

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1980

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant
l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui
sont reliées

Chapitre VIII. Décisions des tribunaux nationaux



Copyright (c) Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
Interdictions de la Convention destinées à protéger les forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix et les missions d'enquête des Nations Unies — Fonctions spéciales du Secrétaire général au titre de la Convention et de son Protocole II	226
21. Détermination de la date d'entrée en vigueur d'une mesure relative à une convention comportant plusieurs dépositaires — Difficultés éprouvées à cet égard par les dépositaires — Pratique du Secrétariat pour l'enregistrement des mesures relatives à ces conventions comportant plusieurs dépositaires	228
22. Question de la portée territoriale de la ratification par un Etat d'une convention multilatérale — Possibilité pour un Etat ayant succédé à un autre Etat avant l'entrée en vigueur d'une convention multilatérale de devenir partie à cette convention par la procédure de succession si, à la date de la succession, l'Etat prédécesseur était partie contractante au traité en question	230
 B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	
1. Organisation internationale du Travail	
2. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	
1. Enregistrement des experts aux fins de séjour	231
2. Fonds du Plan de versement d'indemnités à la cessation de services	232
 Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées	
CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX	
Cour internationale de Justice	
Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte : avis consultatif du 20 décembre 1980	237
 CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX	
1. <i>Argentine</i>	
Affaire Pedro Daniel Weinberg : décision du 15 janvier 1980	
Affaire renvoyée à la Cour suprême par le juge de première instance à raison de la qualité de fonctionnaire international de l'intéressé — Conclusions de la Cour quant au statut juridique de l'intéressé eu égard à sa nationalité et au caractère limité des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires internationaux — Renvoi de l'affaire au juge de première instance	242
2. <i>Etats-Unis d'Amérique</i>	
a) <i>New York Supreme Court: Appellate Division, Second Judicial Department</i>	
Shamsee contre Shamsee : décision du 19 mai 1980	
Appel de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et conjoints contre des ordonnances rejetant notamment une requête en annulation d'ordonnances antérieures accusant la Caisse et son secrétaire d'outrage à l'autorité du Tribunal pour refus de se conformer à une ordonnance de saisie-arrêt de la	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
pension d'un employé retraité de l'Organisation des Nations Unies — Compétence des tribunaux des Etats-Unis pour trancher les questions d'immunité de juridiction aux termes des traités et des lois des Etats-Unis — Immunité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et de son secrétaire à l'égard de l'ordonnance de saisie-arrêt aux termes de la loi fédérale applicable	242
<i>b) Cour d'appel fédérale pour le District de Columbia</i>	
Marvin R. Broadbent et consorts contre Organisation des Etats américains : décision du 8 janvier 1980	
Plainte formulée contre une organisation intergouvernementale dont les Etats-Unis sont membres par d'anciens employés de ladite organisation — Question de juridiction — Question de savoir si l'immunité de juridiction de l'Organisation est restreinte ou absolue — L'emploi par une organisation internationale de personnel administratif interne ne constitue pas une activité commerciale — Existence d'une procédure de recours dans le cadre de l'organisation intéressée — Rejet de la requête	244
<i>3. Suisse</i>	
<i>a) Tribunal cantonal du Canton de Vaud (Tribunal des assurances)</i>	
X contre Caisse cantonale vaudoise de compensation : jugement du 21 novembre 1979	
Fonctionnaire suisse de l'Organisation des Nations Unies participant à la Caisse des pensions de l'Organisation — Participation obligatoire à l'assurance-vieillesse nationale — Exemption de cette participation accordée seulement au cas où le cumul des cotisations constituerait une charge trop lourde pour l'intéressé	261
<i>b) Tribunal central du Canton de Vaud (Cour de cassation pénale)</i>	
X contre le Ministère public : arrêt du 16 mai 1979	
Immunité de juridiction pénale accordée aux fonctionnaires internationaux et aux membres de leur famille — Obligation pour le juge du fond d'examiner le statut d'un inculpé qui tombe dans cette catégorie — Le silence du jugement sur ce point entraîne sa nullité	262

Quatrième partie. — Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES

<i>A. — ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN GÉNÉRAL</i>	
1. <i>Ouvrages généraux</i>	270
2. <i>Ouvrages concernant des questions particulières</i>	271
<i>B. — ORGANISATION DES NATIONS UNIES</i>	
1. <i>Ouvrages généraux</i>	272
2. <i>Ouvrages concernant certains organes</i>	
Assemblée générale	273
Commissions économiques régionales	275
Conseil de sécurité	275

Chapitre VIII

DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. Argentine

AFFAIRE PEDRO DANIEL WEINBERG : DÉCISION DU 15 JANVIER 1980

Affaire renvoyée à la Cour suprême par le juge de première instance à raison de la qualité de fonctionnaire international de l'intéressé — Conclusions de la Cour quant au statut juridique de l'intéressé eu égard à sa nationalité et au caractère limité des privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires internationaux — Renvoi de l'affaire au juge de première instance

L'affaire concernait un expert du Centre interaméricain de recherche et de documentation sur la formation professionnelle, entité rattachée à l'OIT, contre lequel une poursuite pénale avait été intentée. Le juge de première instance s'était déclaré incompétent eu égard au statut juridique de l'intéressé et avait renvoyé l'affaire à la Cour suprême.

La Cour, se référant aux indications fournies par le Bureau de l'OIT à Buenos Aires et par le Ministère argentin des affaires étrangères, a estimé que, étant donné que l'intéressé était un ressortissant argentin employé à une tâche technique dans un organisme international et qu'il n'avait pas le statut d'agent diplomatique *stricto sensu*, ne représentait pas l'Organisation et ne jouissait pas de la plénitude de l'immunité, une poursuite pénale intentée contre lui à raison d'un acte étranger à son activité professionnelle ne relevait pas de la compétence originaire de la Cour. Elle a ajouté que, sans préjudice de ce qui précède, la question de l'existence et de la portée, dans le cas considéré, d'une immunité d'arrestation ou de tout autre privilège dont pourrait se prévaloir l'intéressé conformément aux normes juridiques applicables¹ devait être tranchée par le juge compétent, auquel elle a en conséquence renvoyé l'affaire.

2. Etats-Unis d'Amérique

a) NEW YORK SUPREME COURT : APPELLATE DIVISION SECOND JUDICIAL DEPARTMENT

SHAMSEE CONTRE SHAMSEE : DÉCISION DU 19 MAI 1980²

Appel de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et consorts contre des ordonnances rejetant notamment une requête en annulation d'ordonnances antérieures accusant la Caisse et son Secrétaire d'outrage à l'autorité du Tribunal pour refus de se conformer à une ordonnance de saisie-arrêt de la pension d'un employé retraité de l'Organisation des Nations Unies — Compétence des tribunaux des Etats-Unis pour trancher les questions d'immunité de juridiction aux termes des traités et des lois des Etats-Unis — Immunité de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et de son Secrétaire à l'égard de l'ordonnance de saisie-arrêt aux termes de la loi fédérale applicable

L'affaire concernait l'épouse divorcée d'un employé retraité de l'Organisation des Nations Unies qui avait obtenu en 1976 une ordonnance de saisie-arrêt à l'encontre de son mari.

En qualité de participant à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le mari recevait de cette caisse une pension constituant le principal avoir qui lui restait aux Etats-Unis. Le Secrétaire de la Caisse avait refusé de se conformer à l'ordonnance de saisie-arrêt en invoquant l'immunité de juridiction dont bénéficiaient la Caisse et lui-même, en sa qualité officielle, aux termes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de la loi sur les immunités des organisations internationales et avait en conséquence été accusé, conjointement avec la Caisse, d'outrage à l'autorité du Tribunal.

L'arrestation du Secrétaire avait été ultérieurement suspendue par la Cour suprême en audience spéciale en attendant le règlement de la question de l'immunité. A cet égard, deux affidavits avaient été soumis au tribunal, l'un émanant du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies (attestant le fait que la Caisse était un organe de l'Organisation des Nations Unies, régi par l'Assemblée générale, que ses avoirs étaient la propriété des Nations Unies et bénéficiaient de l'immunité de juridiction en vertu des traités et des lois et que le Secrétaire de la Caisse bénéficiait de la même immunité à l'égard des actes accomplis en sa qualité officielle) et l'autre d'un fonctionnaire du Département d'Etat (certifiant que le Secrétaire de la Caisse était et avait été employé dans ces fonctions par l'Organisation des Nations Unies et avait donc droit à l'immunité pour les actes accomplis en sa qualité officielle). La Cour en audience spéciale ayant ordonné au représentant du Gouvernement fédéral de solliciter l'« opinion officielle » du Département d'Etat sur la question de l'immunité, les Etats-Unis ont délivré un certificat du Département d'Etat attestant le statut du Secrétaire de la Caisse, ainsi qu'une lettre du Conseiller juridique adjoint du Département d'Etat exprimant l'opinion que la Caisse et son Secrétaire avaient droit à l'immunité à l'égard de l'ordonnance de saisie-arrêt. Par décision en date du 31 août 1979, la Cour a requis le représentant du gouvernement fédéral de solliciter une décision du Président des Etats-Unis sur la question de l'immunité conformément à la section 288 du titre 22 du *United States Code*.

A plusieurs reprises au cours de la procédure décrite ci-dessus, la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et son Secrétaire avaient demandé l'annulation des ordonnances les inculquant d'outrage à l'autorité du Tribunal et ordonnant l'incarcération du Secrétaire mais leur requête avait été rejetée. Ils sollicitaient la révocation de l'ordonnance rejetant cette requête et de celle qui résultait de la décision du 31 août 1979.

L'*Appellate Division* de la Cour suprême a décidé la révocation de l'ordonnance faisant l'objet du recours et l'annulation des ordonnances précédentes relatives à l'outrage à l'autorité du Tribunal et à l'incarcération. Elle a déclaré que, le pouvoir exécutif ayant mis fin à sa pratique de suggérer des immunités, la question de l'immunité de juridiction aux termes des traités et lois des Etats-Unis relevait de la compétence des tribunaux qui étaient tenus par la Constitution de se conformer à la « loi suprême de la nation ». Bien que le pouvoir exécutif continue de conseiller les tribunaux sur les questions relatives à l'immunité, qui relevaient avant tout de sa compétence, et qu'il faille accorder « beaucoup de poids » à son opinion sur l'interprétation des traités, il appartenait au tribunal de se prononcer sur les demandes d'immunité en fonction des faits dont il était effectivement saisi (voir *Menon c. Weil*, 66 Misc 2d 114)³, et la Cour en audience spéciale avait donc eu tort d'insister pour obtenir la preuve que le Département d'Etat avait jugé la demande d'immunité en cause et d'ordonner au représentant du Gouvernement fédéral de solliciter une opinion officielle.

Sur la question de l'immunité, l'*Appellate Division* a déclaré ce qui suit :

« La section 2 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle les Etats-Unis sont devenus partie le 29 avril 1970, confère l'« immunité de juridiction », sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, à l'« Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège ou leur détenteur ». La section 18 (al. a) de la même Convention accorde une immunité fonctionnelle aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies « pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ». Dans le même sens, la loi sur les immunités des organisations internationales (*US Code*, titre 22, sect. 288 et suiv.) stipule que les organisations internationales répondant à la définition statutaire

(sect. 288), auxquelles appartient l'Organisation des Nations Unies en vertu du décret 9698 (11 Fed Reg 1809 [1946]), et leurs biens et avoirs, quels que soient leur siège ou leur détenteur, « jouiront de la même immunité judiciaire et de la même immunité de juridiction que les gouvernements étrangers », sauf dans la mesure où ces organisations y ont expressément renoncé (sect. 288a, al. b). Les fonctionnaires et employés d'organisations internationales, en l'absence de renonciation « jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle et relevant de leurs fonctions en tant que fonctionnaires ou employés de ces organisations » (sect. 288a, al. b)...

« Les textes démontrent de façon convaincante que la Caisse des pensions est un organe des Nations Unies, régi par l'Assemblée générale, et que ses avoirs, bien qu'ils soient détenus séparément des autres biens de l'Organisation des Nations Unies, sont la propriété de cette organisation internationale. Les fonds dont [la défenderesse] sollicite la saisie bénéficient donc de l'immunité de juridiction aux termes tant de la section 2 de la Convention que de la section 288a du titre 22 du *United States Code* (la loi sur les immunités des organisations internationales). De plus, le refus [du Secrétaire de la Caisse] de verser des fonds de la Caisse [à la défenderesse] conformément à l'ordonnance de saisie-arrêt constituait évidemment un acte accompli en sa qualité officielle de Secrétaire de la Caisse et il est donc à l'abri d'une inculpation d'outrage à l'autorité du Tribunal et de ses conséquences, en vertu de la section 18 de la Convention et de la section 288d du titre 22 du *United States Code*⁴. L'argument de la défenderesse selon lequel la Caisse est une entité commerciale distincte de l'Organisation des Nations Unies elle-même ne tient pas à l'examen. Les faits avancés à l'appui de cet argument eux-mêmes — que les bureaux de la Caisse sont situés au Siège de l'Organisation des Nations Unies, que l'Organisation dépose des fonds à la Caisse et que le fonctionnement de la Caisse est régi par l'Assemblée générale — ne font que souligner le lien étroit qui existe entre la Caisse et l'Organisation dont elle relève. »

La Cour a en outre déclaré qu'elle ne pouvait trouver dans la section 288 du titre 22 du *United States Code* aucun mécanisme par lequel le Président pouvait être sollicité de « se prononcer » sur les questions d'immunité qui se posent au cours de procédures judiciaires.

b) COUR D'APPEL FÉDÉRALE POUR LE DISTRICT DE COLUMBIA

MARVIN R. BROADBENT ET CONSORTS CONTRE ORGANISATION DES ETATS AMÉRICAINS : DÉCISION DU 8 JANVIER 1980⁵

Plainte formulée contre une organisation intergouvernementale dont les Etats-Unis sont membres par d'anciens employés de ladite organisation — Question de juridiction — Question de savoir si l'immunité de juridiction de l'organisation est restreinte ou absolue — L'emploi par une organisation internationale de personnel administratif interne ne constitue pas une activité commerciale — Existence d'une procédure de recours dans le cadre de l'organisation intéressée — Rejet de la requête

I. — HISTORIQUE

Les plaignants auteurs du recours étaient d'anciens membres du personnel du Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains. Avant leur licenciement, ils avaient été employés au siège permanent de l'Organisation à Washington, D.C., pendant des périodes allant de six à vingt-quatre ans. Ils étaient tous ressortissants des Etats-Unis ou étrangers admis à résidence permanente aux Etats-Unis.

Les appelants avaient été licenciés du Secrétariat le 31 août 1976 en raison d'une réduction de personnel ordonnée par l'Assemblée générale de l'OEA. A des dates différentes, entre le 31 octobre et le 8 novembre 1976, ils avaient introduit des requêtes auprès du Tribunal administratif de l'OEA, tribunal interne créé pour régler les différends relatifs au personnel. Le 1^{er} juin 1977, le Tribunal avait jugé que les licenciements avaient été abusifs et que les

demandeurs devaient être réintégrés aux grades qu'ils avaient au moment de leur licenciement. Conformément à son statut, le Tribunal avait aussi fixé l'indemnité à verser à chaque demandeur si le Secrétaire général optait pour le refus de les réintégrer. Ultérieurement, le Secrétaire général avait refusé la réintégration et chaque demandeur avait reçu l'indemnité indiquée⁶.

Le 16 novembre 1977, les demandeurs avaient intenté une action au tribunal de district, alléguant la rupture de contrat et demandant des indemnités représentant au total trois millions de dollars. L'OEA avait introduit une demande en annulation de la signification et rejet de la plainte, affirmant que le tribunal de district n'avait pas juridiction en la matière et que l'OEA jouissait de l'immunité de signification d'un acte de procédure; cependant, le tribunal de district avait rejeté la requête par une ordonnance en date du 25 janvier 1978. Le 28 février, l'OEA a introduit une demande en renvoi de la cause en vertu de la disposition 28 U.S.C. § 1292, *b*, afin d'interjeter appel interlocutoire de l'ordonnance de janvier auprès de la Cour d'appel fédérale pour le district de Columbia. Par une ordonnance définitive en date du 28 mars 1978, le tribunal de district a annulé son ordonnance du 25 janvier et a prononcé le non-lieu. L'ordonnance du 28 mars stipulait en particulier :

« Le 25 janvier 1978, le présent Tribunal a jugé qu'en raison du libellé de 22 U.S.C. § 288a, *b*, et des objectifs statutaires sur lesquels se fondait la loi de 1945 sur les immunités des organisations internationales⁷, les organisations internationales relevaient des dispositions de la loi de 1976 sur les immunités de souverains étrangers et que, conformément aux dispositions de 28 U.S.C. § 1330, le Tribunal était compétent pour connaître du différend entre les parties à l'affaire. Après avoir soigneusement réexaminé cette décision, le Tribunal conclut qu'il n'avait pas apprécié comme il convient le fait que les organisations internationales, et particulièrement l'Organisation des Etats américains, sont la création de traités et qu'en vertu des traités elles se trouvent dans une position différente de celle des nations souveraines à l'égard de la question de l'immunité. Le Tribunal est convaincu que les organisations internationales jouissent de l'immunité de toute forme de juridiction, sauf dans la mesure où cette immunité est expressément levée par traité ou expressément limitée par la loi. Le Tribunal est en outre convaincu qu'il n'est compétent pour juger des affaires intéressant des organisations internationales que dans la mesure où sa compétence est expressément prévue par la loi.

« La loi de 1976 sur les immunités des souverains étrangers ne mentionne pas les organisations internationales. Les dispositions de 28 U.S.C. § 1330 octroyant la juridiction ne visent que les Etats étrangers. Aucune disposition de la loi de 1945 sur les immunités des organisations internationales ne prévoit la compétence des tribunaux de district dans les procédures civiles à l'encontre d'organisations internationales. »

Le 19 avril 1978, les auteurs du recours ont interjeté appel de cette décision⁸.

II. — ANALYSE

A. — *Compétence*

Dans son ordonnance définitive, le tribunal de district a conclu qu'il n'était pas compétent en la matière⁹ — argument présenté par l'OEA en appel — alors que les auteurs du recours — et le tribunal de district dans son ordonnance du 25 janvier — se fondaient sur la lecture conjointe de la loi de 1945 sur les immunités des organisations internationales [22 U.S.C. § 288a, *b*¹⁰ (1979)] et de la loi de 1976 sur les immunités des souverains étrangers [28 U.S.C. § 1330¹¹ (1979)], pour établir la compétence. L'OEA a répliqué que la section 288a, *b*, conférait l'immunité et la compétence, et que la section 1330 établissait la compétence en matière de poursuites contre des *Etats* étrangers et non des organisations internationales.

L'Organisation des Nations Unies a comparu à titre de tiers intervenant et a proposé une approche différente à la question de juridiction¹².

La Cour n'a pas jugé nécessaire d'examiner les questions de juridiction car elle disposait de motifs non judiciaires clairs et suffisants pour disposer de l'affaire.

B. — *Les immunités des organisations internationales*

La Cour a constaté que la loi de 1945 sur les immunités des organisations internationales [22 U.S.C. § 288a, b (1979)] accordait aux organisations internationales désignées par le Président¹³ « la même immunité de juridiction qu'aux gouvernements étrangers, sauf dans la mesure où ces organisations pourront renoncer expressément à leur immunité aux fins de toute procédure ou aux termes de tout contrat »¹⁴. A compter de 1945, la loi accordait l'immunité absolue aux organisations internationales car c'était là l'immunité dont jouissaient alors les gouvernements étrangers.

La Cour a également constaté que la loi de 1976 sur les immunités des souverains étrangers [28 U.S.C. § 1602 et suiv. (1979)] codifiait l'immunité dont avaient joui en fait les Etats souverains entre 1946 et 1976¹⁵, à savoir une immunité *restreinte*, dont le trait principal était la distinction établie entre les activités publiques et gouvernementales d'un Etat (*actes jure imperii*) — pour lesquelles les Etats étrangers ne pouvaient pas être déclarés responsables par les tribunaux — et les activités commerciales (*actes jure gestionis*) pour lesquelles ils n'étaient pas exempts de responsabilité.

Les auteurs du recours, s'appuyant sur la doctrine générale selon laquelle, normalement, « [une loi qui traite de la législation d'un sujet adopte généralement cette législation au moment où elle a été invoquée... y compris] tous les amendements et modifications apportés à la législation après l'adoption de la loi en question »¹⁶, soutenaient que, la loi sur les immunités des organisations internationales conférant aux organisations internationales la même immunité qu'aux gouvernements étrangers et la loi sur les immunités des souverains étrangers indiquant que ces gouvernements ne jouissaient plus que d'une immunité restreinte, les organisations internationales ne jouissaient que d'une immunité restreinte¹⁷. L'OEA et plusieurs autres organisations internationales, à titre de tiers intervenants, ont répliqué que le Congrès avait octroyé l'immunité absolue aux organisations internationales par la loi de 1945 et n'avait jamais modifié le caractère de cette immunité; elles s'appuyaient sur trois faits impliquant l'intention du législateur de *ne pas* appliquer aux organisations internationales l'évolution qui s'était produite après la seconde guerre mondiale dans la doctrine de l'immunité souveraine, à savoir : 1) que la loi sur les immunités des souverains étrangers ne mentionnait pas les organisations internationales; 2) que la loi sur les immunités des organisations internationales prévoyait expressément la modification, le cas échéant, de l'immunité accordée à une ou plusieurs organisations internationales et que c'était du fait de l'intention du Congrès d'octroyer l'immunité absolue aux organisations internationales qu'il avait jugé nécessaire de donner au Président le pouvoir d'assouplir cette immunité, et notamment de la lever ou de la restreindre dans les cas intéressant les activités commerciales des organisations internationales; enfin 3) que le Congrès pouvait avoir conclu que les politiques et considérations qui avaient amené au concept restrictif de l'immunité pour les nations étrangères ne s'appliquaient pas aux organisations internationales comme l'OEA.

La Cour n'a pas jugé nécessaire de trancher cette question délicate d'interprétation de la loi dans la mesure où, *quel que soit* le concept d'immunité appliqué — absolu ou restrictif — l'immunité qui demeurerait suffisait à abriter l'organisation de poursuites fondées sur les faits de l'affaire en cause.

C. — *Le concept d'activité « commerciale » dans la doctrine de l'immunité restreinte*

La Cour a fait observer que, même en vertu de la doctrine de l'immunité restreinte, il y avait immunité de poursuites découlant d'activités gouvernementales ou souveraines — *jure imperii* par opposition aux activités commerciales. Tout en notant que la norme plus étroite d'immunité restreinte ne constituait pas nécessairement le principe directeur, elle a fait

observer qu'une organisation exerçant les activités en cause dans l'affaire était protégée même en vertu de l'immunité restreinte et à plus forte raison si l'on appliquait la doctrine de l'immunité absolue.

De l'avis de la Cour, l'emploi par un Etat étranger ou une organisation internationale de personnel administratif interne — fonctionnaires — ne pouvait être qualifié d'activité commerciale, avis appuyé par l'historique législatif de la loi sur les immunités des souverains étrangers et par la définition de l'« activité commerciale » à la section 1603¹⁸, ainsi que par le rapport de la Chambre selon lequel « ... l'emploi d'agents diplomatiques serait de nature publique ou gouvernementale et non commerciale »¹⁹.

La Cour a rappelé que les Etats-Unis avaient accepté sans réserve les principes selon lesquels les organisations internationales doivent être libres d'exercer leurs fonctions et aucun Etat membre ne peut prendre de mesures pour gêner l'organisation²⁰ et elle a ajouté ce qui suit :

« La nature exceptionnelle de la fonction publique *internationale* est pertinente. Les fonctionnaires internationaux doivent être aussi libres que possible, dans le cadre du mandat que leur confient les Etats membres, d'exercer leurs fonctions en dehors de toute particularité des politiques nationales. La Charte de l'OEA, par exemple, impose des contraintes sur les pratiques de l'Organisation en matière d'emploi²¹. Ces contraintes peuvent ne pas coïncider avec les politiques d'emploi de ses divers Etats membres²². Il semblerait particulièrement peu approprié que l'organisation internationale se soumette à la législation de l'emploi d'un membre donné et nous n'avons aucune raison de penser que c'était là l'intention du Président ou du Congrès. En tentant de connaître des requêtes des fonctionnaires internationaux en matière de personnel, les tribunaux d'une nation s'immisceraient dans l'administration interne de ces organisations. Le refus de l'immunité ouvre la porte à des décisions divergentes des tribunaux de divers Etats membres se prononçant sur les statuts, règlements et décisions des organismes internationaux. Compromettre l'uniformité de l'application des statuts et règlements du personnel entraverait le bon fonctionnement de l'organisation²³. »

La Cour a conclu que les relations d'une organisation internationale avec son personnel administratif interne n'étaient pas de nature commerciale et que, sauf renonciation, les activités définissant ces relations ou en découlant ne pouvaient donner lieu à une action contre l'organisation — que les organisations internationales jouissent d'une immunité absolue ou restreinte.

D. — *Les activités en cause*

La Cour a rappelé que les auteurs du recours étaient membres du secrétariat général de l'OEA, que leur nomination, les conditions de leur emploi, leurs traitements et indemnités et la cessation de leurs services étaient régis en détail par le Statut du personnel du secrétariat général promulgué par l'OEA et que ce statut établissait en outre une procédure complète de recours dans le cadre de l'OEA, avec recours en dernier ressort au Tribunal administratif de l'OEA. Elle a souligné que ce tribunal était compétent pour déterminer le caractère licite du licenciement d'un employé. Si un employé avait été licencié à tort, le Tribunal pouvait ordonner sa réintégration ou le versement d'une indemnité si le Secrétaire général exerçait son pouvoir d'indemniser l'employé plutôt que de procéder à sa réintégration.

Considérant que les différends relatifs à l'emploi entre les auteurs du recours et l'OEA étaient des différends intéressant le personnel administratif interne de l'Organisation, que l'administration interne de l'OEA était une activité non commerciale protégée par la doctrine de l'immunité et que l'immunité n'avait pas été levée, la Cour a rejeté le recours.

*
* *

MÉMOIRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN QUALITÉ DE TIERS INTERVENANT

EXPOSÉ DES SUJETS DU RECOURS

L'Organisation des Nations Unies examinera les questions ci-après :

1. Les organisations intergouvernementales peuvent-elles, sans leur consentement, être poursuivies devant les tribunaux des Etats-Unis?
2. Indépendamment de l'immunité générale de juridiction des organisations intergouvernementales, les tribunaux nationaux sont-ils compétents pour connaître d'actions concernant les relations d'emploi de ces organisations?
3. Les tribunaux fédéraux des Etats-Unis sont-ils compétents pour connaître d'actions contre des organisations intergouvernementales qui, en dehors de la nature des défendeurs, ne soulèvent aucune question fédérale?

INTÉRÊT DU TIERS

L'intérêt du tiers ressort du mémoire sur les objets de litige et les précédents qui a été soumis à l'appui de la demande d'autorisation de déposer des mémoires à titre de tiers intervenants.

EXPOSÉ DE L'AFFAIRE²⁴

Les plaignants auteurs du recours, sept anciens employés de l'Organisation des Etats américains (OEA), ont été licenciés du Secrétariat de l'Organisation en raison d'une réduction de personnel ordonnée par l'Assemblée générale de l'OEA et ont ensuite introduit un recours auprès du Tribunal administratif de l'Organisation.

Le 1^{er} juin 1977, le Tribunal a rendu le jugement n° 29²⁵ au sujet de la plainte n° 42 (*Chrétien c. Secrétaire général de l'OEA*), par lequel il a jugé que le licenciement du requérant (l'un des plaignants) était abusif car, malgré sa demande, le Secrétariat de l'OEA n'avait pas dûment suivi la procédure établie par l'article 110.6 du Statut du personnel de l'OEA qui s'applique à une réduction de personnel, en constituant une commission consultative pour étudier les postes vacants. Le même jour, le Tribunal a rendu le jugement n° 30 sur les plaintes nos 43, 44, 45, 46, 47 et 48 (*Hebblethwaite, Stone, Castro, Findlay, Martinez et Broadbent c. Secrétaire général de l'OEA*), par lequel il a jugé que le licenciement des requérants (les six autres plaignants) était injustifié car ils étaient protégés par l'article 17, b, des normes générales (régissant le personnel)²⁶, qui aurait dû protéger leur statut du fait de leur ancienneté, puisque la suspension de cette disposition par l'Assemblée générale était sans effet à l'égard du personnel employé avant ladite suspension.

Le Tribunal a donc jugé que les plaignants devaient être réintégrés aux grades qui étaient les leurs au moment de leur licenciement. Conformément à l'article VII.2 de son statut, le Tribunal était également tenu de fixer le montant de l'indemnité à leur verser si le Secrétaire général optait, comme l'y autorisait cet article, pour la solution consistant à refuser la réintégration; en conséquence, il a fixé les montants suivants : 12 000 dollars et 1 000 dollars pour frais d'avocat dans le jugement n° 29 et 11 000, 12 000, 9 000, 9 000, 9 000 et 9 000 dollars, respectivement, plus 300 dollars par plaignant pour frais d'avocat dans le jugement n° 30. Le Secrétaire général a décidé d'accepter de verser les indemnités et les plaignants ont reçu et accepté les montants fixés, soit au total 73 800 dollars qui se sont ajoutés aux autres indemnités de licenciement qu'ils avaient normalement reçues.

Le 16 novembre 1977, les plaignants ont introduit la présente requête contre l'OEA et le Secrétariat général de l'OEA auprès du Tribunal fédéral de district pour le District de Columbia. Ils faisaient valoir la rupture de leurs contrats et réclamaient des dommages se montant respectivement à 590 000, 575 000, 760 000, 217 000, 309 000, 278 000 et 300 600 dollars (soit au total 2 829 600 dollars), plus les intérêts, les frais d'avocat et les dépens.

Les débats du tribunal inférieur sont résumés à la deuxième partie de l'exposé de l'affaire dans le mémoire des défendeurs.

RÉSUMÉ DE L'ARGUMENT

I

Les organisations intergouvernementales²⁷, c'est-à-dire des organisations internationales constituées par des traités conclus entre leurs Etats membres, ont un caractère complètement différent de celui des

Etats et leurs exigences en matière d'immunité, ainsi que le fondement juridique de celle-ci, sont donc entièrement différentes de ceux des Etats. Ces organisations sont des entreprises collectives de leurs membres, dont les instruments constitutifs (c'est-à-dire les traités qui les ont établies) définissent précisément l'influence de chacun de leurs membres sur le fonctionnement de l'organisation et la méthode par laquelle s'exerce cette influence; toute tentative d'un Etat membre donné pour régir directement l'organisation, au moyen de décisions législatives, exécutives ou judiciaires, violerait l'accord mutuel de tous les membres sur le mode de direction de l'organisation.

Alors que l'immunité des Etats dans les tribunaux d'un autre découle de leur souveraineté respective et dépend de la possibilité d'invoquer la réciprocité et de la mesure dans laquelle les Etats peuvent répondre aux violations de leur propre immunité, celle des organisations intergouvernementales est purement fonctionnelle et destinée à protéger leur capacité de fonctionner indépendamment de tout gouvernement. Cette distinction est bien établie dans le droit international. Les modifications des lois et principes régissant l'immunité souveraine des Etats n'intéressent donc pas l'immunité des organisations intergouvernementales dont le fondement est différent.

Les organisations intergouvernementales, qui exercent leurs fonctions non seulement dans l'Etat de leur siège mais dans les territoires de tous leurs membres, doivent, pour pouvoir assurer un traitement équitable à tous leurs membres, pouvoir opérer sur la base d'un droit uniforme, c'est-à-dire international, plutôt que sur la base des diverses lois d'Etats membres donnés. Si un Etat quelconque pouvait, par l'intermédiaire de ses tribunaux, assujettir les opérations d'une organisation aux lois de cet Etat, tous les autres pourraient faire de même, ce qui risquerait de paralyser ou de fragmenter l'organisation.

L'immunité des organisations intergouvernementales est, en conséquence, énoncée dans les traités, et notamment les instruments constitutifs des organisations. C'est ainsi que la Charte des Nations Unies et celle de l'OEA font obligation à leurs membres de leur accorder les immunités nécessaires pour atteindre leurs buts. Les deux Chartes autorisent l'Assemblée générale de chacune des deux organisations à fixer les détails de ces immunités nécessaires et les deux Assemblées l'ont fait dans des traités analogues sur les privilèges et immunités qui précisent tous deux que l'organisation « jouit de l'immunité de juridiction ». Les Etats-Unis sont parties à la Charte des Nations Unies et à celle de l'OEA (respectivement 59 Stat. 1031, T.S. n° 993 et 2 U.S.T. 2394, T.I.A.S. n° 2361, modifié par 21 U.S.T. 607, T.I.A.S. n° 6847), ainsi qu'à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (21 U.S.T. 1418, T.I.A.S. n° 6900), et bien qu'ils ne soient pas partie à l'accord correspondant sur les privilèges et immunités de l'OEA (Pan-Am T.S. n° 22), ils ne peuvent pas soutenir qu'ils peuvent en conséquence ne pas tenir compte de l'immunité prévue dans la Charte de l'OEA.

La loi de 1945 sur les immunités des organisations internationales (P.L. 79-291, 59 Stat. 669, 22 U.S.C. § 288-288f) n'est qu'un simple mécanisme législatif pour faciliter l'exécution des obligations internationales des Etats-Unis à l'égard des organisations intergouvernementales désignées dans cette loi et ne peut modifier ces obligations internationales. En adoptant la loi de 1976 sur les immunités des souverains étrangers (P.L. 94-583, 90 Stat. 2891, 28 U.S.C. § 1602-1611), le Congrès n'a manifesté aucune intention de modifier les immunités des organisations intergouvernementales prévues dans la loi de 1945 et dans les traités relatifs à chacune de ces organisations.

Les organisations intergouvernementales ne peuvent utiliser leur immunité de poursuites sans leur accord devant les tribunaux nationaux pour échapper à leur responsabilité ou refuser de régler des différends. Elles sont tenues, et se conforment à cette obligation, de prendre les dispositions voulues pour le règlement impartial des différends qui peuvent les opposer à des Etats, à des particuliers et aux membres de leur propre personnel.

II

Les traités portant création des organisations intergouvernementales, telles que l'ONU et l'OEA, interdisent expressément toute intervention des Etats membres auprès du personnel des organisations.

La fonction publique internationale est régie par des mécanismes soigneusement conçus pour tenir dûment compte des intérêts des Etats membres, des organisations elles-mêmes et de leur personnel. Ces mécanismes comprennent des organes législatifs, administratifs et judiciaires, constituant ensemble un système dans lequel aucun membre ne peut intervenir par l'intermédiaire de ses propres organes gouvernementaux.

En particulier, la plupart des organisations intergouvernementales, et notamment l'ONU et l'OEA, ont des tribunaux administratifs qui ont été reconnus (et notamment par plusieurs avis de la Cour internationale de Justice) comme ayant un caractère pleinement judiciaire et étant habilités à rendre des jugements obligatoires pour les organisations respectives et tous leurs organes. Il n'appartient pas à un tribunal national d'examiner l'adéquation de ces tribunaux mais il convient de noter que, même si leur

pouvoir d'exiger des mesures données (par exemple, la réintégration d'un fonctionnaire) est, pour des raisons importantes pour les organisations, limité par la législation qui les a établis, ils sont habilités à octroyer des indemnités monétaires.

En raison des exigences spéciales de la fonction publique internationale, en particulier l'établissement de conditions uniformes et équitables pour des employés d'origine très différente qui sont affectés à divers postes dans le monde entier, il est impropre d'appliquer à cette fonction la législation de fond ou de procédure d'Etats membres particuliers. Si les décisions des tribunaux nationaux pouvaient supplanter celles des organes internationaux compétents (et notamment des tribunaux administratifs), toute possibilité d'établir une fonction publique internationale uniforme et impartiale serait détruite.

En conséquence, les tribunaux nationaux ont toujours jugé, dans les quelques cas où une organisation intergouvernementale ne jouissait pas de l'immunité de juridiction ou avait levé son immunité, qu'ils ne pouvaient néanmoins pas exercer leur juridiction de fond sur des différends relatifs à l'administration de la fonction publique internationale.

III

Au sujet de la juridiction des tribunaux fédéraux des Etats-Unis sur les organisations intergouvernementales, qu'elles soient plaignantes ou défenderesses, l'affaire *International Refugee Organization v. Republic S.S. Corp.*, 189 F.2d 858 (4th Cir. 1951) contient un énoncé de la règle appropriée selon laquelle ces organisations peuvent, même en l'absence de toute autre question fédérale, invoquer la juridiction fédérale du fait qu'elles ont été créées par un traité des Etats-Unis.

ARGUMENT

I. — *Les organisations intergouvernementales jouissent de l'immunité de juridiction des tribunaux nationaux, sauf si elles renoncent expressément à cette immunité ou si leurs constitutions en disposent autrement*

Le tiers considère que le présent recours peut être jugé entièrement en fonction de la question examinée plus loin à la partie II de l'argument, sans se référer à l'immunité générale des organisations intergouvernementales. Toutefois, une décision concernant cette immunité constitue l'une des bases de l'ordonnance du Tribunal de district, et ce point est aussi largement examiné dans les mémoires soumis par les auteurs de l'appel, par les défendeurs et par les Etats-Unis; la question de l'immunité générale est donc analysée dans la présente partie de l'Argument; la conclusion de cette analyse est sensiblement identique à celle de la partie II. A de l'exposé des défendeurs et contraire à celle de la partie II de l'exposé des auteurs du recours et de la partie I de l'exposé des Etats-Unis.

A. — *Les organisations intergouvernementales sont, en droit international, d'une nature particulière, entièrement différente de celle des Etats, qui entraîne donc des exigences différentes en matière d'immunité*

Les organisations intergouvernementales sont un phénomène relativement nouveau dans les affaires internationales, qui ne remonte qu'à la seconde moitié du XIX^e siècle. Elles sont établies par des traités multilatéraux, qui sont en même temps les constitutions ou chartes de ces organisations, qui énoncent leurs buts et principes et créent les organes par l'intermédiaire desquels elles agissent. Ces organisations ont une personnalité juridique distincte de celle de chacun des Etats qui en sont membres. Les relations juridiques entre les Etats membres et une organisation sont en grande partie établies par le traité constitutif, bien qu'elles puissent être mieux définies par des accords conclus entre ces Etats, entre l'organisation et un ou plusieurs Etats et même par des décisions prises par l'organisation en vertu de sa constitution.

Les organisations intergouvernementales peuvent être considérées comme des entreprises collectives de leurs Etats membres. Leurs traités constitutifs définissent précisément l'influence que chaque membre doit exercer sur les opérations des organisations et la manière dont cette influence doit s'exercer — généralement par l'intermédiaire d'organes collectifs. Si chacun des membres pouvait alors exercer une influence supplémentaire sur ces organisations, principalement du fait de la circonstance fortuite du lieu où se trouvent leur siège, d'autres bureaux, des fonctionnaires ou des avoires, le partage du pouvoir au sein de l'organisation, convenu par sa constitution, pourrait s'en trouver radicalement modifié. L'immunité accordée par les Etats à une organisation intergouvernementale constitue donc en fait leur engagement mutuel qu'aucun d'eux ne tentera de s'approprier unilatéralement une part abusive d'influence sur ses affaires.

Il existe une analogie très étroite avec les relations entre les Etats et la fédération. Quand les Etats ont créé les Etats-Unis, ils n'ont pas assujéti cette entité à la juridiction de leurs propres tribunaux mais ont autorisé le Congrès à décider dans quelle mesure l'Union pouvait faire valoir son immunité, pouvait autoriser des particuliers à la poursuivre devant ses propres tribunaux fédéraux ou pouvait même éventuellement consentir à comparaître devant des tribunaux d'Etat²⁸. C'est ainsi que Jenks se fonde sur la défense par Alexander Hamilton, dans *The Federalist*²⁹, de la création d'un système de tribunaux fédéraux pour déclarer :

« Le même raisonnement s'applique avec la même force à l'exercice de la juridiction nationale sur les organisations internationales. Bien souvent, de plus, l'indépendance des tribunaux nationaux de toute influence politique n'est pas suffisamment établie pour assurer les garanties voulues d'impartialité et de protection aux organisations internationales dans une période de tension. Dans ces conditions, l'immunité de juridiction est le rempart nécessaire de l'indépendance des organisations internationales et la garantie essentielle de leurs possibilités de développement. L'essence du contraste entre la position des Etats et celle des organisations internationales est que les Etats ont trop et les organisations internationales trop peu d'autorité et que, dans ces circonstances, nous sommes loin du stade auquel l'évolution de la législation relative aux immunités des Etats, qui ne s'explique que parce que l'autorité des Etats est si fermement établie, peut être appliquée à bon escient aux organisations internationales. » [C. W. Jenks, *International Immunities* (Stevens, Londres, et Oceana, New York, 1961), p. 41.]

La Cour internationale de Justice, après avoir conclu que l'Organisation des Nations Unies était une « personne internationale », a ajouté : « Ceci n'équivaut pas à dire que l'Organisation 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... Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits 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. » [Avis consultatif sur la *Réparation des dommages subis au service de l'Organisation des Nations Unies* (1949), C.I.J. 174, p. 179-80.]

On peut établir un contraste entre les fondements théoriques de l'immunité des Etats et des organisations intergouvernementales :

- a) Les Etats sont souverains mais les organisations internationales ne le sont pas;
- b) Les Etats ont un territoire; les organisations internationales n'en ont pas mais fonctionnent dans les territoires des Etats;
- c) Les Etats ont des ressortissants mais les organisations internationales n'ont que des fonctionnaires qui sont généralement ressortissants de leurs Etats membres, bien que dégagés de certaines responsabilités à l'égard de ces Etats;
- d) Les Etats sont très protégés de l'intrusion abusive d'autres Etats par la possibilité qu'ils ont d'invoquer le principe de la réciprocité, ou ils peuvent se protéger par leur capacité de représailles; les organisations internationales, qui ne sont pas sur un pied d'égalité avec les Etats, ne peuvent avoir recours à la réciprocité et ne sont pas en mesure d'exercer des représailles contre une violation de leur intégrité;
- e) En particulier, les Etats peuvent s'accorder ou se refuser mutuellement l'immunité et le font généralement en fonction d'accords ou de principes de courtoisie consacrés par le droit international; les organisations internationales n'exercent généralement de juridiction sur personne, sauf, dans une mesure limitée, sur leurs propres fonctionnaires, et ne sont donc pas en mesure d'accorder ou de refuser l'immunité à des Etats;
- f) Les Etats sont protégés de l'intervention des organisations internationales dans leurs affaires par les dispositions des constitutions de ces organisations (le paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies, par exemple) et par le fait que leurs représentants constituent les organes politiques et contrôlent les organes administratifs de ces organisations; les organisations internationales sont protégées de l'intervention des Etats principalement par les immunités prévues dans le droit international;
- g) En conséquence, les immunités des Etats sont celles qui s'attribuent aux souverains et correspondent donc à celles que les Etats se réservent à eux-mêmes, qu'elles soient absolues ou relatives; celles des organisations intergouvernementales sont fonctionnelles et correspondent donc à leurs besoins, ce qui exige une protection absolue à l'égard de la juridiction nationale.

Pour toutes ces raisons, les immunités que les Etats accordent aux organisations internationales n'ont aucun rapport direct avec celles qu'ils s'accordent mutuellement. En conséquence, les considérations qui ont récemment, et en particulier depuis la fin de la seconde guerre mondiale (voir le premier paragraphe de la partie I.D. ci-dessous), amené à une restriction des immunités entre Etats (ou, d'ailleurs, à l'intérieur des Etats puisque les Etats ont aussi accru la mesure dans laquelle ils sont justiciables de leurs

propres tribunaux) n'ont aucun rapport direct avec les immunités qui sont nécessaires au bon fonctionnement des organisations intergouvernementales.

La distinction entre les immunités dont jouissent les Etats, d'une part, et les organisations intergouvernementales, d'autre part, est donc bien établie en droit international. A la Conférence de San Francisco de 1945 sur la Charte des Nations Unies, la Commission IV sur l'organisation judiciaire, qui a formulé l'Article 105 de la Charte, a expliqué que :

« Pour déterminer la nature des privilèges et immunités, la Commission a jugé bon d'éviter le terme « diplomatique » et a préféré lui substituer une norme plus appropriée fondée, aux fins de l'Organisation, sur la nécessité de réaliser ses objectifs et, dans le cas des représentants de ses membres et des fonctionnaires de l'Organisation, d'assurer l'exercice indépendant de leurs fonctions. » [13 Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (Doc. 933, IV/2/42(2)), p. 703 et 704.]

Lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a chargé sa Commission du droit international (CDI) d'examiner la codification du droit des immunités, celle-ci, dans son rapport à l'Assemblée sur les « Relations et immunités diplomatiques », a déclaré :

« En dehors des relations diplomatiques entre Etats, il existe aussi des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il y a également la question des privilèges et immunités de ces organisations elles-mêmes. Toutefois, pour la plupart des organisations, ces questions sont régies par des conventions spéciales. » [Rapport de la CDI à l'Assemblée générale, *Documents officiels de l'Assemblée générale (XIII), Supplément n° 9 (A/3859)*, par. 52 (1958)³⁰.]

Enfin, il peut être utile d'expliquer brièvement en quoi les organisations intergouvernementales ont spécialement besoin d'immunités. Beaucoup de ces organisations sont appelées à entreprendre de vastes opérations non seulement dans l'Etat où se trouve leur siège mais en général dans tous leurs Etats membres et parfois même dans des Etats non membres. Pour pouvoir se comporter équitablement à l'égard de tous leurs Etats membres et de leurs ressortissants, elles doivent pouvoir effectuer leurs transactions en fonction d'un droit uniforme plutôt que de principes juridiques nationaux divers — c'est-à-dire qu'elles doivent pouvoir opérer dans toute la mesure possible en fonction du droit international, qui comprend « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées » (Statut de la CIJ, article 38, 1), c). Ne serait-ce que sur le plan pratique, une organisation internationale qui opère dans 151 Etats (comme l'ONU) ou dans 26 Etats (comme l'OEA) ne peut être familiarisée avec les lois de tous ces Etats et ce serait pour elle un fardeau intolérable et paralysant que de devoir éventuellement faire face à des poursuites fondées sur des lois nationales devant les tribunaux nationaux de tous ces Etats. Il faut également tenir compte du fait que, dans une organisation intergouvernementale, tous les Etats membres ne sont pas nécessairement en accord avec toutes ses activités, même si celles-ci ont été ordonnées par la majorité voulue dans les organes compétents; en conséquence, les Etats mécontents pourraient, s'ils en avaient la possibilité, contrecarrer de telles activités si celles-ci ne jouissaient pas, comme les avoirs et les fonctionnaires de l'organisation, de l'immunité de juridiction nationale.

En jugeant un différend intéressant une organisation intergouvernementale, un tribunal national peut aussi se trouver profondément mis en cause dans l'administration interne de l'organisation. Il peut avoir à examiner la validité des décisions prises par divers organes composés des représentants des Etats et à demander des renseignements provenant des archives de l'organisation, plaçant celle-ci devant le dilemme soit de renoncer à l'inviolabilité incontestée de ses archives [garantie par des traités internationaux, et notamment dans la section 4 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de l'accord sur les privilèges et immunités de l'OEA (tous deux cités dans l'additif au présent exposé), et aux Etats-Unis également par une disposition de la loi sur les immunités des organisations internationales (22 U.S.C. § 288a, c)], soit de ne pas fournir les preuves requises à l'appui de sa position ou que le tribunal lui ordonne de fournir au bénéfice de l'autre partie. Le déroulement même d'un tel procès, sans le consentement de l'organisation, entraînerait donc, quel que soit son résultat, un bouleversement grave et inacceptable des affaires internes de l'organisation.

B. — *Les immunités des organisations intergouvernementales sont en substance fondées sur des traités ou sur des principes généraux de droit international*

Les immunités de la plupart des organisations intergouvernementales sont solidement fondées sur des traités — généralement les traités qui les ont constituées, lient directement tous les Etats membres et qui sont souvent complétés par des accords plus détaillés sur les privilèges et immunités.

En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, les Articles 104 et 105, 1), de la Charte sont ainsi conçus :

« Article 104

« L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

« Article 105

« 1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. »

En ce qui concerne cette dernière disposition, la Commission IV de la Conférence de 1945 de San Francisco, sur l'organisation judiciaire, a déclaré qu'elle « énonce une règle obligatoire pour tous les Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte » [13 Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (Doc. 933, IV/2/42(2), p. 703 et 704)] et que « les termes « privilèges » et « immunités » désignent d'une façon générale tout ce qui peut être considéré nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au libre fonctionnement de ses organes et à l'exercice indépendant des fonctions et tâches de ses fonctionnaires : exonération de l'impôt, *immunité de juridiction*, facilités de communication, inviolabilité des locaux, biens et archives, etc. Aucun Etat Membre ne peut en aucune manière entraver les travaux de l'Organisation *ou prendre quelque mesure qui aurait pour effet d'accroître ses charges, financières ou autres* » (*Ibid.*, p. 705; c'est nous qui soulignons). Les auteurs de la Charte entendaient donc que ces privilèges et immunités, et en particulier l'immunité de juridiction, soient accordés à l'Organisation des Nations Unies dans tous ses Etats Membres, du simple fait que ceux-ci auraient ratifié la Charte.

Cependant, pour faciliter l'application du paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte, le paragraphe 3 prévoit :

« 3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »

Il est clair, d'après le libellé de cette disposition, qu'il était entendu que ces conventions, qui devaient prévoir les « détails d'application », ne feraient qu'énoncer les privilèges et immunités déjà accordés par les paragraphes 1 et 2 de cet Article de la Charte. L'Assemblée générale des Nations Unies, lorsqu'elle a exercé les pouvoirs que lui conférait le paragraphe précité en adoptant, dès sa première session (et quelques mois seulement après l'achèvement de la Conférence de San Francisco), la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies³¹ (Convention des Nations Unies), a aussi clairement indiqué dans le préambule à cet instrument (cité dans l'additif au présent mémoire) qu'elle ne faisait que définir les privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement des buts de l'Organisation. Il est donc clair que les dispositions de la Convention (à laquelle les Etats-Unis sont devenus partie en 1970) ne sont pas destinées à étendre les obligations fixées par la Charte mais seulement à les préciser.

La section 2 de la Convention stipule :

« L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège ou leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution. »

Il ne peut faire aucun doute que cette disposition, qui figure aussi sous une forme presque identique dans la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées³², également adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que dans un grand nombre d'autres instruments analogues, précise l'une des principales immunités « nécessaires » à l'accomplissement des buts de l'Organisation des Nations Unies et des autres organisations intergouvernementales. A cet égard, il convient aussi de noter qu'aucune réserve (par laquelle un Etat déclare qu'il limitera l'application d'une disposition d'un traité) à la section 2 de la Convention des Nations Unies ou aux dispositions correspondantes d'autres instruments n'a jamais été acceptée.

La Charte de l'Organisation des Etats américains a été conclue en 1948 à la neuvième Conférence internationale des Etats américains et est entrée en vigueur pour chacun de ses 26 membres, y compris les Etats-Unis. L'article 139 de la Charte modifiée stipule :

« L'Organisation des Etats américains jouira, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique, des privilèges et des immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions et à la réalisation de ses objectifs. »

On remarquera que cette disposition est presque identique au paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, dont le sens au sujet des immunités est défini à la section 2 de la Convention des Nations Unies. On peut donc en conclure que les Etats-Unis, pour lesquels la Charte de l'OEA constitue

une obligation conventionnelle, sont déjà tenus par cette charte d'accorder à l'OEA toutes les immunités « nécessaires », y compris celle de « juridiction ».

Conformément à l'article 141 de la Charte de l'OEA (qui correspond au paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies — les deux textes étant cités dans l'additif), le Conseil de l'OEA a adopté en 1949 l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Etats américains (Convention de l'OEA) dont le préambule indique qu'il prévoit des privilèges et immunités « sensiblement identiques à ceux qui sont accordés à l'Organisation des Nations Unies ». En fait, son article 2 est presque exactement identique à la section 2 de la Convention des Nations Unies et se lit comme suit :

« Article 2. L'Organisation et ses organes, leurs biens et avoirs, quels que soient leur siège ou leur détenteur, jouiront de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où cette immunité a été expressément levée dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que cette levée d'immunité ne peut assujettir lesdits biens et avoirs à des mesures d'exécution. »

Bien que les Etats-Unis ne soient pas encore devenus partie à cet accord, il est clair que ses termes, conformément à l'article 141 de la Charte de l'OEA, constituent simplement pour l'article 139 le même type de définition détaillée que constitue la Convention des Nations Unies pour le paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies.

C. — *Fondements statutaires des immunités des organisations intergouvernementales aux Etats-Unis*

La loi sur les immunités des organisations internationales (59 Stat. 669, 28 U.S.C. § 288-288f) a été promulguée par le Congrès en 1945 en raison de l'expansion des activités des Etats-Unis dans les organisations internationales. Le fait que l'Union panaméricaine (qui est devenue le Secrétariat de l'OEA) avait déjà son siège aux Etats-Unis, que le Fonds monétaire international et la Banque mondiale allaient y établir leurs sièges et qu'il était probable que l'Organisation des Nations Unies ferait de même incitait le pays hôte à adopter une législation qui aiderait les Etats-Unis à exécuter leurs obligations internationales à l'égard de ces organisations et faciliterait le fonctionnement indépendant de ces organisations et d'autres dont les Etats-Unis deviendraient membre et qui pourraient exercer certaines activités à l'intérieur de ses frontières. Cependant, la loi de 1945 ne constituant qu'une législation unilatérale elle ne pouvait viser à définir ces obligations vis-à-vis des organisations intergouvernementales de manière à lier ces organisations. En outre, en ce qui concerne les divers instruments conventionnels examinés ci-dessus à la partie I.B., postérieurs à la loi de 1945 (Convention des Nations Unies, Charte de l'OEA), leurs dispositions auraient en tout cas le pas sur toute législation incompatible antérieure.

C'est également ainsi que l'exécutif a interprété la loi de 1945. En désignant, par exemple, l'OEA comme organisation visée par cette loi, le président Eisenhower a précisé :

« La désignation de l'Organisation des Etats américains comme organisation internationale publique au sens de la Loi sur les immunités des organisations internationales ne vise à restreindre à aucun égard les privilèges, exonérations et immunités que l'Organisation peut avoir acquis ou acquérir par traité ou par décision du Congrès. » [Décret n° 10533, 19 Fed. Ref. 3289 (4 juin 1954).]

Bien que la section 2 de la loi de 1945 ait apparemment assimilé l'immunité des organisations internationales à celle des Etats étrangers, telle qu'elle existait en 1945, rien dans l'historique de cette loi n'indique une intention du Congrès de limiter l'immunité accordée aux organisations internationales en aucune manière incompatible avec leurs chartes. C'est ainsi que, lorsque le Sénat des Etats-Unis a examiné l'avis à donner sur la ratification de la Convention des Nations Unies, sa Commission des affaires étrangères a déclaré :

« Les articles I, II³³ et III [de la Convention] ont pour effet de donner aux Nations Unies, en tant qu'organisation, sensiblement les mêmes capacités juridiques et les mêmes privilèges et immunités aux Etats-Unis que ceux qui sont accordés aux gouvernements étrangers. Ces articles ne modifient pas la situation présente puisque la loi sur les immunités des organisations internationales prévoit déjà les mêmes capacités juridiques, privilèges et immunités. » [S. Exec. Rep. n° 91-17, 91^e Congrès, 2^e session (to accompany Ex. J) 2 (17 mars 1970).]

Quand il a adopté en 1976 la loi sur les immunités des souverains étrangers (90 Stat. 2891, U.S.C. § 1602-1611), le Congrès n'a envisagé aucune incidence éventuelle sur les organisations internationales publiques. Bien que la loi définisse soigneusement l'« Etat étranger » (28 U.S.C. § 1603) en termes clairement inapplicables aux organisations internationales, elle ne mentionne ni ne définit ces dernières, si ce n'est incidemment (28 U.S.C. § 1611, a) et elles ne sont pas non plus mentionnées dans les rapports de la Chambre ou du Sénat [H. Rep. n° 94-1487, 94^e Congrès, 2^e session (to accompany H.R. 11315), 9 septembre 1976, reproduit dans (1976) U.S. Code Cong. and Ad. News 6604; S. Rep. n° 94-1310, 94^e Congrès, 2^e session (to accompany S. 3553), 27 septembre 1976]. Si le Congrès avait eu l'intention de prévoir une juridiction sur les organisations intergouvernementales, il l'aurait certainement fait de

façon explicite. Rien, au contraire, dans les termes de la loi ne tend à indiquer que la loi de 1976 était destinée à modifier celle de 1945 ou à limiter l'immunité de juridiction qu'elle accorde aux organisations internationales. Reconnaître l'argument des Etats-Unis selon lequel il ne peut y avoir « aucun doute que, depuis l'adoption il y a deux ans de la loi sur les immunités [des souverains étrangers], les organisations internationales sont désormais pleinement assujetties à la juridiction des tribunaux américains en ce qui concerne leurs actes *jure gestionis* » (mémoire des Etats-Unis, p. 8) reviendrait à supposer, sans aucune indication de l'intention du Congrès, qu'en adoptant la loi de 1976 le Congrès entendait déroger, ou au moins accepter la possibilité d'une dérogation, aux obligations internationales des Etats-Unis à l'égard des organisations intergouvernementales³⁴. C'est là, bien entendu, une théorie contraire à la règle reconnue d'interprétation [*United States v. Gue Lim*, 176 U.S. 459 (1900); *Cook v. United States*, 288 U.S. 102 (1933); *Pigeon River Improvement, Slide and Boom Co. v. Cox*, 291 U.S. 138 (1934)]. De plus, il n'y a pas lieu de supposer que le Congrès entendait élargir l'exercice de la juridiction dans le domaine international, à moins que soit « présente l'intention affirmative du Congrès, clairement exprimée » [*Benz v. Compania Naviera Hidalgo*, 353 U.S. 138, p. 147 (1957); *McCulloch v. Sociedad Nacional*, 372 U.S. 10 (1963)].

D. — *Les organisations intergouvernementales ne peuvent s'abriter derrière leur immunité pour échapper à leur responsabilité*

Depuis la fin du XVIII^e siècle et tout au long du XIX^e, les tribunaux nationaux ont mis au point une doctrine d'immunité de l'Etat de portée pratiquement illimitée. Cependant, après la première guerre mondiale, deux théories de l'immunité en sont venues à coexister, celle de l'immunité absolue et celle de l'immunité restreinte, la seconde accordant l'immunité aux Etats à l'égard de leurs actes souverains ou publics (*jure imperii*) mais non de leurs actes commerciaux ou privés (*jure gestionis*); les Etats-Unis, qui adhéraient encore à la théorie de l'immunité absolue à la fin de la seconde guerre mondiale, lors de l'adoption de la loi sur les immunités des organisations internationales, sont progressivement passés à la théorie de l'immunité restreinte, comme l'indique l'adoption récente de la loi sur les immunités des souverains étrangers. Cependant, pour les raisons indiquées ci-dessus à la partie I.A, ce changement de théorie ne concerne pas les organisations intergouvernementales, qui ne possèdent pas le caractère « souverain » des Etats. A la différence des Etats, ces organisations sont la « création de traités ». N'ayant jamais bénéficié de l'immunité souveraine, elles n'accomplissent et ne peuvent accomplir d'actes *jure imperii*. Les privilèges et immunités qu'elles possèdent n'ont jamais été aussi étendus que ceux qui sont accordés aux Etats et ont un fondement plus rationnel. Ils n'ont été accordés que parce qu'ils sont nécessaires au fonctionnement efficace et en toute indépendance de ces organisations. Leur immunité « fonctionnelle » ne les dégage jamais d'une obligation juridique mais simplement de la juridiction des tribunaux nationaux.

Afin d'empêcher l'Organisation des Nations Unies d'utiliser son immunité de juridiction pour échapper à sa responsabilité, la section 29, a, de la Convention des Nations Unies fait obligation à l'Organisation de « prévoir des modes de règlement appropriés pour les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé auxquels l'Organisation serait partie ». Des dispositions identiques figurent à la section 31, a, de la Convention sur les institutions spécialisées et à l'article 12, a, de la Convention de l'OEA. Si l'organisation violait ces obligations, l'Etat intéressé pourrait, pour protéger ses ressortissants, entamer lui-même une procédure de règlement du différend avec l'organisation, si celle-ci était prévue par une autre disposition de la convention applicable (par exemple, la section 30 de la Convention des Nations Unies), et tout Etat membre pourrait aussi, bien entendu, intervenir dans les organes politiques compétents de l'organisation; mais ce sont là les seules méthodes de réparation auxquelles un Etat peut avoir recours, et l'imposition de la juridiction de ses propres tribunaux n'est pas admissible.

L'Organisation des Nations Unies s'est acquittée de son obligation d'assurer une instance appropriée pour le règlement des différends de la manière suivante :

a) Dans tous les accords avec des Etats, l'Organisation offre d'inscrire des dispositions en vue de l'arbitrage ou du règlement par un avis consultatif de la Cour internationale de Justice accepté à l'avance comme obligatoire pour les parties (voir, par exemple, la section 30 de la Convention des Nations Unies). Si un différend s'élève en dehors du champ d'application d'un tel accord, l'Organisation propose de même une de ces méthodes de règlement;

b) Dans tous les grands contrats avec des particuliers, l'Organisation inscrit ou propose toujours une clause d'arbitrage. Si se produit un différend en dehors du champ d'application du contrat, ou un différend en dommages, l'Organisation offre de même l'arbitrage si le règlement ne peut être négocié. Dans la mesure où il s'assure lui-même contre la responsabilité des tiers, l'assureur a pour instructions de ne pas faire état de l'immunité de l'Organisation pour empêcher des poursuites devant la juridiction appropriée;

c) Lorsque l'Organisation exerce des activités dans des pays autres que ceux où elle possède un siège (par exemple, lorsqu'elle organise une conférence ou gère des projets d'assistance technique), elle peut exiger du gouvernement intéressé qu'il consente à régler toute demande de réparation formulée contre l'Organisation (voir, par exemple, l'article VI de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Suède relatif aux dispositions à prendre en vue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement)³⁵;

d) Lorsque se présentent des situations, comme dans la poursuite d'opérations de maintien de la paix, où une multitude de plaintes sont ou peuvent être déposées contre l'Organisation, des dispositions sont prises pour la création de commissions impartiales, généralement avec les gouvernements intéressés (voir, par exemple, la section 11 de l'Accord concernant le statut juridique et les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies au Congo, ainsi que les facilités qui lui seront accordées³⁶, et la section 38 de l'échange de lettres constituant un accord relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre³⁷;

e) En ce qui concerne le personnel de l'Organisation, les procédures de règlement des différends sont exposées en détail à la partie 3 de l'Annexe au présent mémoire.

Les organisations intergouvernementales, qui pour les raisons indiquées plus haut ont besoin d'une immunité absolue de juridiction nationale, ne peuvent donc et n'utilisent donc pas cette immunité pour empêcher le règlement de différends découlant de plaintes de particuliers ou de gouvernements.

II. — *Les tribunaux nationaux ne sont pas compétents pour connaître des différends entre les organisations intergouvernementales et les membres de leur personnel*

A. — *Interdictions découlant des constitutions des organisations intergouvernementales*

L'Article 100 de la Charte des Nations Unies, traité international auquel sont parties les Etats-Unis et les 150 autres Membres de l'Organisation, prévoit :

« 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 sont responsables qu'envers l'Organisation.

« 2. Chaque Membre de l'Organisation s'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. »

Ces dispositions sont typiques de celles qui figurent dans les instruments constitutionnels de la plupart des organisations intergouvernementales mondiales et régionales³⁸ et sont destinées à garantir l'indépendance et l'impartialité des secrétariats de ces organisations, qui sont des conditions absolument essentielles de leur bon fonctionnement.

Il convient de noter que ces dispositions contiennent plusieurs obligations pertinentes :

a) Il est interdit aux membres du personnel de l'ONU de commettre un acte susceptible de nuire à leur situation en tant que fonctionnaires internationaux responsables uniquement envers l'Organisation. Il est certain qu'un recours auprès d'une autorité nationale, qu'il soit adressé à un organe législatif, administratif ou judiciaire, dans une affaire liée aux fonctions ou au statut officiels d'un fonctionnaire international serait incompatible avec sa situation. En acceptant de bon gré ce statut, avec ses avantages et ses obligations, un fonctionnaire international renonce du même coup à son droit de faire juger ce statut par un organe national de son propre pays, ou du pays où il est affecté ou de celui où se trouve le siège de l'Organisation. Il ne renonce pas, cependant, à son droit de s'assurer un jugement impartial de son statut, car des procédures sont prévues à cet effet par l'Organisation (voir plus loin la partie II.B);

b) Le Secrétaire général de l'Organisation, qui en est le plus haut fonctionnaire, conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, et est chargé de nommer le personnel, conformément à l'Article 101, 1), a l'interdiction de recevoir des instructions d'un « gouvernement » ou d'une « autorité extérieure à l'Organisation ». En d'autres termes, il pourrait être abusif de sa part de se conformer à certains ordres judiciaires nationaux qui pourraient l'obliger, par exemple, à nommer, à promouvoir ou à rembourser un fonctionnaire déterminé;

c) Pour permettre au Secrétaire général et aux membres du personnel de se conformer à ces injonctions constitutionnelles, tous les Etats qui sont Membres de l'Organisation conviennent de respecter le caractère exclusivement international des tâches de ces fonctionnaires et de ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de ces tâches. Ces obligations ne sont pas limitées à certains organes d'un Etat mais les comprennent tous. A cet égard, il convient de noter que les structures constitutionnelles des Etats diffèrent et que d'exempter une certaine catégorie d'organes gouvernementaux (les tribunaux,

par exemple) de cette interdiction donnerait à certains Etats (à savoir ceux dont le pouvoir judiciaire est moins indépendant) beaucoup plus de liberté pour exercer une influence qu'à d'autres dont les pouvoirs internes sont différemment répartis.

B. — *La fonction publique internationale est régie par des mécanismes complexes soigneusement conçus pour tenir dûment compte des intérêts des Etats membres, des organisations intergouvernementales et des membres de leur personnel et toute ingérence nationale dans ces mécanismes est donc abusive et inacceptable*

Comme on va le voir, la fonction publique internationale dans son ensemble, et le secrétariat de toute organisation intergouvernementale en particulier, est régie par des mécanismes soigneusement structurés de manière à tenir dûment compte, en premier lieu, des intérêts divers de chacun des Etats membres pour une représentation adéquate de leurs ressortissants qualifiés (ce qui exige des conditions d'emploi acceptables pour ceux-ci) ainsi que pour la part qu'ils prennent aux dépenses de personnel de l'organisation, en second lieu, de leurs intérêts collectifs, représentés par l'organisation elle-même, pour la qualité, l'efficacité et l'impartialité du personnel dans son ensemble et, enfin, des intérêts des divers membres du personnel qui peuvent engager dans ce service plusieurs années de leur vie active ou, plus souvent, leur carrière entière.

On trouvera esquissés ci-après les mécanismes qui régissent le « régime commun » des Nations Unies, qui s'applique non seulement au personnel de l'Organisation des Nations Unies elle-même mais aussi à celui d'un certain nombre de ses institutions spécialisées et des institutions qui lui sont reliées, c'est-à-dire d'organisations mondiales telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (siège à Rome), l'Agence internationale de l'énergie atomique (siège à Vienne), l'Organisation de l'aviation civile internationale (siège à Montréal), l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (siège à Londres) et l'Organisation mondiale de la santé (siège à Genève). L'Organisation des Etats américains, qui ne participe pas officiellement au régime commun (celui-ci étant spécialement destiné aux organisations mondiales plutôt que régionales), se conforme depuis quelque temps, de son plein gré et unilatéralement, aux principales dispositions du régime, en particulier celles qui s'appliquent à la rémunération; néanmoins, elle dispose, elle aussi, de nombreux organes correspondant généralement à ceux qui traitent des questions de personnel dans le régime des Nations Unies. Evidemment, les organisations intergouvernementales plus petites appliquent des régimes correspondants proportionnellement plus simples, du fait qu'elles peuvent bénéficier de l'expérience et des études approfondies des grandes organisations universelles, et elles suivent de plus ou moins près leur exemple en matière d'administration du personnel.

Les mécanismes fonctionnant dans le régime commun des Nations Unies comprennent :

a) *Les organes législatifs*, tels que l'Assemblée générale des Nations Unies et les organes représentatifs correspondants des autres organisations appartenant au régime commun, qui fonctionnent à l'aide d'organes pléniers (tels que la Commission des questions administratives et budgétaires de l'Assemblée) et autres et bénéficient du concours d'organes d'experts tels que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Corps commun d'inspection (CCI), ainsi que d'autres organes composés en tout ou en partie de représentants des administrations ou des personnels respectifs, tels que le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) et la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FAFI).

Il convient de noter que ces organes « législatifs » comprennent des organes politiques, dans lesquels certains Etats ou tous sont représentés à l'échelon diplomatique, et des organes d'experts dont les membres sont désignés soit directement par les organes politiques soit par des Etats choisis par ces organes. Les Etats-Unis, étant l'Etat qui verse la contribution financière la plus importante à la plupart des organisations et le pays d'accueil du Siège de l'Organisation des Nations Unies, sont représentés dans tous ces organes politiques et d'experts et sont donc assurés d'exercer l'influence voulue dans l'administration du régime commun. Il serait donc particulièrement inopportun pour les Etats-Unis, ou pour tout autre Etat, qu'il soit ou non l'hôte d'une ou plusieurs organisations, de tenter d'élargir l'influence qui lui a été attribuée en intervenant directement, par des mesures législatives, des règlements administratifs ou des décisions judiciaires, dans l'application des règles du régime commun à tel ou tel fonctionnaire ou telle ou telle catégorie de fonctionnaires;

b) *Les organes administratifs*, tels que le Secrétaire général de l'ONU et les chefs des secrétariats des autres organisations du régime commun, qui doivent consulter les représentants du personnel au sujet des questions générales intéressant la protection et l'administration du personnel et dont les décisions administratives les plus importantes intéressant les membres du personnel (telles que nominations, pro-

motions, certains licenciements, questions de discipline et indemnités d'invalidité) doivent être préalablement examinées par des organes mixtes permanents composés de représentants de l'administration et du personnel;

c) Les *organes quasi judiciaires*, tels que la Commission paritaire de recours, ou les *organes judiciaires*, tels que le Tribunal administratif des Nations Unies ou celui de l'Organisation internationale du Travail et, en dernier recours, la Cour internationale de Justice (CIJ) elle-même.

Le caractère pleinement judiciaire des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT a été établi par plusieurs décisions expresses de la Cour internationale de Justice, qui ont été acceptées par l'Assemblée générale des Nations Unies ou les autres organes législatifs compétents. En 1971, l'Assemblée générale de l'OEA, s'inspirant des modèles établis par les Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT, a créé le Tribunal administratif de l'OEA avec un statut très comparable à ceux des deux tribunaux existants. Ce statut prévoit en particulier : des juges indépendants, une procédure pleinement judiciaire et des jugements définitifs et sans appel (article VIII.2); bien que les jugements soient susceptibles de révision limitée par le Tribunal lui-même (article IX), le recours à la CIJ (le « Tribunal mondial ») n'est pas prévu (comme c'est le cas pour les deux autres Tribunaux) car l'OEA est une institution régionale. Le statut prévoit également (initialement au paragraphe 2 des dispositions provisoires, puis à l'article VIII.2) que, lorsque le Tribunal décide la réintégration d'un plaignant dans ses fonctions, il doit également fixer dans son jugement le montant de l'indemnité à verser à l'intéressé si le Secrétaire général, dans l'intérêt de l'OEA, se prononce contre la réintégration³⁹; cette disposition, qui est en fait une version moins restrictive de l'article 9, 1), du statut du Tribunal administratif des Nations Unies (qui couvre tous les types de comportement professionnel), a évidemment été adoptée par l'OEA pour les mêmes raisons que par l'ONU : dans une petite administration chargée de tâches politiquement délicates, le Secrétaire général doit avoir pleine confiance dans chaque fonctionnaire. Il ne peut donc faire aucun doute que le Tribunal administratif de l'OEA, comme ceux des Nations Unies et de l'OIT, est une institution pleinement judiciaire.

Il est donc évident que les fonctionnaires internationaux, et en particulier ceux qui sont employés par l'Organisation des Nations Unies ou l'Organisation des Etats américains, jouissent d'une protection administrative et judiciaire très large de leurs droits en matière d'emploi. La portée de cette protection témoigne de la décision délibérée et justifiée des organes législatifs les plus élevés des organisations intéressées, selon laquelle, notamment, dans certaines circonstances les fonctionnaires (qui avaient accepté de plein gré le statut de fonctionnaires internationaux) doivent se contenter de recevoir, en compensation d'un préjudice subi, une réparation ou une indemnité monétaire plutôt que de recouvrer un statut que le chef de l'organisation n'est pas prêt à leur accorder.

Cependant, le présent exposé n'a pas pour objet d'inviter la Cour à examiner l'adéquation de ce système, soit en général soit à l'égard d'une organisation particulière, ou à examiner particulièrement l'adéquation des procédures de recours (qui varient d'une organisation à l'autre et peuvent comporter ou non le recours à des organes judiciaires⁴⁰ ou quasi judiciaires). Il vise plutôt à démontrer que les mécanismes établis pour l'administration de la fonction publique internationale constituent un système d'administration autonome institué à l'échelon international), dans lequel il est abusif pour un gouvernement national d'intervenir individuellement — bien que, par une action collective dans les organes compétents des organisations intéressées, les gouvernements membres peuvent régler ce système et le font constamment.

Enfin, il convient aussi de noter que le système juridique dans le cadre duquel ces mécanismes fonctionnent, et auquel ils donnent eux-mêmes naissance, est le droit administratif international et non pas le droit de l'Etat hôte ou de tout autre Etat membre.

C. — *Du fait des exigences spéciales de la fonction publique internationale, il est inapproprié pour un tribunal national d'exercer sa juridiction sur les différends relevant de cette fonction*

La fonction publique internationale fait l'objet de nombreuses contraintes et exigences qui diffèrent aussi bien de celles d'une fonction publique nationale que de celles d'une entreprise privée, qu'elle soit nationale ou internationale. Tout d'abord, les fonctionnaires internationaux doivent être indépendants de toute autorité nationale et dégagés de l'obligation de favoriser des politiques nationales ou de s'y conformer et ils doivent, en ce qui concerne leurs fonctions officielles, être même dégagés des contraintes des législations nationales. Ils doivent être prêts à s'expatrier, non seulement pendant une partie de leur carrière mais le plus souvent pendant toute sa durée. L'organisation qui les emploie doit, en fixant leurs conditions d'emploi, observer une stricte équité entre des personnes d'origine nationale différente (par exemple, des personnes originaires de pays où le niveau de vie est très élevé ou très bas), qui exercent leurs fonctions à des postes situés dans le monde entier ou se déplacent d'un lieu d'affectation à l'autre, parfois

pour de longues périodes mais parfois aussi à bref délai selon les situations d'urgence, et qui peuvent, en fin de compte, choisir de prendre leur retraite dans leur pays d'origine, dans le pays de leur dernière affectation ou dans un autre pays encore. Il faut en outre respecter les prescriptions statutaires relatives à la non-discrimination (par exemple, l'Article 8 de la Charte des Nations Unies et l'article 143 de la Charte de l'OEA⁴¹) et au recrutement du personnel sur une base géographique aussi large que possible (par exemple, l'Article 101, 3), de la Charte des Nations Unies et l'article 126 de la Charte de l'OEA⁴²).

En conséquence, la fonction civile internationale ne peut se lier à aucune fonction publique nationale ni même en suivre strictement le modèle. C'est le cas même pour la fonction publique de l'Etat où se trouve le siège de l'organisation, ne serait-ce que du fait que la plupart des organisations internationales (et en particulier l'Organisation des Nations Unies — qui a aussi des établissements importants à Addis-Abeba, Bangkok, Genève, Nairobi, Santiago et Vienne, ainsi que de plus petits dans presque tous les Etats Membres) emploient des personnes dans beaucoup de lieux du monde entier et que le « régime commun » des Nations Unies représente un effort pour créer une fonction publique internationale considérablement unifiée en coordonnant les conditions d'emploi de nombreuses organisations dont le siège et les bureaux se trouvent dans des pays différents.

Il faut aussi reconnaître que les Etats membres d'une organisation donnée peuvent avoir des philosophies très différentes au sujet des relations de travail en général, et des relations avec les fonctionnaires en particulier, et que le système qu'ils conçoivent collectivement pour la fonction publique internationale doit être en quelque sorte distillé de ces pratiques différentes et ne peut nécessairement correspondre de trop près aux préceptes d'aucune d'entre elles. Pour prendre un exemple, les Etats-Unis ont récemment décidé qu'il ne convient pas en général d'exiger la retraite à un âge donné⁴³; d'autres pays, en revanche, considèrent la retraite précoce comme un objectif social important, tant du point de vue des retraités que de celui des jeunes qui peuvent ainsi progresser plus rapidement; l'Organisation des Nations Unies a en général opté pour cette dernière théorie, et l'Assemblée générale (à laquelle les Etats-Unis sont représentés) a ces derniers temps enjoint chaque année au Secrétaire général de faire aussi peu d'exceptions que possible à l'âge normal de la retraite, c'est-à-dire 60 ans⁴⁴. On peut trouver un autre exemple dans le domaine de l'« action affirmative » conçue pour corriger les anomalies passées dans la structure de l'emploi : l'Assemblée générale se préoccupe depuis de longues années du problème d'assurer à la fois une répartition du personnel plus large sur le plan géographique et plus équilibrée entre les sexes, deux objectifs qui peuvent, dans la pratique, être difficiles à concilier; elle a donc adopté, pour les atteindre, des formules compliquées ainsi que des procédures spéciales⁴⁵ qui peuvent très bien différer des normes nationales comme celles qui ont été évaluées dans l'affaire *Regents of the University of California v. Bakke* [438 U.S. 265, 98 S.Ct. 2733 (1978)]. Enfin, les pays diffèrent dans leur conception des droits de procédure à accorder aux fonctionnaires, par exemple le droit de négocier collectivement les conditions de leur emploi, la définition et la protection de certains « droits acquis » et les possibilités de révision administrative ou judiciaire des différends de l'emploi.

Il découle de ces considérations qu'aucun tribunal national ne pourrait raisonnablement juger des différends de fond ou de procédure intéressant la fonction publique internationale qui, comme on l'a fait observer, sont régis par une législation administrative internationale formulée en fonction de considérations politiques qui dépassent la compétence d'un pays donné. Et, si les tribunaux d'un pays donné étaient autorisés à intervenir, ceux d'autres pays pourraient le faire de même, ce qui soumettrait les organisations à des décisions qui pourraient bien être incompatibles et détruirait toute possibilité d'établir des conditions d'emploi uniformes pour l'ensemble de la fonction publique internationale.

D. — *Les tribunaux nationaux ont toujours jugé qu'ils n'étaient pas compétents pour connaître des plaintes déposées contre une organisation intergouvernementale par un membre de son personnel, conclusion confirmée par des juristes autorisés*

Pour les raisons indiquées dans les parties II. A à C du présent argument, les tribunaux nationaux de plusieurs pays ont jugé, comme on va le voir ci-dessous, qu'ils n'étaient pas compétents pour connaître de plaintes déposées par des fonctionnaires contre les organisations intergouvernementales qui les emploient : La rareté relative de ces cas témoigne simplement du fait que, pour les raisons indiquées à la partie I du présent argument, ces organisations sont généralement considérées comme jouissant de la pleine immunité de juridiction dans les tribunaux de leurs Etats membres — de sorte que la question de la compétence à l'égard du fond de l'affaire ne se pose que si les poursuites sont entamées dans un Etat qui n'est ni membre de l'organisation ni tenu pour d'autres raisons de lui accorder l'immunité, ou si l'organisation a expressément renoncé à son immunité de juridiction ou est considérée comme y ayant implicitement renoncé.

Dans l'affaire *Institut international de l'agriculture c. Profili*, Giur. Ital. I 1931, col. 738; 5 Ann. Dig. 413 (Cour de cassation, Italie, 1930), le tribunal suprême italien s'est déclaré incompétent sur l'objet du litige dans un procès intenté par un membre du personnel de l'Institut qui avait été licencié et réclamait une indemnité. La Cour a jugé que l'Institut était une entité internationale, une union autonome, exempte pour ses affaires internes de l'ingérence de la puissance souveraine des Etats composant l'union, sauf si elle consentait à cette ingérence; son pouvoir de libre détermination ou d'autonomie excluait toute ingérence nationale et toute autorité d'une législation nationale quant au fond ou quant à la procédure.

Dans l'affaire *Chemidin c. Bureau international des poids et mesures*, 12 Ann. Dig. 281 (Tribunal civil de Versailles, France, 1945), un tribunal français a rejeté, aux motifs d'incompétence quant à l'objet du litige, une requête d'un ancien employé du Bureau en rupture de contrat et refus de réintégration. Il a jugé que, les fonctionnaires internationaux exerçant leurs fonctions en dehors du système juridique de l'Etat auquel ils appartenaient, la loi française ne s'appliquait pas.

Dans l'affaire *Mazzanti c. le quartier général des forces alliées en Europe méridionale et le Ministère de la défense*, 22 I.L.R. 758 (Tribunal de Florence, Italie, 1955), un tribunal italien de première instance a jugé qu'il n'était pas compétent pour connaître d'une requête introduite par un ressortissant italien contre le quartier général au sujet d'un différend sur ses conditions d'emploi, aux motifs que l'employeur était une personne juridique internationale qui avait conclu le contrat dans l'exercice de ses fonctions du droit public et échappait donc à la juridiction locale.

Dans l'affaire *Diaz-Diaz c. Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine* [Cour suprême du Mexique, 1953 — voir le rapport annuel du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies pour 1953-1954; *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 1 (A/2663)*], le tribunal suprême du Mexique a accepté un appel d'un Tribunal de circonscription et jugé que le Tribunal d'arbitrage de Mexico n'était pas compétent pour juger un différend (concernant le paiement d'indemnités de licenciement et d'heures supplémentaires à un ancien fonctionnaire) entre un organe de l'Organisation des Nations Unies et son personnel.

Dans l'affaire *De Bruyn c. Assemblée parlementaire européenne*, 34 I.L.R. 466 (Tribunal d'arbitrage de l'emploi, Luxembourg, 1962), un tribunal permanent d'arbitrage a jugé qu'il n'était pas compétent pour connaître d'une requête en annulation d'un avis de licenciement et en dommages et intérêts, car le contrat d'emploi du plaignant avec l'Assemblée relevait du droit public.

Dans l'affaire *Giovani Porru c. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (Section Différends du travail du Tribunal de première instance de Rome, Italie, 1969)⁴⁶, un tribunal italien de première instance a rejeté la requête d'un ressortissant italien titulaire d'un contrat de courte durée avec la FAO qui demandait un montant équivalent à certaines prestations de la sécurité sociale italienne. Le tribunal a jugé que les relations juridiques entre la FAO et le plaignant tombaient sans conteste dans la catégorie des actes accomplis dans l'exercice des fonctions établies de la FAO et jouissaient donc de l'immunité de juridiction.

Dans l'affaire *Comité intergouvernemental pour les migrations européennes c. Di Banella Shirone*, 98 Foro It. I (338:45) 1138, 73/74 Giur. It. I 1919 (Cour de cassation, Italie, 1975), le tribunal suprême italien a rejeté une requête d'une employée de bureau titulaire d'un contrat permanent qui soutenait que le CIME ne lui avait pas versé le montant des prestations de cessation de fonctions convenu dans son contrat d'emploi. Il a jugé que les institutions internationales jouissaient de l'immunité de juridiction italienne dans les différends relatifs à leurs relations de travail avec leurs employés qui faisaient partie de leur personnel permanent (même à un échelon peu élevé), aux motifs que ces relations relèvent de l'organisation interne de ces institutions dans le cadre de leurs objectifs institutionnels.

En vertu du même raisonnement et se fondant sur certaines des décisions judiciaires précitées, des juristes, parmi lesquels « les experts les plus autorisés du droit international dans les divers pays », auxquels la Cour internationale de Justice elle-même doit s'adresser pour la définition des règles de droit applicables aux différends dont elle est saisie (Statut de la CIJ, article 38, 1), ont tous nié la compétence d'organes nationaux, quels qu'ils soient, et particulièrement de tribunaux locaux, pour connaître de différends relatifs à la fonction publique internationale...

III. — 28 U.S.C. § 1331, a, confère la compétence de fond pour les procès intentés par des organisations intergouvernementales dont les Etats-Unis sont membre ou contre elles, quelle que soit la nature de la base de l'action judiciaire

L'Organisation des Nations Unies n'est pas en accord avec la partie du mémoire des défendeurs selon laquelle 28 U.S.C. § 1331, a, ne confère pas aux tribunaux fédéraux la compétence pour connaître d'une requête comme celle qui fait l'objet de la présente affaire du fait que la requête des plaignants ne fait pas état d'une base fédérale d'action judiciaire.

La règle appropriée est celle qui est énoncée dans l'affaire *International Refugee Organization v. Republic S.S. Corp.*, 189 F.2d 858, p. 861 (4th Cir. 1951), selon laquelle « une organisation internationale créée par des traités auxquels les Etats-Unis sont partie peut invoquer la juridiction [fédérale] du fait qu'elle a été créée par un traité des Etats-Unis ».

Toute autre interprétation obligerait les organisations intergouvernementales, en supposant qu'elles n'aient pas l'immunité ou y aient renoncé, à ne plaider des procès concernant un contrat ou un préjudice que devant les tribunaux d'Etat, puisque même les dispositions de 28 U.S.C. § 1441 ne leur permettraient pas de renvoyer le procès aux tribunaux fédéraux. Par contre, en tant que plaignants dans des affaires fondées sur les mêmes bases d'action judiciaire, elles pourraient saisir un tribunal fédéral conformément à 22 U.S.C. § 288a, a, iii, qui d'après l'opinion précitée du Fourth Circuit, confère en tout cas aux organisations internationales « la capacité d'instituer des poursuites judiciaires devant les tribunaux fédéraux » (*op. cit.*, p. 860).

CONCLUSION

Pour les raisons qui précèdent, le Tribunal devrait confirmer la décision du tribunal inférieur rejetant la requête des plaignants.

La présente inclusion est respectueusement soumise par

*Le Secrétaire général adjoint,
Conseiller juridique,
Erik SUY
L'Administrateur général,
Paul C. SZASZ*

16 janvier 1979

* * *

ANNEXE

L'administration de la fonction publique internationale illustrée par les mécanismes établis pour le régime commun d'administration du personnel des Nations Unies⁴⁷

[Non reproduit.]

3. Suisse

a) TRIBUNAL CANTONAL DU CANTON DE VAUD (Tribunal des assurances)

**X CONTRE CAISSE CANTONALE VAUDOISE DE COMPENSATION :
JUGEMENT DU 21 NOVEMBRE 1979**

Fonctionnaire suisse de l'Organisation des Nations Unies participant à la Caisse des pensions de l'Organisation — Participation obligatoire à l'assurance vieillesse nationale — Exemption de cette participation accordée seulement au cas où le cumul des cotisations constituerait une charge trop lourde pour l'intéressé

Le requérant, de nationalité suisse et fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies à Genève, domicilié dans le canton de Vaud, avait demandé à la Caisse cantonale vaudoise de compensation d'être exempté de la participation à l'assurance vieillesse et survivants suisse pour le motif que le cumul des cotisations à cette caisse et à la Caisse des pensions de l'Organisation des Nations Unies constituerait une charge trop lourde pour lui. A l'appui de sa demande, il avait produit une attestation certifiant qu'il participait à la Caisse des pensions de l'Organisation des Nations Unies et qu'il versait à cette institution une cotisation égale à 7 p. 100 de son traitement. Invité par la Caisse cantonale à indiquer le montant de son traitement soumis à ladite cotisation de 7 p. 100, il avait omis de fournir ces renseignements et sa

demande d'être exempté du paiement de ses cotisations assurance vieillesse avait en conséquence été rejetée.

Devant le Tribunal, le requérant invoquait la pratique suivie par la Caisse cantonale genevoise de compensation qui exempte automatiquement les fonctionnaires internationaux de nationalité suisse sur seule présentation d'une attestation confirmant qu'ils sont affiliés à la Caisse des pensions d'une organisation internationale. Selon le requérant, il n'était pas acceptable qu'un fonctionnaire international suisse soit traité différemment selon qu'il avait son domicile dans le canton de Vaud ou dans le canton de Genève. Le requérant invoquait également l'Accord de siège signé entre la Confédération helvétique et l'Organisation des Nations Unies⁴⁸. Il produisait enfin devant le Tribunal l'attestation que la Caisse cantonale lui avait demandée, donnant le montant de son traitement et de sa cotisation à la Caisse des pensions.

Le Tribunal a examiné les dispositions législatives et réglementaires qui régissent la matière. Il a conclu que le requérant, citoyen suisse, ne pouvait être exempté de l'assurance obligatoire suisse qu'à la condition que le cumul des cotisations de cette assurance avec celle de la Caisse des pensions de l'Organisation des Nations Unies constitue une charge trop lourde. A propos de l'Accord intervenu entre la Confédération helvétique et l'Organisation des Nations Unies, invoqué par le requérant, le Tribunal a conclu qu'on ne pouvait d'aucune des dispositions de cet accord déduire un droit des fonctionnaires suisses de l'Organisation des Nations Unies à être dispensés de l'obligation de cotiser à l'assurance vieillesse suisse.

Sur la notion de charge trop lourde le Tribunal a rappelé que le Tribunal fédéral des assurances avait eu l'occasion de préciser que pareille charge n'impliquait pas un état de gêne et qu'il suffisait que le paiement simultané de deux cotisations expose l'assuré à de sérieuses difficultés financières. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, un cumul de cotisations représentant globalement 17 p. 100 du salaire de l'assuré ne constituait pas en 1962 une charge trop lourde dès l'instant que celui-ci disposait encore pour lui et pour sa famille d'un revenu annuel de 29 000 francs. En l'espèce, le Tribunal a conclu que la condition de la double charge trop lourde n'était manifestement pas réalisée dès lors que le total des deux cotisations représentait pour l'année 1969 16,4 p. 100 et pour l'année 1968 15,9 p. 100 du salaire du requérant. Eu égard au montant du salaire du requérant et à son état civil de célibataire, le Tribunal a estimé que le cumul des cotisations ne constituait pas une charge trop lourde dans son cas.

S'agissant de la pratique de la Caisse cantonale genevoise invoquée par le requérant, le Tribunal a estimé que ni la Caisse cantonale vaudoise ni le Tribunal lui-même n'étaient liés par ladite pratique. Au demeurant, le Tribunal a observé que les directives genevoises s'écartaient des normes légales et jurisprudentielles de sorte que le requérant ne pouvait invoquer dans le canton de Vaud ladite pratique pour établir qu'il était victime d'une inégalité de traitement.

Le Tribunal a en conséquence rejeté le recours et a confirmé la décision attaquée.

b) TRIBUNAL CENTRAL DU CANTON DE VAUD (Cour de cassation pénale)

X CONTRE LE MINISTÈRE PUBLIC : ARRÊT DU 16 MAI 1979

Immunité de juridiction pénale accordée aux fonctionnaires internationaux et aux membres de leur famille — Obligation pour le juge du fond d'examiner le statut d'un inculpé qui tombe dans cette catégorie — Le silence du jugement sur ce point entraîne sa nullité

Par jugement du 27 février 1979, le Tribunal des mineurs avait infligé une amende de 50 francs avec sursis au fils d'un fonctionnaire international pour incendie par négligence. Sur recours, le père du prévenu avait fait valoir que son fils était titulaire d'une carte de légitimation du Département politique fédéral stipulant qu'il bénéficiait de l'inviolabilité et de l'immunité de juridiction pénale, civile et administrative.

La Cour de cassation pénale a observé qu'il était noté dans le jugement que le « père est fonctionnaire international auprès de l'Organisation des Nations Unies à Genève ». La Cour a

conclu que cela étant le premier juge aurait dû examiner d'office le statut du prévenu et que, puisqu'il ne l'avait pas fait, le jugement était entaché de vices qui entraînaient sa nullité. Dès lors, il y avait lieu d'annuler d'office le jugement et de renvoyer la cause au Tribunal des mineurs pour qu'il instruisse sur le point de savoir si le prévenu était au bénéfice d'une immunité de juridiction pénale et, le cas échéant, en demande la levée.

La Cour de cassation pénale a ainsi annulé d'office le jugement du Tribunal des mineurs et a renvoyé la cause audit Tribunal pour nouvelle instruction et nouveau jugement dans le sens des considérants.

NOTES

¹ Le Ministère public a souligné à cet égard que les fonctionnaires d'organismes internationaux comme l'OIT sont régis par la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, aux termes de laquelle ils bénéficient de privilèges et immunités plus limités que ceux dont jouissent les agents diplomatiques proprement dits. Il a rappelé que l'annexe I (OIT) à cette convention dispose que les experts jouissent de privilèges et immunités dans la mesure où ils leur sont nécessaires pour l'exercice de leurs fonctions et que les privilèges et immunités leur sont accordés non en vue de leur avantage personnel mais dans l'intérêt de l'Organisation, laquelle peut et doit lever l'immunité dans tous les cas où elle estime que l'immunité gênerait l'action de la justice.

² 428 N.Y.S. 2d 33 (1980).

³ Pour un résumé de ce jugement, voir l'*Annuaire juridique*, 1971, chap. VIII.

⁴ La Cour a noté qu'il n'y avait pas eu renonciation à l'immunité dans cette affaire. Après que l'ordonnance de saisie-arrest lui eut été signifiée, le Secrétaire de la Caisse avait décidé qu'en l'absence d'une règle de la Caisse des pensions autorisant la renonciation il n'était pas habilité à consentir à une procédure judiciaire à l'encontre de la Caisse. Le Tribunal administratif des Nations Unies a confirmé cette décision (voir jugement n° 245 du Tribunal administratif des Nations Unies résumé dans l'*Annuaire juridique*, 1979, chap. V) mais a recommandé que la Caisse des pensions adopte une règle analogue à la disposition 103.18, b, iii, du Règlement du personnel selon laquelle les privilèges et immunités des Nations Unies ne fournissent pas d'excuse aux fonctionnaires qui en bénéficient pour ne pas s'acquitter de leurs obligations privées et ne pas observer les lois et règlements de police. L'*Appellate Division* a souligné que sa décision était sans préjudice des droits de la défenderesse aux termes de l'ordonnance de saisie-arrest au cas où le Comité mixte de la Caisse adopterait une règle permettant la renonciation et où le Fonds renoncerait en fait à son immunité de juridiction.

⁵ *Broadbent c. Organisation des Etats américains*, 628 F.2d27 (D.C. Cir.1980).

⁶ Le montant des indemnités allait de 9 000 à 12 000 dollars, plus le montant des honoraires des avocats.

⁷ Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* (ST/LEG/SER.B/10), publication des Nations Unies, numéro de vente : 60.V.2.

⁸ Voir *Ibid.*, *Broadbent*, p. 28 et 29.

⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ 22 U.S.C. § 288a stipule :

« Les organisations internationales jouiront du statut, des immunités, des exonérations et des privilèges définis dans la présente section, comme suit :

« a) Les organisations internationales auront, dans la mesure compatible avec l'instrument en portant création, la capacité :

« i) De contracter;

« ii) D'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers;

« iii) D'ester en justice.

« b) Les organisations internationales, leurs propriétés et leurs avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouiront de la même immunité de juridiction que les gouvernements étrangers, sauf dans la mesure où ces organisations pourront renoncer expressément à leur immunité aux fins de toute procédure ou aux termes de tout contrat.

« c) Les biens et avoirs des organisations internationales, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouiront de l'immunité de perquisition, à moins que cette immunité ne soit expressément levée, et de confiscation. Les archives des organisations internationales seront inviolables.

« d) En ce qui concerne les droits de douane et les contributions aux recettes fiscales imposés ou perçus en vertu de l'importation et les procédures entamées à leur propos, l'inscription des agents étrangers et le traitement des communications officielles, les privilèges, exonérations et immunités auxquels auront droit les organisations internationales seront ceux accordés dans des circonstances analogues aux gouvernements étrangers. »

¹¹ 28 U.S.C. § 1330 stipule :

« Actions contre des Etats étrangers

« a) Les tribunaux de district auront juridiction de première instance, sans égard au montant faisant l'objet de la controverse, pour toute poursuite civile n'entraînant pas l'intervention d'un jury contre un Etat étranger, telle que la définit la section 1603, a, du présent titre, intéressant une demande de réparation concernant la personne à l'égard de laquelle l'Etat étranger ne jouit pas de l'immunité soit au titre des sections 1605-1607 du présent titre soit en vertu de tout accord international applicable.

« b) Un Etat étranger sera soumis à la juridiction personnelle pour toute demande de réparation relevant de la compétence des tribunaux de district en vertu de l'alinéa a lorsque la citation aura été faite en vertu de la section 1608 du présent titre.

« c) Aux fins de l'alinéa b, une comparution par un Etat étranger ne confère pas la juridiction personnelle pour une demande de réparation ne découlant pas d'une transaction ou d'un événement visés aux sections 1605-1607 du présent titre. »

¹² Le texte du mémoire présenté par l'Organisation des Nations Unies en qualité de tiers intervenant est reproduit plus loin.

¹³ Par le décret 10533 du 3 juin 1954 [19 Fed. Reg. 3289 (1954)], le président Eisenhower a désigné l'OEA comme organisation internationale ayant droit aux privilèges et immunités conférés par la Loi sur les immunités des organisations internationales.

¹⁴ Il ressort clairement de l'historique législatif de la Loi qu'elle a été adoptée pour combler une lacune de la législation interne quant au statut juridique des organisations internationales [11. Rep. n° 1203, 79^e Congrès, 1^e session 2 (1945)].

¹⁵ Voir, par exemple, la « Tate Letter », 26 Dept. State Bull. 984-85 (1952), citée dans l'affaire Alfred Dunhill de Londres, Inc., c. Cuba, 425 U.S. 682, 711 (1975).

¹⁶ Sands (Ed.), Sutherland Statutory Construction § 51.08 (4^e éd. 1975).

¹⁷ 28 U.S.C. § 1603 (1979) stipule :

« § 1603. Définitions

« Aux fins du présent chapitre,

« a) L'expression « Etat étranger », excepté au sens de la section 1608 du présent titre, désigne aussi une subdivision politique d'un Etat étranger ou un organe ou intermédiaire d'un Etat étranger selon la définition de l'alinéa b.

« b) L'expression « organe ou intermédiaire d'un Etat étranger » désigne une entité :

« 1) Qui est une personne juridique distincte, société ou autre;

« 2) Qui est un organe d'un Etat étranger ou d'une de ses subdivisions politiques ou dont la majorité des parts ou autres titres de propriété appartient à un Etat étranger ou à une de ses subdivisions politiques; et

« 3) Qui n'est ni ressortissante d'un Etat des Etats-Unis selon la définition de la section 1332, c et d, du présent titre, ni constituée en vertu de la législation d'un pays tiers.

« c) Le terme « Etats-Unis » désigne tous les territoires et eaux, continentaux ou insulaires, relevant de la juridiction des Etats-Unis.

« d) L'expression « activité commerciale » désigne soit le cours ordinaire d'une gestion commerciale, soit une transaction ou acte commercial particulier. Le caractère commercial d'une activité sera déterminé en fonction de la nature de la gestion ou de la transaction ou de l'acte particulier, plutôt qu'en fonction de son objet.

« e) L'expression « activité commerciale exercée aux Etats-Unis par un Etat étranger » désigne une activité commerciale exercée par ledit Etat et ayant des liens substantiels avec les Etats-Unis. »

¹⁸ 28 U.S.C. § 1603 d) (1979) définit comme suit l'activité commerciale :

« L'expression « activité commerciale » désigne soit le cours ordinaire d'une gestion commerciale, soit une transaction ou acte commercial particulier. Le caractère commercial d'une activité sera déterminé en fonction de la nature de la gestion ou de la transaction ou de l'acte particulier, plutôt qu'en fonction de son objet. »

¹⁹ Il. Rep. n° 94-1487, 94^e Congrès, 2^e session 16 (1976) [c'est la Cour qui souligne].

²⁰ Voir, par exemple, XIII Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale 704-05 (1945), reproduits dans 13 Whitman, *Digest of International Law* 36 (1968).

²¹ Voir, par exemple, la Charte de l'OEA, article 143 (interdisant la discrimination fondée sur des raisons « de race, de croyance ou de sexe »), article 126 (prévoyant le recrutement du personnel sur une base de représentation géographique aussi large que possible).

²² La loi de 1978 sur la discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi (29 U.S.C. § 621 et suiv.), par exemple, interdit dans la plupart des cas une prescription prévoyant la retraite à un âge donné. Cependant, d'autres pays considèrent la retraite précoce comme un objectif social important, dont la réalisation facilite l'avancement des jeunes. La Charte de l'OEA ne contenant pas de disposition contraire (même si elle en contenait, la loi de 1978 a été adoptée après la dernière modification de la Charte de

l'OEA), c'est probablement la loi qui l'emporterait et, à moins que ses dispositions soient considérées comme ne s'appliquant pas à l'emploi international (voir 29 U.S.C. § 630 et 633a), l'OEA et les autres organisations internationales qui ne sont pas considérées comme jouissant de l'immunité de poursuites seraient tenues de se conformer aux termes de la loi en ce qui concerne leur personnel aux Etats-Unis.

On peut aussi citer l'exemple du système rigoureux de quotas appliqué dans le cadre du recrutement d'une fonction publique internationale « équilibrée » (voir, par exemple, la résolution 33/143 de l'Assemblée générale du 18 décembre 1978) qui pourrait entrer en conflit avec le nouveau principe juridique de « l'action affirmative » aux Etats-Unis.

²³ Les auteurs d'ouvrages sur le droit des organisations internationales ont reconnu la valeur de l'argument défendu dans ce texte. Voir, par exemple, M. B. Akehurst, *The Law governing employment in international organizations* 12 (1967), qui s'exprime comme suit au sujet d'actions comparables à l'affaire en cause :

« A première vue, les différends de cette nature pourraient être déferés aux tribunaux nationaux. L'organisation jouit normalement de l'immunité, mais l'immunité peut être levée. Cependant, du fait de la nature particulière de la législation de l'emploi dans les organisations internationales, qui est étroitement liée à de délicates questions de politique administrative, les tribunaux nationaux sont complètement inadaptés pour en connaître. Ce serait comparable à un tribunal anglais tentant de se prononcer sur un différend entre le Gouvernement français et l'un de ses fonctionnaires. Les tribunaux de tous les pays refusent généralement de se prononcer sur des questions de droit public étranger et, de la même manière, un certain nombre de tribunaux nationaux se déclarent incompétents pour juger les requêtes formulées par des fonctionnaires internationaux contre les organisations qui les emploient, non pour des raisons d'immunité mais en raison de la législation spéciale qui s'applique.

« Il en résulte une lacune qui doit être comblée par les organisations elles-mêmes. La création d'un organe indépendant habilité à prononcer des décisions obligatoires à l'égard de différends juridiques entre une organisation et son personnel ne constitue en rien un geste altruiste de la part de l'organisation ; sans cette mesure, les fonctionnaires pourraient souffrir d'un sentiment d'injustice qui entraverait le bon fonctionnement du Secrétariat. »

²⁴ L'historique qui figure ci-après n'a pas pour objet d'inviter la Cour à examiner le fond du différend auquel a trait le présent recours ou les procédures internes suivies par le Tribunal administratif de l'OEA mais uniquement de mieux faire comprendre à la Cour les premières phases de la procédure antérieure dans le présent différend, qui semblent avoir été exposées de façon incomplète, et par conséquent quelque peu fallacieuse, dans les exposés antérieurs, notamment celui des plaignants auteurs du recours.

²⁵ Les jugements nos 29 et 30 du Tribunal administratif de l'OEA figurent au dossier de l'affaire.

²⁶ Normes générales régissant le fonctionnement du Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains (document de l'OEA OEA/Ser.D/I.1.2 rev. 2, 19 juillet 1977).

²⁷ Bien que le terme « organisations internationales » soit utilisé, tant dans la loi sur les immunités des organisations internationales (22 U.S.C. § 288) que dans les autres exposés présentés à l'occasion du présent recours, pour désigner uniquement des organisations intergouvernementales, ce terme englobe aussi dans l'usage courant des organisations internationales non gouvernementales et diverses entités mixtes. Les principes juridiques internationaux auxquels se réfère le présent exposé n'étant applicables qu'aux organisations intergouvernementales, c'est ce terme qui y est généralement employé.

²⁸ La proposition selon laquelle le Gouvernement fédéral jouit de l'immunité à l'égard de poursuites, sans son consentement, devant des tribunaux, qu'ils soient d'Etat ou fédéraux, est trop bien établie pour exiger de nombreux exemples [voir, par exemple, *Larson v. Domestic and Foreign Commerce Corporation*, 337 U.S. 682 (1949), affaire citée comme précédent dans *Malone v. Bowdoin* 369 U.S. 643 (1962)]. Même lorsque les Etats-Unis renoncent à leur immunité pour eux-mêmes ou leurs fonctionnaires, le Congrès dispose qu'une action contre eux peut toujours être renvoyée d'un tribunal d'Etat à un tribunal fédéral (voir 28 U.S.C. § 1441 prise conjointement avec § 1345, et § 1442); la constitutionnalité des lois prévoyant le renvoi [*Tennessee v. Davis*, 100 U.S. (10 Otto) 257, (1880)] témoigne des pouvoirs inhérents d'un gouvernement fédéral pour se protéger contre la juridiction de tout autre tribunal que ses propres tribunaux.

²⁹ *The Federalist*, n° 80 (Modern Library ed.), p. 516.

³⁰ La CDI a donc élaboré d'abord l'instrument envisagé qui est devenu la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires, avant de passer aux études qui ont abouti à la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel puis, plus récemment, d'entreprendre les travaux encore inachevés relatifs aux immunités des organisations elles-mêmes et de leurs fonctionnaires.

³¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

³² *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

³³ Cet article comprend la section 2 citée plus haut.

³⁴ Même en ce qui concerne l'immunité des Etats, le Congrès a pris soin de subordonner la loi de 1976 aux « accords internationaux en vigueur auxquels les Etats-Unis sont partie au moment de l'adoption de la présente loi » (28 U.S.C. § 1604).

³⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 824, p. 215.

³⁶ *Ibid.*, vol. 414, p. 230.

³⁷ *Ibid.*, vol. 492, p. 59

³⁸ Les dispositions étroitement comparables de la Charte de l'OEA (articles 124 et 125) se lisent comme suit :

« Article 124

« Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et les membres du personnel du Secrétariat ne solliciteront ni ne recevront d'instructions d'aucun Gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Ils s'abstiendront d'agir d'une manière incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux responsables uniquement devant l'Organisation.

« Article 125

« Les Etats Membres s'engagent à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel du Secrétariat général et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches. »

³⁹ C'est contre l'exercice de ce pouvoir du Tribunal administratif et du Secrétaire général de l'OEA que requièrent les plaignants auteurs de l'appel dans l'affaire en cause.

⁴⁰ En ce qui concerne les recours judiciaires, comme celui qu'offre le Tribunal administratif de l'OEA, il convient de noter que la question, au moins au stade actuel, n'est pas une question de chose jugée (en raison des jugements antérieurs nos 29 et 30 du Tribunal administratif de l'OEA relatifs au présent différend), ni une question d'instance inappropriée [du fait qu'il est plus approprié que des différends de cette nature soient examinés par le Tribunal administratif compétent plutôt que par un tribunal examinant un « droit qui lui est étranger » [voir *Gulf Oil Corp. v. Gilbert*, 330 U.S. 501, p. 509 (1946)], puisque, pour connaître soit de la chose jugée soit de l'instance inappropriée, il faudrait que le Tribunal de district soit compétent — ce qui est contraire à la thèse du présent exposé.

⁴¹ Cet article se lit comme suit :

« Article 143

« L'Organisation des Etats Américains n'admet aucune restriction, fondée sur des raisons de race, de croyance ou de sexe, à la capacité d'occuper des postes dans l'Organisation et de participer à ses activités. »

⁴² Cet article se lit comme suit :

« Article 126

« Dans le recrutement du personnel du Secrétariat général, la considération primordiale sera de s'assurer les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et de probité; mais on se souciera en même temps de l'importance d'un choix effectué, à tous les échelons, sur une base de représentation géographique aussi large que possible. »

⁴³ Voir la loi de 1978 sur la discrimination fondée sur l'âge en matière d'emploi (P.L. 95-256, 29 U.S.C. § 633a).

⁴⁴ Voir, par exemple, le paragraphe II.3 de la résolution 33/143 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1978, relatif à l'article 9.5 du Statut du personnel des Nations Unies : « Les fonctionnaires ne sont pas maintenus en fonctions au-delà de l'âge de soixante ans. Dans des cas exceptionnels, le Secrétaire général peut, dans l'intérêt de l'Organisation, reculer cette limite. »

⁴⁵ Voir paragraphe II.1 de la résolution 33/143 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1978 (qui fixe un objectif de 40 p. 100 pour le recrutement de ressortissants des pays non représentés et sous-représentés) et le paragraphe III.1 de la même résolution (qui fixe un objectif de 25 p. 100, à atteindre en quatre ans, pour le nombre des femmes occupant au Secrétariat des postes d'administrateurs).

⁴⁶ Résumée dans *l'Annuaire juridique*, 1969, p. 253.

⁴⁷ Le « régime commun » s'applique directement à l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'aux institutions spécialisées ou aux institutions reliées à l'Organisation qui suivent : Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Organisation consultative intergouvernementale de la navigation maritime, Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce/accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Agence internationale de l'énergie atomique, Organisation de l'aviation civile internationale, Organisation internationale du Travail, Union internationale des télécommunications, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Union postale universelle, Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, Organisation mondiale de la santé, Organisation météorologique mondiale. Il est aussi largement appliqué par le Fonds international de développement agricole et, dans une certaine mesure, par l'Organisation des Etats américains.

⁴⁸ Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* (ST/LEG/SER. B/10) [publication des Nations Unies, numéro de vente : 60.V.2], p. 196.