accords ne mentionnent que l'hypothèse d'un incendie, tandis que d'autres mentionnent « tout sinistre ou situation exigeant des mesures de protection immédiate ».

⁴⁶ Voir *supra*, note 29. Il s'agit de tenir compte de la Directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 prévoyant une exonération de TVA pour les accords de siège, et du Règlement CE 1186/2009 du 16 novembre 2009 sur les franchises douanières, possibles en vertu des accords internationaux ou des accords de siège.

Au final, on peut avoir le sentiment que tant de précisions, même indéniablement utiles aux organisations internationales, risque de rapidement révéler de nouvelles lacunes, et que les échanges de lettres ont encore de beaux jours à venir.

B. Un besoin de précision et de sécurité juridique : des résultats encore incomplets

Ces dernières années, l'effort de précision a porté principalement sur l'application de la législation fiscale et sociale aux organisations, avec une relative satisfaction de part et d'autre (1). Cependant, on a peut-être délaissé partiellement une autre question méritant l'attention : celle du règlement des différends de l'organisation (2). Enfin, les besoins de sécurité juridique exprimés par les organisations internationales mènent la France à envisager l'avenir et à regarder ce qui est fait chez ses voisins (3).

1. De l'application de la législation sociale et fiscale

Les organisations internationales coutent-elles trop cher à la France ? Il semble que ce soit, depuis plusieurs années, le point fiscal qui focalise l'attention de toutes les études récentes, en France comme ailleurs. Les inégalités de traitement et les incertitudes quant au régime fiscal reconnu par les Etats hôtes ont ainsi été pointées du doigt par deux études majeures de l'ONU en 2004 et 2006, comme par le rapport du Conseil d'Etat de 2007, actualisé en 2009. Le traitement inégalitaire des organisations, souligné plus haut, s'explique lorsqu'il s'agit pour un Etat de s'adapter aux caractéristiques propres des organisations qu'ils accueillent. La règle générale veut que les organisations (et leurs agents) soient exemptes de toute imposition directe, mais pas des impôts et taxes indirectes⁴⁷. Or, la multiplication de ces derniers a entraîné de lourdes charges, parfois considérées comme une atteinte à l'égalité souveraine des membres, dès lors que l'Etat hôte en tire des bénéfices particuliers. Les organisations doivent alors négocier, au cas par cas, leur situation.

Ainsi, l'inégalité perdure en matière d'application de la TVA aux opérations immobilières, qui peut parfois être remboursée. Interpol n'a obtenu cette exemption qu'en 2008 : auparavant, elle dépendait du bon vouloir des gouvernements successifs et plusieurs périodes de tension et d'incertitudes ont marqué ses relations avec la France, à la fin des années 90, puis en 2002⁴⁸. Il a également fallu des années pour que le BIE en bénéficie, à travers un avenant à l'accord de siège adopté en 2008 et comportant deux articles⁴⁹ : la France ne l'a accepté, officiellement, qu'en raison d'une visibilité internationale accrue de l'organisation. Cependant, sur ce point, la directive européenne 2006/112/CE ne semble pas avoir attiré toute l'attention nécessaire pour les révisions des accords. Par ailleurs, si l'Etat semble accepter les conséquences des nécessités immobilières, elle reste attentive et

⁴⁷ La formule courante est « l'organisation acquittera, dans les conditions de droit commun, les taxes indirectes qui entrent dans le prix des marchandises vendues ou des services rendus (...) ».

⁴⁸ Voir L. Grosse, *op.cit.*, note 21.

⁴⁹ Loi n° 2009-709 du 18 juin 2009 autorisant l'approbation et Décret n° 2010-539 du 21 mai 2010 portant publication de l'avenant à l'accord de siège du 11 janvier 1965 entre le Gouvernement de la République française et le Bureau international des expositions relatif au siège du Bureau international des expositions et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé à Paris le 4 février 2008. Cette exonération représente un remboursement de 17 années de cotisations, pour un montant estimé à 250000 euros : Sénat, rapport no. 384 de R. Couderc, mai 2009. Le rapporteur souligne « que l'élargissement du remboursement de la TVA à des achats et aménagements immobiliers est généralement accordé aux organisations internationales ayant leur siège en France, qui en font la demande. Le dernier exemple est celui d'Interpol, qui l'a obtenu pour la modernisation de son siège, situé à Lyon ».

restrictive en matière mobilière : ainsi, une disposition désormais systématique interdit aux organisations de revendre des biens ayant préalablement bénéficié d'exonération.

Si un traitement inégal d'organisations placées dans des situations objectives différentes peut éventuellement se justifier, en revanche les différences de traitement fiscal de fonctionnaires internationaux de rang équivalent entraînent de vives protestations à l'égard de la France, mais plus encore d'autres Etats, comme le Kenya. Ainsi, les rapports onusiens de 2004⁵⁰ et 2006 ont regretté les distorsions ayant cours au sein d'un même Etat comme entre différents Etats, et souligné « l'effet démoralisant » sur les personnes concernées. Le même rapport de 2006 souligne les « problèmes d'interprétation de termes tels que « impôts directs et indirects », « redevances », « frais » et « droits » »⁵¹.

En ce qui concerne la France, ce sont des motivations d'ordre fiscal qui l'ont menée à ratifier la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de 1947. En effet, un important contentieux fiscal avait opposé, à partir de 1992, certains fonctionnaires internationaux genevois à la France, non en tant qu'Etat-hôte, mais en tant qu'Etat frontalier de résidence. Une exonération fiscale leur avait auparavant été octroyée *de facto* par le gouvernement français, revenu sur sa décision pour les agents de l'OIM et de l'OIT. Or, pour les organisations installées en Suisse, autres que les institutions spécialisées, d'autres accords (ratifiés par la France) constituaient déjà une base juridique solide. Dès lors, la distorsion de traitement fiscal français touchait non plus seulement les organisations en France, mais aussi celles siégeant à l'étranger. La ratification a résolu la situation des agents des institutions spécialisées genevoises. L'OIM, quant à elle, en a obtenu l'extension par un accord spécial en 2010⁵². La question de l'exonération des pensions et retraites des agents internationaux a également valu à l'Etat un long contentieux avec certains anciens fonctionnaires internationaux, ayant mené aux célèbres arrêts *Aquarone* en 1997 et *Paulin* en 2000 du Conseil d'Etat pour finir par un arbitrage avec l'Unesco elle-même en 2003. L'ensemble des décisions a donné raison à la position française : il n'existe pas de règle ni coutumière, ni conventionnelle, obligeant l'Etat à exonérer d'impôt les anciens agents. Dès lors, là encore, il faut négocier au cas par cas, là où la Suisse adopte une position générale plus souple.

En matière sociale, les difficultés portent sur l'insertion des agents dans un régime national de sécurité sociale et d'assurance-vieillesse, ou dans un régime propre de l'organisation. Les accords particuliers à cette fin sont pléthoriques⁵³.

2. Du règlement des différends dans un contexte « droits-de-l'homme »

Seuls les bureaux dénués de personnalité juridique sont soumis par principe à la compétence des tribunaux français⁵⁴, les autres institutions bénéficiant toutes, à des degrés divers, d'immunités de juridiction. Ces dernières se sont multipliées au bénéfice des organisations et des personnes travaillant en leur sein. Ayant pour effet de les soustraire à toutes poursuites judiciaires, elles mènent de plus en plus à des contestations, tant les recours se multiplient en droit interne et devant la CourEDH. De manière générale, l'extension du

⁵⁰ Corps Commun d'inspection de l'ONU, *Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies. Aspects intéressant le personnel*, JIU/REP/2004/2, Genève, 2004, 26 p.

⁵¹ Corps Commun d'inspection de l'ONU, *Deuxième examen de l'application des accords de siège conclus par les organisations internationales du système des Nations unies. Fourniture de locaux de siège et d'autres facilités par les Etats hôtes*, JIU/REP/2006/4, Genève, 2006, p. 12.

⁵² Voir *supra*, note 4.

⁵³ Le dernier en date est « l'accord de sécurité sociale sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation internationale pour l'énergie de fusion en vue de la mise en œuvre conjointe du projet ITER (ensemble une annexe), signées le 7 et le 20 septembre 2011. Le projet de loi d'autorisation fut adopté par l'Assemblée nationale en août 2012 et au Sénat en juin 2013.

⁵⁴ C'est le cas du Bureau de la Ligue arabe, en vertu de l'article 1 § 3 mentionné *supra*, note 30.

droit au juge rend difficile les situations d'impunité et d'impossibilité de mettre en cause la responsabilité d'une organisation. Or, l'évolution des accords de siège en matière de règlement des différends n'est pas aussi sensible que sur les questions sociales et fiscales. La question générale n'était pas absente des grandes conventions de 1946 et 1947 : les organisations concernées ont l'obligation de prévoir des modes alternatifs et appropriés de règlement des différends d'ordre contractuel ou de relations de travail. Par mode alternatif, la plupart ont aujourd'hui entendu recourir à l'arbitrage en matière contractuelle, et à des tribunaux administratifs internes pour les litiges avec les agents. Par ailleurs, la plupart des accords de siège mentionnent aussi, rapidement, une obligation d'arbitrage en cas de différend entre l'organisation et son Etat hôte sur l'application de l'accord. Or, les organisations non destinataires des deux conventions mentionnées devraient également être soumises à ces obligations de règlement des différends. Ce n'est pas toujours le cas. Par ailleurs, toutes n'offrent pas les garanties correspondant aux standards de la justice, tels qu'interprétés par la jurisprudence du TA de l'OIT ou par la CourEDH. Dès lors, les contentieux entre les agents et leur organisation se multiplient. Devant les juridictions françaises, ce type de recours n'est pas nouveau⁵⁵, et la tendance du juge interne reste au rejet, motivé par une application stricte des immunités de l'organisation.

Cependant, le risque existe, pour l'Etat, de voir sa propre responsabilité engagée pour des comportements de l'organisation ou de ses agents. L'arrêt *Waite and Kennedy* rendu par la CourEDH en 1999 avait déjà fait grand bruit, qui suggérait que l'Etat pourrait être tenu de passer outre l'immunité d'une organisation si celle-ci n'offrait pas à un agent une procédure de règlement du différend. L'étape suivante pourrait être l'engagement de la responsabilité de l'Etat, pour le comportement d'une organisation internationale. Il y a peu, la jurisprudence a déjà reconnu la responsabilité de la France pour l'application normale du droit international des immunités, en ce qu'elle cause un préjudice anormal et spécial à des particuliers⁵⁶. A l'avenir, l'Etat-hôte, n'ayant pas veillé à ce que l'accord de siège impose à l'organisation des procédures internes de règlement des différends avec ses employés, pourrait donc se trouver en difficulté devant la Cour européenne. Or, les accords les plus récents ont-ils évolué sur ce point ? Assez peu. On ne peut guère mentionner qu'une disposition devenue systématique, au titre des exceptions à l'immunité de juridiction : celle-ci ne joue pas en cas de demande reconventionnelle, c'est-à-dire lorsque l'organisation a elle-même déposé un recours (quel que soit le défendeur). La démarche comparatiste est ici indéniablement intéressante : la Belgique semble avoir pris davantage conscience de ces risques et mentionne, dans sa politique à l'égard des organisations internationales, qu'elle décline par principe toute responsabilité de l'Etat du fait des organisations internationales⁵⁷. La compatibilité de cette disposition placée dans un accord de siège, avec d'autres normes internationales, pourrait néanmoins être mise en doute.

3. Un manque de modélisation conventionnelle ?

⁵⁵ Cass. soc., arrêt du 24 mai 1978, no. 76-41.276, *Bellaton c. Organisation européenne de recherches spatiales* : un employé de l'OERS (appellation de l'Agence Spatiale européenne avant 1975) avait été assigné aux Prudhommes pour un litige salarial. Demandant à son tour, devant la même juridiction, des indemnités de rupture du contrat de travail, il s'était vu opposer par la Cour l'immunité de juridiction découlant du Protocole sur les privilèges et immunités de l'organisation annexé à son traité constitutif.

⁵⁶ B. Taxil, « Les "différends internes" des organisations internationales », *RGDIP* 2012-3, pp. 605-626.

⁵⁷ Article 30 du modèle-type d'accord de siège belge : « La Belgique n'encourt du fait de l'activité du Bureau sur son territoire aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes et omissions du Bureau ou pour ceux des membres de son personnel agissant ou s'abstenant dans le cadre de leurs fonctions ». Disponible sur http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/interministerieel_comite_zetelbeleid/

C'est en effet du côté de la Belgique et de la Suisse que se portent les regards pour l'avenir de la politique française. En effet, les études du Conseil d'Etat critiquant le manque d'attractivité y invitaient, remarquant l'effort de codification (et donc de visibilité) mené par ces deux Etats.

Ainsi, la Suisse a adopté une loi fédérale le 22 juin 2007 (et son ordonnance d'application en décembre 2007) sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordées par la Suisse en tant qu'Etat-hôte. Elle décline et rassemble les pratiques de la Suisse relatives aux régimes juridiques accordés à différents acteurs internationaux : leur contenu est ainsi précisé en fonction de la nature des entités considérées, qu'il s'agisse de véritables organisations intergouvernementales ou non, y compris les ONG. Bien des études comparent et encouragent les autres d'Etats d'accueil à prendre exemple sur ce modèle⁵⁸. D'une manière différente, la même démarche est entreprise en Belgique. Ainsi, au niveau du Ministère des affaires étrangères, il existe un comité interministériel pour la politique de siège. Un modèle d'accord de siège a été élaboré⁵⁹. On y trouve des traits similaires quant à l'exigence d'informations sur les agents des organisations internationales, quant aux limites d'exonération fiscale (oui, les pensions seront imposées par l'Etat), quant à l'application de la législation sociale. De manière plus générale, la même obligation pèse sur l'organisation et ses agents de respecter le droit interne en l'absence de précision contraire. On peut également remarquer la même lacune en matière de règlement des différends : les accords n'imposent pas aux organisations de prévoir des modes de règlement appropriés des litiges contractuels ou de relations de travail.

Par conséquent, on peut en déduire que le manque de modélisation conventionnelle française n'est pas dû à des obstacles techniques ; il n'est pas non plus inhérent à la diversité des types d'organisation présentes en France. Courante en droit international économique, la technique pourrait être étendue au droit des organisations internationales. Cela pourrait notamment permettre de statuer sur les nombreuses propositions émises par le corps commun d'inspection de l'ONU, dont celle relative à la clause de l'organisation la plus favorisée. Défini par le premier rapport onusien de 2004, encore revendiqué par le second en 2006, le principe « signifierait que les nouvelles facilités accordées par un pays hôte à une organisation donnée et les arrangements plus favorables qu'il aurait conclus avec elle s'appliqueraient automatiquement à toutes les organisations sises dans ce pays. Cela permettrait aussi de mettre à jour et de moderniser les accords de siège en s'inspirant par exemple de la pratique actuelle du Gouvernement fédéral suisse »⁶⁰.

On a beaucoup souligné l'attitude restrictive de la France dans la période antérieure aux années 2000. En 2000, la ratification de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées fut assortie de réserves qui, aujourd'hui, seraient certainement accrues⁶¹. Néanmoins, la France a, en parallèle, ratifié un vaste ensemble de conventions relatives aux privilèges et immunités, y compris pour les organisations ne siégeant pas sur son territoire, telles que l'autorité internationale des fonds marins, l'OMC, ou la Cour pénale internationale. Ajoutés à la rénovation importante des accords de siège français, le régime juridique offert ou concédé par la France paraît riche et dense. Par conséquent, le sentiment

⁵⁸ Voir par exemple *L'implantation des organisations internationales sur le territoire français*, Séminaire du Conseil d'Etat, 29 avril 2009, (*supra*, note 2), qui récapitule les différents attraits du système suisse, ainsi que les difficultés françaises.

⁵⁹ http://diplomatie.belgium.be/fr/Services/interministerieel_comite_zetelbeleid/

⁶⁰ CCI, *Deuxième examen...*, *op.cit.*, (*supra*, note 51), p. vii.

⁶¹ Ainsi, l'une des réserves visait à soumettre les fonctionnaires internationaux résidant en France (et travaillant en Suisse, notamment) au droit français de l'entrée et du séjour des étrangers, suite au contentieux des années 90 évoqué précédemment. Aujourd'hui, une mention relative à la soumission à certaines législations fiscales y serait probablement ajoutée.

d'un manque de sécurisation juridique des relations entre la France et des organisations qu'elle accueille ne relève pas, à titre principal, de lacunes du droit. Il pourrait certainement être pallié par une meilleure communication politique, comme le font la Suisse ou la Belgique. Ceux-là montrent que la modélisation conventionnelle n'empêche pas une adaptation à la diversité des organisations internationales.