

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 juin 1985.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un **Protocole sur les immunités de la Fondation européenne, ouvert à la signature des Etats signataires de l'Accord fait à Bruxelles le 29 mars 1982 instituant cette Fondation.***

Par M. Louis JUNG,

Sénateur.

---

---

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, vice-présidents ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Gérard Gaud, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourginc, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7<sup>e</sup> législ.) : 2655, 2753 et in-8° 820.

Sénat : 399 (1984-1985).

---

Traité et Conventions. — Immunités de la Fondation européenne.

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>Introduction. — La présentation distincte du Protocole sur les privilèges et de celui sur les immunités de la Fondation européenne s'explique par l'opposition du Gouvernement britannique à ce dernier .....</b>	<b>3</b>
<b>I. — Les raisons de l'opposition britannique et les tentatives de solutions françaises.</b>	<b>4</b>
<b>A. — Les arguments britanniques .....</b>	<b>4</b>
<b>B. — Les propositions françaises .....</b>	<b>5</b>
<b>II. — Les immunités octroyées à la Fondation européenne .....</b>	<b>6</b>
<b>A. — Les immunités de la Fondation, personne morale .....</b>	<b>6</b>
<b>B. — Les immunités des personnes physiques .....</b>	<b>6</b>
<b>Conclusions favorables .....</b>	<b>7</b>

---

MESDAMES, MESSIEURS,

Parallèlement au projet de loi portant sur les privilèges de la Fondation européenne, le Sénat est saisi d'un projet de loi distinct portant autorisation d'un Protocole sur les immunités de cette même Fondation.

Il n'est certes pas d'usage pour les Etats de conclure avec les organisations internationales des accords distincts sur ces deux matières si voisines. Toutefois, cette procédure assez particulière est apparue en l'espèce comme la solution aux difficultés engendrées par le refus britannique d'accorder des immunités à la Fondation.

Il paraît, de ce fait, utile à votre Rapporteur de résumer les péripéties de la négociation avant de cerner la portée des immunités prévues par l'accord.

\*  
\*\*

## I. — LES RAISONS DE L'OPPOSITION BRITANNIQUE ET LES TENTATIVES DE SOLUTIONS FRANÇAISES

### A. — Les arguments britanniques.

Le Gouvernement britannique a justifié son refus par des motifs d'ordre juridique et politique.

1° Au terme d'une longue *analyse juridique* s'appuyant sur des exemples parfois séculaires, les Britanniques ont soutenu qu'il était injustifié en pratique et contraire aux usages d'accorder des immunités, quelque limitées qu'elles fussent, ainsi que l'inviolabilité à une organisation qui n'est en aucune façon responsable vis-à-vis des Etats ou des gouvernements. Ils font valoir que « des immunités ont traditionnellement été accordées aux organisations internationales en vertu d'un accord, parce qu'elles étaient composées d'Etats souverains, et que les personnes chargées de leur contrôle étaient, en définitive, responsables vis-à-vis des Etats... Accorder l'immunité, poursuivent-ils, à une organisation n'ayant pas ce caractère de responsabilité créerait un dangereux précédent et donnerait lieu à de nombreuses revendications de traitement spécial ».

Sans vouloir entrer dans une discussion juridique qui déborderait largement le cadre de ce rapport, votre Rapporteur aimerait rappeler que, bien souvent, au contraire, des dispositions expresses sont prévues dans les conventions instituant les organisations internationales, pour mettre leurs instances dirigeantes et leur personnel à l'abri des pressions des Etats, quels qu'ils fussent, et bannir cette idée de responsabilité dont l'argumentation anglaise fait un critère déterminant.

2° Les *raisons politiques* sont tirées de l'hostilité du Parlement et de l'opinion publique britanniques envers l'octroi jugé trop systématique des immunités. D'une façon générale, l'opinion critiquerait « l'étendue des privilèges et immunités couramment accordés ces dernières années aux organisations internationales. En particulier, de très nombreuses critiques ont été formulées contre l'octroi de l'immunité de juridiction... Ces immunités sont considérées comme plaçant les fonctionnaires des organisations intéressées dans une position indûment favorable en comparaison avec celle des citoyens ». Ce sentiment est évidemment sorti renforcé des incidents récents provo-

qués par des diplomates étrangers et qui ont entraîné la mort d'un policier anglais à Londres.

### B. — Les propositions françaises.

Face aux refus britanniques qui ont longtemps bloqué les négociations, la Présidence française a proposé, à partir du mois de mai 1984, plusieurs solutions de nature à faire aboutir le projet.

Elle a d'abord suggéré de soumettre à la signature des ministres un protocole réduit aux seuls privilèges, que l'on aurait assorti d'une résolution invitant chaque Etat signataire à passer avec la Fondation un accord sur les immunités. En dépit de l'accord de la Grande-Bretagne, cette solution n'a pu recueillir l'unanimité.

Aussi, la Présidence française a-t-elle dorénavant orienté la négociation vers l'établissement de deux protocoles distincts :

— un Protocole sur les privilèges de la Fondation, à signer par tous les Etats parties à l'accord du 29 mars 1982 créant la Fondation, et qui doit entrer en vigueur après dix ratifications ou approbations ;

— un Protocole sur les immunités de la Fondation, ouvert à la signature de ces mêmes Etats, mais dont l'entrée en vigueur dépend de neuf ratifications ou approbations seulement, la ratification par la France étant indispensable, s'agissant de l'Etat de siège de la Fondation. Cette disposition permet à la Grande-Bretagne de ne pas signer l'accord sans toutefois en bloquer l'entrée en vigueur.

Cette distinction a fait l'objet d'un accord de principe en juin 1984 et la signature des deux textes a pu avoir lieu lors du Conseil du 24 juillet 1984. Tous les Etats membres de la Fondation ont signé le Protocole sur les privilèges, et, à l'exception de la Grande-Bretagne, celui sur les immunités. Jusqu'à présent, aucun instrument de ratification ou d'approbation n'a encore été déposé auprès du Gouvernement français, concernant l'un ou l'autre de ces protocoles

## II. — LES IMMUNITÉS OCTROYÉES A LA FONDATION

Tout comme les privilèges, les immunités accordées aux organisations internationales ont pour objet de garantir l'indépendance de leur fonctionnement et des personnes chargées de l'assurer, à l'égard des Etats.

A. — La *Fondation*, considérée comme *personne morale*, se voit octroyer par l'article premier de l'accord l'immunité d'exécution sur le territoire des Etats signataires. Ainsi, en cas de condamnation, elle ne pourrait faire l'objet, sur ses biens, d'aucune mesure d'exécution (saisie-exécution ou saisie-arrêt en droit français) ou de prévention (saisie-conservatoire). Elle reste cependant libre d'y renoncer et ne peut de toute façon la soulever dans un certain nombre de cas très précis : action civile intentée par un tiers pour les dommages résultant d'un accident de la circulation ; saisie-arrêt ordonnée par décision des autorités judiciaires sur les traitements qu'elle doit à un membre de son personnel, etc.

La *Fondation* jouit en vertu de l'article 2 de l'inviolabilité de ses locaux et de ses archives. D'une façon générale, l'article 3 prévoit que ses biens et avoirs ne peuvent faire l'objet d'aucune mesure de contrainte administrative ou judiciaire telles que la réquisition, la confiscation ou la saisie.

Il se pose à ce propos une difficulté de coordination entre les deux protocoles.

L'article 4 du Protocole sur les privilèges de la *Fondation* prévoit, en effet, les conditions sous lesquelles celle-ci peut faire l'objet d'une expropriation. L'expropriation est donc prévue, envisagée, possible alors qu'elle constitue une de ces mesures de contrainte administrative bannies par l'article 3 du Protocole sur les immunités.

Face à cette contradiction, on doit sans doute supposer suivant les vieux principes de notre droit, que la loi spéciale l'emporte sur la loi générale et que toutes les mesures de contraintes administratives sont écartées, à l'exception de l'expropriation.

B. — Les membres du Conseil, le secrétaire général et le personnel de la *Fondation* bénéficient, aux termes des articles 4 et 5 de l'accord, de l'immunité de juridiction sauf en cas d'infraction à la règle-

mentation de la circulation. C'est-à-dire qu'ils sont exemptés de la juridiction de l'Etat sur lequel ils exercent leur activité.

Ces immunités peuvent évidemment donner lieu à des abus. Aussi, le Comité peut-il et doit-il les lever si celles-ci entravent le cours de la justice et peuvent être suspendues sans compromettre les fins pour lesquelles elles ont été accordées.

Les dispositions générales du chapitre III de l'accord reprennent les précautions de l'accord sur les privilèges que nous avons précédemment décrites. Aussi, n'est-il pas nécessaire de revenir sur leur énumération.

Sous réserve de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'émettre un *avis favorable* à l'approbation du présent projet de loi.

**PROJET DE LOI**

*(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)*

Article unique.

Est autorisée l'approbation du Protocole sur les immunités de la Fondation européenne, ouvert à la signature des Etats signataires de l'accord fait à Bruxelles le 29 mars 1982 instituant cette Fondation, fait à Bruxelles le 24 juillet 1984 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 2655.