

N° 294

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 2003

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative aux **privileges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France,***

Par M. Robert DEL PICCHIA,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 534, 636 et T.A. 97

Sénat : 203 (2002-2003)

Organisations internationales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LE CICR : UNE ORGANISATION INTERNATIONALE NON GOUVERNEMENTALE SPÉCIFIQUE	4
A. LE CICR AUJOURD’HUI	4
1. <i>L’héritage de l’histoire</i>	4
2. <i>Le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge</i>	5
3. <i>Les moyens et l’action du CICR</i>	6
B. UN RÔLE RECONNU PAR LES CONVENTIONS DE GENÈVE POUR APPLIQUER LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE	7
1. <i>Des prérogatives équivalentes aux « Puissances protectrices »</i>	7
2. <i>Le droit d’initiative du CICR dans les conflits armés internes</i>	8
C. UN STATUT INTERNATIONAL SPÉCIFIQUE	10
1. <i>Le débat sur la personnalité juridique internationale du CICR</i>	10
2. <i>Le statut d’observateur aux Nations-Unies et dans d’autres organisations intergouvernementales</i>	11
3. <i>Le statut spécifique accordé par la Cour pénale internationale : le droit de ne pas témoigner</i>	12
II. LA PROPOSITION DE LOI	14
A. L’INSUFFISANCE DU DROIT EXISTANT	14
1. <i>Le souhait d’une collaboration plus approfondie entre la France et le CICR</i>	14
2. <i>Une procédure à caractère exceptionnelle</i>	15
B. LES BÉNÉFICIAIRES ET LE CONTENU DES IMMUNITÉS ET PRIVILÈGES	16
1. <i>La délégation du CICR à Paris et son personnel</i>	16
2. <i>Le contenu des immunités et privilèges</i>	17
3. <i>Les privilèges et immunités de nature juridique</i>	18
4. <i>La convention de 1946, un cadre juridique vaste et partiellement inadapté au cas d’espèce</i>	19
CONCLUSION	21
EXAMEN EN COMMISSION	22
TABLEAU COMPARATIF	23

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'une proposition de loi déposée, le 16 janvier 2003, par notre collègue député, M. Christian Philip (4^e Rhône), et adoptée par l'Assemblée nationale le 6 mars 2003.

Cette proposition de loi a pour objectif d'accorder des privilèges et immunités à la délégation du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à Paris et à ses personnels. Le CICR a, en effet, souhaité accroître sa présence à Paris en transformant le « bureau », installé depuis 1996, en « délégation » afin d'y développer ses activités. Cette transformation est effective depuis le 1^{er} avril 1999.

Ce faisant, comme dans les 76 autres Etats dans lequel il dispose d'une délégation, et de son siège en Suisse, le CICR a souhaité pouvoir bénéficier de privilèges et immunités lui permettant de garantir l'impartialité et la confidentialité de son action, comparables à ceux des organisations internationales intergouvernementales. Ce souhait a trouvé un écho favorable auprès des autorités françaises, qui souhaitent faciliter le développement des activités du CICR en France et à l'étranger et lui donner les garanties nécessaires. Le Gouvernement ne souhaitait cependant pas en prendre l'initiative et signer un accord de siège formel avec le CICR, de telle sorte que la responsabilité en est revenue au Parlement.

Afin de mieux comprendre les enjeux de cette proposition de loi, votre rapporteur présentera tout d'abord le rôle très spécifique du CICR sur la scène internationale et le statut *sui generis* qui lui est reconnu. Il développera, dans un second temps, les principales dispositions de la proposition de loi.

I. LE CICR : UNE ORGANISATION INTERNATIONALE NON GOUVERNEMENTALE SPÉCIFIQUE

Il est nécessaire de mieux connaître l'histoire, le rôle et l'action du CICR pour comprendre qu'il ait progressivement acquis un statut spécifique sur la scène internationale qui justifie que la France lui accorde des privilèges et immunités habituellement réservés aux représentations diplomatiques et aux organisations internationales.

A. LE CICR AUJOURD'HUI

La place reconnue aux CICR aujourd'hui est intimement liée à son histoire, à sa place au sein du mouvement de la Croix-Rouge et à l'importance des moyens dont il dispose pour accomplir ses missions.

1. L'héritage de l'histoire

Le Comité international de la Croix-Rouge est tout d'abord le résultat de la volonté d'un homme, Henry Dunant. Sa vision et sa détermination se sont forgées au contact de la guerre. C'est la visite du champ de bataille de Solferino (24 juin 1859), le lendemain de la bataille, qui le détermine à agir. En effet, il découvre près de 40 000 morts et blessés, catastrophe humaine à laquelle les services de santé des armées sont incapables de faire face. Il décide alors d'organiser un service d'assistance spontané avec la collaboration des habitants des villages voisins, à destination de tous les soldats, sans distinction de nationalité.

De retour en Suisse, il mobilise progressivement l'opinion publique. En 1862, il publie *Un souvenir de Solferino*, dans lequel il propose la création de sociétés de secours et l'adoption d'un accord international. Le 17 février 1863, avec quatre autres personnalités suisses (MM. Gustave Moynier, Guillaume-Henri Dufour, Louis Appia et Théodore Maunoir), il fonde le Comité international de secours aux blessés, qui deviendra ultérieurement le Comité international de la Croix-Rouge (1875). Dès octobre 1863, une première conférence internationale se réunit à Genève, décide la création de la Croix-Rouge et adopte son insigne, une croix rouge sur fond blanc, le négatif du drapeau suisse. Dès l'année suivante, douze gouvernements, réunis à l'initiative de la Suisse, signent la première convention internationale pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, qui reconnaît la Croix-Rouge et protège les services de santé des armées sur le champ de bataille. La convention de 1864 marque la naissance du droit international humanitaire.

Le CICR a fondé son action sur des principes qui se sont fixés au cours de son histoire et qui ont été formalisés, en 1965 à Vienne lors de la XXe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ils sont au nombre de sept :

- humanité : porter secours sans discrimination aux blessés, faire respecter la personne humaine, prévenir et alléger en toute circonstance les souffrances ;
- impartialité : porter secours sans faire de distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique ;
- neutralité : s'abstenir de prendre part aux hostilités et aux controverses ;
- indépendance ;
- volontariat : la Croix-Rouge est un mouvement de secours volontaire et désintéressé ;
- unité : il ne peut y avoir qu'une seule société de la Croix-rouge ou du Croissant-Rouge dans le même pays ;
- universalité : les sociétés nationales doivent s'entraider entre elles, le mouvement est ouvert à tous les pays.

2. Le CICR et le mouvement de la Croix-Rouge

Depuis la fondation du CICR, la Croix-Rouge est devenue un mouvement international de très grande ampleur, réunissant près de 100 millions de membres ou volontaires au sein de quelque 180 sociétés nationales.

Le mouvement de la Croix-Rouge est divisé en trois composantes indépendantes les unes des autres, sans rapport de subordination : le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les sociétés nationales. Elles se réunissent tous les deux ans à l'occasion du Conseil des délégués, et, avec les Etats parties aux conventions de Genève, tous les quatre ans dans le cadre des conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les rapports entre ces trois composantes, ont été clarifiées lors de la Conférence des délégués de Séville en 1997.

Le Comité international de la Croix-Rouge est l'organe fondateur et directeur du mouvement. Outre ses activités opérationnelles auprès des victimes des conflits armés, il a la responsabilité de défendre et de diffuser le droit humanitaire, de préserver les principes fondamentaux du mouvement et à ce titre de reconnaître les sociétés nationales.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, créée en 1919, a pour mission d'inspirer et de favoriser l'action humanitaire des sociétés nationales. Elle dirige et coordonne l'assistance internationale du mouvement aux victimes de catastrophes naturelles et technologiques.

Les sociétés nationales, enfin, incarnent et mettent en œuvre les principes du mouvement dans chaque pays. Elles apportent leur concours aux pouvoirs publics pour les missions humanitaires.

L'ensemble du mouvement se regroupe et se reconnaît derrière les emblèmes universellement reconnus que sont la croix rouge, depuis 1863, et le croissant rouge, depuis 1929¹. L'usage de ces emblèmes est réglementé et protégé par les législations nationales qui en sanctionnent les utilisations abusives, l'emblème pouvant avoir en cas de conflit une fonction protectrice.

3. Les moyens et l'action du CICR

Le CICR présent auprès de 80 pays, emploie 12 000 personnes environ, dont 800 à son siège de Genève. Il est présent dans près de 80 pays. Il est dirigé par le Comité, organe de 15 à 25 membres, tous de nationalité suisse, afin d'assurer la neutralité et l'indépendance de l'organisation.

Depuis 1992, son budget annuel oscille entre 825 millions et 1 milliard de francs suisses (650 millions d'euros). Ce budget est couvert en quasi totalité par les Etats et les organisations intergouvernementales. Les ressources privées sont très marginales.

Au titre de ses missions de protection et d'assistance aux victimes civiles et militaires des conflits armés, le CICR effectue :

- des visites de prisonniers de guerre ou de civils internés (347 000 dans 2000 lieux de détention dans 70 pays en 2001) ;

¹ Il a été utilisé dès 1876 par l'empire Ottoman. Le lion et soleil rouge a été utilisé par l'Iran jusqu'en 1980. Le Magen David Adom est utilisé par Israël, sans être reconnu internationalement. La possibilité pour une société nationale d'utiliser deux emblèmes différents en même temps et la création d'un emblème universel sans connotation religieuse ou culturelle sont à l'étude.

- l'échange de messages entre membres de familles séparées (plus de 400 000 messages reçus et envoyés en 2001), la réunion des familles ;
- la recherche et l'identification des personnes disparues (1 900 personnes localisées en 2001) ;
- la fourniture de nourriture, d'eau et de soins aux civils privés des services essentiels (1 million de personnes aidées, 135 000 tonnes de secours).

En outre le CICR cherche à faire connaître et respecter le droit humanitaire. Dans le cas où un délégué aurait eu connaissance d'une violation, le CICR intervient d'abord confidentiellement auprès des autorités responsables. En cas de violations graves, répétées et établies avec certitude et si les démarches confidentielles auprès des autorités n'ont pas permis d'améliorer la situation, le CICR se réserve la possibilité de prendre publiquement position en dénonçant ce non-respect du droit humanitaire. Une telle mesure reste cependant exceptionnelle si le CICR juge qu'une telle publicité est dans l'intérêt des personnes atteintes ou menacées. Le CICR entend moins apparaître comme un organe d'enquête ou de poursuite que privilégier l'accès aux victimes afin de leur porter secours.

B. UN RÔLE RECONNU PAR LES CONVENTIONS DE GENÈVE POUR APPLIQUER LE DROIT INTERNATIONAL HUMANITAIRE

Les conventions de Genève et leurs deux protocoles additionnels de 1977 non seulement reconnaissent, mais surtout confient un mandat international au CICR. Ce mandat est composé de deux volets principaux : le droit de se substituer aux Etats parties pour protéger les victimes des conflits et un droit d'initiative dans les conflits internes.

1. Des prérogatives équivalentes aux « Puissances protectrices »

Les textes internationaux donnent aux CICR les mêmes droits que les « *Puissances protectrices* », soit en complément de leur action, soit en substitution. Ainsi, l'article 126 de la IIIe convention de Genève dispose : « *Les représentants ou les délégués des Puissances protectrices seront autorisés à se rendre dans tous les lieux où se trouvent des prisonniers de guerre, notamment dans les lieux d'internement, de détention et de travail [...] Les délégués du Comité international de la Croix-Rouge bénéficieront des mêmes prérogatives* ». Des dispositions analogues figurent, pour les personnes civiles, dans l'article 143 de la IVe convention de Genève. Les articles 10 et 11 des quatre conventions de Genève disposent : « *Si une protection ne peut être assurée, la Puissance détentricice devra demander à un organisme humanitaire, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, d'assumer les*

tâches humanitaires dévolues par la présente Convention aux Puissances protectrices ou devra accepter, sous réserve des dispositions du présent article, les offres de service émanant d'un tel organisme ».

Les articles 9 et 10 communs aux quatre conventions de Genève précisent que : « *Les dispositions de la présente convention ne font pas obstacle aux activités humanitaires que le Comité international de la Croix-Rouge, ainsi que tout autre organisme humanitaire impartial, entreprendra pour la protection des personnes civiles et pour les secours à leur apporter, moyennant l'agrément des Parties au conflit intéressées* » (art.10 IVe Convention). L'article 81 du Protocole I de 1977 va plus loin : « *Les parties au conflit accorderont au Comité international de la Croix-Rouge toutes les facilités en leur pouvoir pour lui permettre d'assumer les tâches humanitaires qui lui sont attribuées par les Conventions et le présent Protocole afin d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits ; le Comité international de la Croix-Rouge pourra également exercer toutes autres activités humanitaires en faveur de ces victimes, avec le consentement des parties au conflit* ».

2. Le droit d'initiative du CICR dans les conflits armés internes

Le droit d'initiative du CICR est reconnu par l'article 3 commun aux quatre conventions de Genève, réglementant les devoirs des Hautes Parties contractantes dans le cadre des conflits armés n'ayant pas un caractère international. L'article 3 dispose : « *Un organisme humanitaire impartial, tel que le Comité international de la Croix-Rouge, pourra offrir ses services aux Parties au conflit* ».

En outre, les mêmes textes réglementent l'usage des emblèmes de la Croix-Rouge. Ainsi, à titre protecteur et en cas de conflit armé, l'emblème ne peut être utilisé que par les services de santé des forces armées, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dûment reconnues et autorisées par leur gouvernement, les hôpitaux civils, les unités sanitaires et éventuellement d'autres sociétés de secours volontaires, dans les mêmes conditions que les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Les principaux traités du droit international humanitaire :

- 1864, Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne
- 1868, Déclaration de Saint-Petersbourg (interdiction de certains projectiles inutilement cruels)
- 1899, Conventions de La Haye relatives aux lois et coutumes de la guerre sur terre et à la guerre sur mer
- 1907, Conventions de La Haye
- 1925, Protocole de Genève, prohibant en temps de guerre l'usage des gaz asphyxiants, toxiques et des moyens bactériologiques
- 1929, Convention de Genève relative aux prisonniers de guerre
- 1949, les quatre Conventions de Genève :
- I Amélioration du sort des blessés et malades dans les forces armées en campagne,
 - II Amélioration du sort des blessés, malades et naufragés des forces armées sur mer
 - III Traitement des prisonniers de guerre
 - IV Protection des personnes civiles
- 1954, Convention de La Haye relative à la protection des biens culturels en cas de conflit armé
- 1972, Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques et sur leur destruction
- 1977, Deux protocoles additionnels aux quatre conventions de Genève de 1949 qui renforcent la protection des victimes des conflits armés internationaux (I) et non internationaux (II)
- 1980, Convention sur l'interdiction ou la limitation d'emploi de certaines armes classiques, produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination. Quatre protocoles (éclats non localisables, emploi des mines ou pièges, armes incendiaires)
- 1993, Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction
- 1995, Protocole relatif aux armes à laser aveuglantes
- 1997, Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction.

C. UN STATUT INTERNATIONAL SPÉCIFIQUE

La définition du statut juridique international du CICR suscite le débat quant à la reconnaissance de sa personnalité juridique internationale. Cependant plusieurs éléments, dont son statut d'observateur à l'ONU, le rôle qui lui est reconnu dans les conventions de Genève et ses protocoles additionnels et enfin l'exemption de témoignage dont ses délégués bénéficient devant la Cour pénale internationale, tendent à montrer qu'il est une entité internationale *sui generis*.

1. Le débat sur la personnalité juridique internationale du CICR¹

Le débat sur le statut juridique du comité international de la Croix-Rouge s'explique par la contradiction entre le rôle et la place reconnus au CICR et son statut juridique formel.

En effet, selon ses statuts du 15 novembre 1915 et du 21 juin 1973, modifiés en 1995, le CICR est une association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse. Ces statuts lui confèrent la personnalité civile suisse, qui lui assure une existence juridique et lui permet de recevoir des legs. L'article 7 des statuts dispose, en outre, que les membres du CICR sont des citoyens de nationalité suisse. Le CICR est donc juridiquement une organisation gouvernementale, ses statuts sont organisés de telle sorte que les Etats, même l'Etat helvétique, ne puissent altérer sa neutralité et son indépendance. *A contrario*, le CICR n'est pas une organisation intergouvernementale selon les critères juridiques retenus puisque son acte fondateur n'est pas un traité inter-étatique.

Cependant, la fonction et les activités du CICR sur la scène internationale semblent avoir rendu cette attache juridique au droit civil suisse particulièrement formelle et la faire apparaître comme un reliquat de l'histoire. En effet, dès 1863, le CICR se distingue nettement d'une ONG « normale » par la reconnaissance que lui accordent des traités internationaux.

¹ Cf. notamment Lorite Escorihela Alejandro, « Le CICR comme organisation *sui generis* ? Remarques sur la personnalité internationale du CICR », *RGDIP*, 2001-3, p.581-616

Dans les conventions de Genève de 1949 et leurs deux protocoles additionnels de 1977, l'existence du CICR est reconnue formellement par les Etats parties. Ce faisant, ils reconnaissent que son existence leur est opposable et qu'il est un des acteurs des relations internationales. Au-delà des conventions de Genève, cette reconnaissance de l'existence et du rôle du CICR se retrouve dans un très grand nombre de résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations unies, relatives aux actions humanitaires. Dans plusieurs d'entre elles, ces deux institutions demandent aux Etats de collaborer avec le CICR ou de le laisser remplir ses missions.

La majorité des Etats non seulement reconnaît son existence, mais estime également juridiquement possible de conclure des accords de siège avec lui. Tel a été notamment le cas du Gouvernement suisse, le 19 mars 1993, alors même qu'il est formellement une association de droit suisse. Il lui a ainsi reconnu la personnalité juridique internationale.

Après avoir pris en compte ces éléments, certains juristes estiment que le CICR disposerait d'une « *personnalité juridique internationale fonctionnelle* » c'est à dire spécialisée et limitée à certains de ses éléments en raison de son champ d'activité. Il ne serait titulaire ni d'une personnalité juridique internationale pleine et entière comme les Etats, en tant que sujet originaire du droit international, ni même dérivée comme des organisations internationales. Ces juristes jugent possible de lui appliquer, par analogie, l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice, le 11 avril 1949, relatif à la personnalité juridique internationale des Nations unies et qui disposait « *les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou l'étendue de leurs droits* ». Cette doctrine n'est cependant pas partagée par les juristes qui conservent une vision classique et moins ouverte de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale.

2. Le statut d'observateur aux Nations-Unies et dans d'autres organisations intergouvernementales¹

Par une résolution du 16 octobre 1990, 45/6, l'Assemblée générale a décidé d'accorder au Comité international de la Croix-Rouge le statut d'observateur « *eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les conventions de Genève du 12 août 1949* ».

Cette résolution constitue l'unique cas d'un statut d'observateur accordé à une organisation qui n'est ni un Etat non membre des Nations unies, cas du Saint-Siège, ni d'un mouvement de libération nationale comme l'OLP

¹ Cf. notamment Koenig Christian, « *Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations unies* », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n°787, 1991, p.39-52

(résolution 3237- XXIX). Le CICR est ainsi la première et unique organisation non gouvernementale à disposer d'un tel statut. La différence est très significative par rapport au statut consultatif qu'il lui avait été attribué auparavant auprès du Conseil économique et social des Nations unies selon l'article 71 de la Charte, qui ne lui permettait pas de prendre part de manière permanente et automatique aux sessions et conférences des organes des Nations unies.

Le statut d'observateur qui lui est reconnu au sein des Nations unies apparaît en outre comme la couronnement d'une évolution qui a conduit le CICR à bénéficier d'un statut spécifique consultatif auprès de très nombreuses organisations multilatérales : le Mouvement des non-alignés, l'Organisation de l'unité africaine, l'Organisation des Etats américains, le Conseil de l'Europe, l'Organisation maritime internationale ou encore l'Organisation internationale des migrations.

3. Le statut spécifique accordé par la Cour pénale internationale : le droit de ne pas témoigner

Le Comité international de la Croix-Rouge a obtenu en juin 2000, à travers l'article 73 du règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale (CPI), une immunité permettant à ses délégués de ne pas témoigner.

En effet, le CICR a fait valoir que l'action punitive confiée à la Cour devait rester distincte des fonctions, qui lui étaient confiées par les Etats et qui sont essentiellement des missions de prévention et de secours auprès des victimes civiles et militaires.

Or cette action auprès des victimes n'est possible que si le caractère neutre et impartial de l'action du CICR n'est pas contestable. Il ne doit donc en aucune manière prendre part à des hostilités ou des controverses ou accomplir des actions qui seraient considérées comme autant de prises de position. Le CICR a en effet pour mission d'aider les victimes de camps opposés et doit prendre soin de ne pas altérer la confiance des belligérants.

Cette disposition de la CPI a en réalité confirmé un principe reconnu par les Etats depuis 1936. En effet, à cette époque, l'Ethiopie avait porté plainte contre l'Italie devant la Société des Nations (SDN) en raison de l'emploi de gaz toxiques par l'armée italienne. Le Secrétaire général de la SDN avait alors demandé au CICR de lui fournir des informations. Le Président du CICR, le grand juriste et arbitre international Max Huber, avait alors fait valoir le danger que représentait cette requête pour le bon accomplissement des missions du CICR. Il avait notamment fait valoir que le CICR ne devait pas jouer le rôle d'un juge ou d'un enquêteur. Par la suite, ce principe a été respecté par les tribunaux militaires internationaux de

Nuremberg et de Tokyo. Il a, en dernier lieu, été confirmé par la décision du 27 juillet 1999, *Le Procureur c/ Simić et consorts*, de la chambre de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Par ailleurs, le CICR a adopté des règles strictes et transparentes, définissant les conditions dans lesquelles il peut effectuer des déclarations publiques sur les violations qu'il constate. Dans tous les cas, les délégués sont liés par une obligation de confidentialité, le CICR pouvant seul décider de communiquer publiquement une information. Il pourra donc de lui-même décider de laisser témoigner un de ses délégués devant la Cour pénale internationale.

II. LA PROPOSITION DE LOI

La proposition de loi originelle était composé de deux articles.

L'article 1^{er} confère à la Délégation du Comité international de la Croix-Rouge et à son personnel les privilèges et immunités *identiques* à ceux accordés à l'Organisation des Nations-Unies et à son personnel par la convention du 13 février 1946. Son second alinéa précise que les traitements du personnel français restent soumis à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun.

L'article 2 visait à gager le coût représenté par ces privilèges et immunités par une augmentation des taxes sur le tabac et l'alcool, afin de ne pas tomber sous le coup de l'irrecevabilité financière prévue par l'article 40 de la Constitution, qui interdit toute aggravation des charges de l'Etat. Or, lors du débat à l'Assemblée nationale, le 6 février 2003, le Gouvernement a présenté un amendement visant à supprimer cet article et ainsi « *lever le gage de la proposition de loi* ». Cet amendement ayant été adopté, la proposition de loi transmise au Sénat ne comporte donc plus que son article 1^{er} et désormais article unique, recentrant le débat sur l'opportunité d'accorder à la délégation du CICR en France les privilèges et immunités prévus par la convention du 13 février 1946.

A. L'INSUFFISANCE DU DROIT EXISTANT

La présente proposition de loi est le résultat de la volonté commune de la France et du CICR d'approfondir leurs relations et de prendre en compte pleinement le caractère très spécifique de cette organisation.

1. Le souhait d'une collaboration plus approfondie entre la France et le CICR

Le Comité international de la Croix-Rouge est présent dans près de 80 pays dans le monde. Ces implantations sont en grande partie déterminées par la géographie des crises et de ses zones d'intervention. Cependant, il a aussi besoin de délégations officielles auprès de ses partenaires les plus importants en plus de son siège en Suisse. Le CICR dispose de telles délégations aux Etats-Unis, en Russie, et en Europe, à Kiev, Budapest et Bruxelles. L'implantation d'une délégation à Paris a correspondu au souhait de développer les relations avec la France et, à partir de Paris, ses relations avec le continent africain.

De son côté, la France est très attachée au développement du droit international humanitaire, à son application et au rôle joué par le CICR, dont elle reconnaît toute la spécificité. Elle est notamment très attentive à ce que les règles du droit humanitaire s'appliquent avec toujours plus d'évidence aux conflits internes et soient reconnues par les acteurs non étatiques. La France était donc très favorable à ce que le CICR développe sa présence à Paris. Elle a également décidé, sur la demande du CICR qui souhaite élargir le nombre de ses donateurs pour garantir son indépendance, d'accroître en 2002 sa contribution au budget du CICR afin d'intégrer le groupe des principaux donateurs, dont le seuil est fixé à 10 millions de francs suisse, soit 6,7 millions d'euros. La contribution française s'élevait à 5,35 millions d'euros en 2000.

L'intégration du groupe des principaux donateurs permettra à la France de participer aux discussions des Etats avec la direction du CICR pour définir les principaux axes de la politique suivie par cette organisation. L'essentiel de la contribution française, versée par la Direction des Nations unies du ministère des affaires étrangères, n'est pas affecté. Cela permet au CICR de financer certaines opérations importantes, mais moins bien dotées, en raison des restrictions fréquentes définies par les autres donateurs. La France répond, en outre, à certains appels de fonds lancés par le CICR pour faire face à des situations d'urgence. Ces versements sont alors effectués par le Fonds d'urgence humanitaire du Ministère des affaires étrangères. En 2001, un million d'euros a été affecté à l'Afghanistan et, en 2002, une contribution d'un million d'euros a également été versé au profit des territoires palestiniens.

2. Une procédure à caractère exceptionnelle

Le Gouvernement, tout en souhaitant, assurer la reconnaissance du rôle du CICR et développer les relations mutuelles, a considéré qu'il ne pouvait pas lui accorder la conclusion d'un accord de siège. En effet, la politique constante suivie par la France en la matière consiste à ne conclure de tels accords qu'avec des organisations internationales intergouvernementales, seules ces dernières étant, avec les Etats, reconnues traditionnellement comme sujets de droit international et comme ayant la capacité de conclure des accords internationaux.

Or, le CICR n'est pas constitué sous la forme d'une organisation intergouvernementale, mais sous la forme d'une association de droit suisse, statut qui lui paraît mieux assurer son indépendance par rapport aux Etats. Il faut d'ailleurs remarquer que, si la très grande majorité des Etats dans lequel le CICR est présent lui a accordé des privilèges et immunités, ils ne l'ont pas toujours fait sous la forme d'un accord de siège à l'exemple de la Suisse ou de la Belgique. Ainsi, en 1988, les Etats-Unis ont accordés des privilèges et immunités au CICR par le moyen d'un décret du président Ronald Reagan, c'est à dire par un acte unilatéral.

La procédure retenue en France est un compromis entre ces deux solutions. La loi, une fois votée, accordera à la délégation du CICR en France des privilèges et immunités de manière unilatérale et sans recourir à la formule de l'accord de siège. La loi se référera toutefois à une convention internationale déjà ratifiée par la France et de portée générale puisqu'elle concerne l'Organisation des Nations unies.

En outre, l'initiative parlementaire permet d'éviter tout précédent. Les privilèges accordés à la délégation du CICR en France resteront une exception, qui ne pourra être reprise par une autre organisation non gouvernementale, le statut *sui generis* du CICR expliquant un traitement particulier.

Enfin, on peut rappeler qu'une procédure similaire avait été employée en 1989 pour reconnaître la vocation internationale de l'Association internationale des parlementaires de langue française (AIPLF) –devenue depuis Assemblée parlementaire de la francophonie (APF)– et d'accorder à son siège à Paris des privilèges et immunités (loi n°89-436 du 30 juin 1989). Cependant, à la différence de la présente proposition de loi, la loi relative à l'AIPLF ne faisait pas référence à une convention internationale pour définir les privilèges et immunités, ils étaient définis spécifiquement dans le texte de la loi.

B. LES BÉNÉFICIAIRES ET LE CONTENU DES IMMUNITÉS ET PRIVILÈGES

1. La délégation du CICR à Paris et son personnel

Ces privilèges bénéficieront à la délégation du CICR à Paris, aujourd'hui constituée sous la forme d'un « *établissement secondaire d'une société étrangère* », ce qui ne prend pas en compte son mandat et ses besoins. Elle est hébergée dans les locaux de la Croix-Rouge française (rue de Berri, Paris 8^e). Son budget s'élève, pour 2003, à 1,17 million d'euros.

Seront bénéficiaires des privilèges et immunités les personnels de la délégation, soit cinq personnes, dont un consultant extérieur. Seul le délégué est aujourd'hui de nationalité suisse. La proposition de loi aura également pour conséquence de conférer aux membres du CICR-Suisse les immunités prévues par la loi lorsque ceux-ci se rendront sur le territoire français ; elle fera également bénéficier ces personnes (à l'exception de celles qui auraient la nationalité française) les privilèges reconnus par la proposition de loi et, en particulier, de l'exemption de l'impôt sur le revenu.

2. Le contenu des immunités et privilèges

Les immunités et privilèges sont essentiellement de nature fiscale et juridique.

Les privilèges fiscaux consistent en l'exemption d'impôts et taxes pour les personnels de la délégation du CICR et à celle-ci dans le cadre de son fonctionnement.

- L'exonération de l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP)

Conformément à la procédure habituelle, seuls les résidents étrangers seront exemptés du paiement de l'IRPP en France, les personnels de nationalité française y étant soumis dans les conditions du droit commun.

A Paris, la délégation n'emploie qu'un seul étranger, le chef de délégation, susceptible de bénéficier de l'exemption.

- L'exemption de la TVA et de droits de douanes au profit de la délégation

En accordant à la délégation du CICR des privilèges et immunités « *identiques* » à ceux octroyés par la convention du 13 février 1946 aux Nations-Unies, la proposition de loi lui accorde des privilèges fiscaux normalement réservés aux organisations internationales et notamment une exemption de TVA. En effet, selon l'article II section 7 de la convention, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct, de tout droit de douane, prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation, et pour les achats importants effectués pour son usage officiel, des droits d'accise et taxes entrant dans le prix de biens immobiliers et mobiliers.

Au sein de l'Union européenne les taux de TVA étant harmonisés entre les pays, les exemptions et les taux réduits font l'objet d'une réglementation communautaire qui fixe des critères stricts. Selon le ministère des affaires étrangères, il ressort du règlement n°2342/2002 du 23 décembre 2002, établissant les modalités d'exécution du nouveau règlement financier applicable au budget des Communautés européennes, que le CICR peut être assimilé à une organisation internationale. Il dispose dans son article 43§2 que « *les organisations internationales [...] sont les suivantes : a) les organisations de droit international public créées par des accords intergouvernementaux ainsi que les agences créées par celles-ci ; b) le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ; c) la Fédération internationale des sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge* ». Si la Commission donnait une interprétation large de ce texte, le CICR pourrait donc bénéficier du traitement accordé aux organisations internationales et donc

aux exonérations fiscales prévues par le règlement n°918/83 et la directive n°77/388.

La Belgique, pour sa part, accorde de tels privilèges à la délégation du CICR établie à Bruxelles, auprès de la Commission européenne.

3. Les privilèges et immunités de nature juridique

Tout d'abord, l'application au CICR de la convention du 13 février 1946 permettra à la délégation du CICR à Paris de jouir de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour son bon fonctionnement. Elle aura la capacité de contracter, d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers, et d'ester en justice (art.1^{er} section 1).

De plus, les biens et les avoirs de la délégation du CICR jouiront de l'immunité de juridiction et d'exécution, celle-ci ne pouvant renoncer de son propre chef qu'à l'immunité de juridiction (art. II section 2). Les locaux seront inviolables, ses biens et avoirs exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative (art. II section 3). Les archives de la délégation du CICR et tout document lui appartenant seront inviolables (art. II section 4). Il pourra, sans contrôle et librement, transférer des fonds, de l'or ou des devises de la France vers l'étranger ou à l'intérieur de notre pays (article II section 5).

En outre, comme toute représentation diplomatique en France, de la délégation du CICR bénéficiera de facilités de communication et aura le droit d'employer des codes et d'expédier et de recevoir par des « *valises diplomatiques* » (art. III section 9 et 10).

Les employés de la délégation du CICR, à l'instar des fonctionnaires des Nations unies (article V) jouiront de :

- l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle ;
- l'exemption de toute obligation relative au service national ;
- l'exemption, pour eux et leur famille, des dispositions relatives à l'immigration et d'enregistrement des étrangers ;
- de facilités de change ;
- de facilités de rapatriement ;
- du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction en France (section 18).

Toutefois, par transposition de la section 20 de la convention de 1946, ces privilèges et immunités, accordés uniquement dans l'intérêt du CICR et non à leur avantage personnel, le chef de la délégation du CICR « pourra et devra » lever l'immunité accordée à un employé dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts du CICR. En outre, par la section 21, l'ONU s'engageait à collaborer avec les autorités compétentes pour faciliter la bonne administration de la justice, d'assurer l'observation des règlements de police et d'éviter tous abus.

4. La convention de 1946, un cadre juridique vaste et partiellement inadapté au cas d'espèce

La convention de 1946, parce qu'elle n'a évidemment pas été conçue pour le CICR, mais pour les Nations unies comporte un certain nombre de clauses qui sont inadaptées et ne devraient pas s'appliquer.

On peut citer :

- l'article IV relatif aux représentants des membres des Etats membres de l'ONU auprès de ses organismes principaux ou subsidiaires. Le CICR étant constitué sous la forme d'une association de droit suisse et non d'une organisation intergouvernementale, il n'existe pas d'Etats membres ;

- l'article VII relatif aux laissez-passer des Nations Unies, le CICR ne délivrant pas de tels documents. Par ailleurs, la Suisse ne délivre de passeports diplomatiques qu'aux cadres supérieurs du CICR lorsqu'ils se rendent dans des pays difficiles. Cette mesure reste donc assez exceptionnelle ;

- l'article VIII relatif au règlement des différends. Cet article prévoyait que les Nations unies se doteraient d'instances spécifiques pour régler ses différends avec ses contractants privés et ses fonctionnaires (section 29). Cette section ne s'appliquera pas en tant que tel car le CICR ne dispose pas et ne compte pas se doter d'une juridiction propre. En France les employés français sont régis par le droit du travail français, repris par le règlement intérieur de la délégation. Les contrats passés à Paris le sont en fonction du droit français. En revanche, les contrats des expatriés sont des contrats de droit suisse (canton de Genève) ainsi qu'habituellement les contrats d'achat les plus importants. Les contrats des expatriés relèvent d'une convention collective spécifique et comprennent notamment des obligations renforcées en matière de confidentialité. Par ailleurs, en cas de litige avec un délégué expatrié et bénéficiant d'une immunité, le CICR porte normalement plainte à Genève pour qu'il soit jugé en Suisse. L'article VIII section 30 prévoit également que le règlement d'un différend entre un Etat et l'ONU s'effectuerait en dernier recours devant la Cour internationale de justice. Cette disposition pourrait un jour être appliquée ;

- l'article final relatif aux modalités d'adhésion des Etats parties et de révision.

CONCLUSION

Cette proposition, en reconnaissant à la délégation du CICR des privilèges et immunités identiques à ceux des Nations Unies en France, a donc une portée politique forte. Elle sera une fois votée l'expression de la volonté de notre pays de reconnaître au CICR un statut unique, *sui generis*, en raison de son rôle dans les conflits armés pour le respect du droit humanitaire.

Elle est également le signe de l'engagement de la France pour faire respecter le droit international, alors que de nouvelles formes de conflits apparaissent et que certains belligérants souhaiteraient pouvoir, dans certaines circonstances, ne pas appliquer toutes leurs obligations.

Sous réserve de ces observations, votre rapporteur vous invite à adopter sans modification la présente proposition de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 14 mai 2003.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin s'est interrogé sur les modalités de publicité des démarches et actions du CICR ainsi que de ses analyses des situations de conflit.

M. André Dulait, président, a souhaité connaître le montant de la contribution française au budget du CICR.

M. Robert Del Picchia, rapporteur, a apporté les précisions suivantes :

- afin de préserver son accès aux victimes et dans l'intérêt de leur protection, le CICR privilégie des démarches confidentielles et ne rend publiques les éventuelles violations du droit humanitaire qu'il est amené à connaître que si une dénonciation publique peut être utile aux victimes ;

- depuis début 2003, la France participe au groupe des principaux donateurs et contribue au budget du CICR à hauteur de 10 millions de francs suisses, soit 6,7 millions d'euros.

La commission a alors approuvé sans modification la proposition de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Conclusions de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>---</p> <p><i>Article premier</i></p> <p>La Comité international de la Croix-Rouge et son personnel bénéficient en France de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l'Organisation des Nations unies et à son personnel par la convention sur le privilèges et immunités des Nations unies du 13 février 1946.</p> <p>Toutefois, les traitements et émoluments versés par le Comité international de la Croix-Rouge aux membres français de son personnel sont soumis à l'impôt sur le revenu dans les conditions de droit commun.</p>	<p>---</p> <p><i>Article premier</i></p> <p><i>(sans modification)</i></p>	<p>---</p> <p><i>Article premier</i></p> <p><i>(sans modification)</i></p>
<p><i>Article 2</i></p> <p>La perte des recettes pour l'Etat est compensée, à due concurrence, par la création de taxes additionnelles aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p> <p>La perte pour les organismes sociaux est compensée, à due concurrence, par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p><i>Article 2</i></p> <p><i>(supprimé)</i></p>	<p><i>Article 2</i></p> <p><i>(suppression conforme)</i></p>