

**CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
DES NATIONS UNIES
CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES**

Par August Reinisch

Professeur de droit international, Université de Vienne

Lorsque l'Organisation des Nations Unies a été créée, il fut jugé nécessaire de lui conférer la personnalité juridique au regard du droit interne de ses États Membres. Être ainsi doté de la personnalité juridique au plan interne est en effet indispensable aux organisations internationales pour faire face à leurs nombreux besoins concrets comme passer des marchés, acquérir des biens ou faire valoir leurs droits relevant du droit privé devant les tribunaux internes. La Charte des Nations Unies ne répond que très généralement à ces besoins lorsqu'elle dispose, en son Article 104, que « [l]'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour atteindre ses buts ».

Une approche fonctionnelle comparable fut retenue s'agissant des privilèges et immunités dont devait jouir l'Organisation des Nations Unies. Le paragraphe 1 de l'Article 105 dispose que « [l]'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ».

Le principe de la personnalité « fonctionnelle » et de l'immunité « fonctionnelle » fut ainsi solidement établi dans l'acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies, mais ces notions abstraites doivent être explicitées si l'on veut qu'elles aident les fonctionnaires des Nations Unies et le juge national à déterminer si l'Organisation est capable d'effectuer telle ou telle opération juridique ou si, dans un procès intenté contre elle, elle jouit de l'immunité. De la même manière, la mesure dans laquelle les fonctionnaires des Nations Unies et les représentants des États Membres auprès de l'Organisation doivent jouir de privilèges et immunités n'est pas claire. Au paragraphe 2 de l'Article 105, les auteurs de la Charte ont de nouveau retenu une notion fonctionnelle en stipulant que « [l]es représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ».

À l'époque où la Charte des Nations Unies a été adoptée, il n'y avait guère d'instruments juridiques pouvant servir d'exemple. Le Pacte de la Société des Nations du 28 juin 1919 prévoyait simplement des privilèges et immunités « diplomatiques » au bénéfice de ses employés et l'inviolabilité de ses biens. Ce n'est que dans un accord ultérieur avec l'État hôte, le *modus vivendi*, que la personnalité internationale et la capacité juridique de la Société étaient reconnues et qu'il était indiqué que celle-ci ne pouvait « en principe, selon les règles du droit international, être traduite devant les tribunaux suisses sans son consentement » (communication du Conseil fédéral suisse concernant le régime des immunités diplomatiques du personnel de la Société des Nations Unies et du Bureau

international du Travail, signé par la Société des Nations et le Gouvernement suisse le 18 septembre 1926, Société des Nations, *Journal officiel*, vol. 7 (1926), annexe 911a, p. 1422). Ainsi, les privilèges et immunités des organisations internationales étaient en grande partie territoire inconnu.

C'est dans ce contexte que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, fréquemment appelée la « Convention générale », fut négociée et adoptée immédiatement après la création de l'Organisation des Nations Unies. Conformément au paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte, elle fut adoptée par l'Assemblée générale à sa première session, le 13 février 1946 [résolution 22 A (I)], sur la base d'un projet de la Commission préparatoire des Nations Unies. Elle entra en vigueur le 17 septembre 1946 et fut enregistrée auprès du Secrétaire général le 14 décembre 1946. C'est un des premiers traités à avoir été publié dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies.

La Convention générale précise la notion de personnalité et d'immunité « fonctionnelle » de l'Organisation des Nations Unies et contient des dispositions détaillées sur les privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation et des représentants de ses États Membres. Les articles de la Convention étant très précis, ils sont considérés comme directement applicables dans de nombreux systèmes juridiques nationaux. Ceci signifie que les tribunaux internes peuvent les invoquer directement sans qu'une législation nationale d'application soit nécessaire.

À la section 1 de l'article I, la personnalité « fonctionnelle » de l'Organisation des Nations Unies est définie comme la « personnalité juridique », y compris la capacité : « a) de contracter; b) d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers; c) d'ester en justice ». Grâce à cette disposition, l'Organisation des Nations Unies peut réaliser des opérations quotidiennes régies par le droit privé.

La disposition centrale de la Convention en ce qui concerne l'immunité de juridiction est la section 2 de l'article II, ainsi libellée : « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et 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. » L'immunité de juridiction « absolue » de l'Organisation des Nations Unies qui en résulte a été largement respectée dans la plupart des pays, même si certains tribunaux internes ont essayé d'en limiter l'étendue à l'immunité « fonctionnelle » initialement envisagée. En pratique, ceci a également parfois entraîné l'application d'une conception restrictive de l'immunité de l'État et à refuser l'immunité pour les activités « commerciales ».

L'immunité « absolue » *de facto* de l'Organisation est tempérée par les dispositions de la section 29 de l'article VIII de la Convention, qui oblige l'Organisation à « prévoir des modes de règlement appropriés pour : a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ». L'obligation énoncée dans la Convention générale de prévoir d'autres modes de règlement des différends lorsque l'Organisation jouit de l'immunité de juridiction peut être considérée comme une reconnaissance du droit d'accès aux tribunaux consacrée dans tous les principaux instruments relatifs aux droits de l'homme.

Les contrats de droit privés conclus par l'Organisation des Nations Unies contiennent habituellement une clause compromissoire. En matière de responsabilité, par exemple lorsqu'une opération de maintien de la paix a causé un préjudice ou en cas d'accident de la circulation, l'Organisation accepte généralement des modes comparables de règlement du différend. Les différends avec le personnel au sein de l'Organisation sont réglés par une instance interne, le Tribunal administratif des Nations Unies, créé en 1949 (résolution 351 A (IV) de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1949). Ce mécanisme va être réformé en profondeur en 2009 avec la création d'un système d'administration de la justice à deux degrés, comprenant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations Unies.

Outre l'immunité de juridiction, la Convention générale dispose que les locaux et biens de l'Organisation sont « inviolables », ce qui en fait signifie qu'ils sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation et de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. Les archives de l'Organisation jouissent de la même inviolabilité.

Les « privilèges » les plus importants conférés à l'Organisation des Nations Unies par la Convention générale sont les privilèges fiscaux. C'est ainsi que la section 7 de l'article II exonère l'Organisation des Nations Unies de tout impôt direct et de tous droits de douane et restrictions à l'égard des objets qu'elle importe pour son usage officiel. S'agissant des impôts indirects, la Convention dispose seulement que, quand elle effectue « pour son usage officiel des achats importants », l'État concerné prend les dispositions administratives voulues pour que les taxes acquittées lui soient remboursées.

La Convention générale confère en outre des privilèges et immunités à trois catégories de personnes essentielles à l'activité de l'Organisation : 1) les représentants des États Membres; 2) les fonctionnaires de l'Organisation; et 3) les experts en mission pour l'Organisation. Si les représentants des États Membres jouissent de privilèges et immunités diplomatiques modifiés, les fonctionnaires de l'Organisation, c'est-à-dire les membres du personnel employés à titre permanent, jouissent d'une immunité « fonctionnelle » qui est définie à la section 18 a) de l'article V comme « l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) ». La section 20 de l'article V souligne que « [l]es privilèges et immunités sont accordés aux fonctionnaires uniquement dans l'intérêt des Nations Unies et non à leur avantage personnel », et que le Secrétaire général doit lever l'immunité accordée à un fonctionnaire lorsque celle-ci « empêcherait que justice soit faite et [peut] être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation ». Outre l'immunité de juridiction, les fonctionnaires des Nations Unies sont exonérés de tout impôt sur les traitements que leur verse l'Organisation et jouissent d'un certain nombre d'autres privilèges en matière d'impôts, de voyages et de résidence. Seul le Secrétaire général, les secrétaires généraux adjoints et les sous-secrétaires généraux jouissent de l'intégralité des privilèges et immunités diplomatiques.

À la différence des fonctionnaires de l'Organisation, les experts en mission pour celle-ci, comme les membres de la Commission du droit international, les rapporteurs spéciaux ou les membres des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sont employés au titre d'un mandat temporaire et spécifique. Eux

aussi jouissent d'un certain nombre de privilèges et immunités fonctionnels limités en application de l'article VI de la Convention générale.

La Convention générale a eu un impact majeur sur les traités postérieurs concernant les privilèges et immunités des organisations internationales. Dès le 21 novembre 1947, l'Assemblée générale a approuvé la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Celle-ci est entrée en vigueur le 2 décembre 1948 et elle s'applique aux institutions liées à l'Organisation par les accords spéciaux visés à l'Article 63 de la Charte, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale, l'Organisation mondiale de la Santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Fonds monétaire international ou la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. La Convention spéciale contient à peu près, en matière de privilèges et d'immunités, les mêmes dispositions que la Convention générale.

L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1949) et l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains (1949) sont d'autres exemples de ce type de traité. De nombreux accords « de siège » ont aussi été influencés par la Convention générale.

Documents connexes

A. Instruments juridiques

Pacte de la Société des Nations, en date du 28 juin 1919 (LEG 341.123 L434 : Édition incorporant l'amendement à l'Article 6, entré en vigueur le 13 août 1924, et les amendements aux Articles 12, 13 et 15, entrés en vigueur le 26 septembre 1924).

Communication du Conseil fédéral suisse concernant le régime des immunités diplomatiques du personnel de la Société des Nations et du Bureau international du Travail, conclu par la Société des Nations et le Gouvernement suisse le 18 septembre 1926, *Journal officiel de la Société des Nations*, vol. 7 (1926), annexe 911a, p. 1422.

Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains, Washington, 15 mai 1949, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1438, p. 79.

Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, Paris, 2 septembre 1949 (ETS n° 2), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 250, p. 14.

B. Documents

Résolution 22 A (1) de l'Assemblée générale, en date du 13 février 1946 (privilèges et immunités des Nations Unies).

Résolution 351 A (IV) de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1949 (création du Tribunal administratif des Nations Unies).

C. Doctrine

K. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, La Haye, M. Nijhoff, 1964.

P. H. F. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Boston et Londres, M. Nijhoff, 1994.

W. C. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens & Sons, Ltd, 1961.

A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.