

Le statut juridique et les privilèges et immunités du CICR : des outils de travail

Els Debuf

Els Debuf est conseillère juridique à la direction de la Division juridique du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Elle conseille sur les questions relatives au statut juridique du CICR, aux accords portant sur son statut, ainsi que sur les privilèges et immunités du CICR.

Résumé

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) jouit d'un statut juridique particulier ainsi que de privilèges et d'immunités spécifiques en vertu du droit international et des législations nationales. Cela lui permet de s'acquitter de son mandat de manière efficace, en pleine conformité avec ses Principes fondamentaux et ses modalités de travail habituelles. Le présent article précise les caractéristiques du statut juridique du CICR et explique les raisons d'être, la portée et les sources juridiques de ses privilèges et immunités.

Mots clés : CICR, statut juridique, accords de siège, privilèges, immunités, statut d'observateur, neutralité, indépendance, confidentialité, témoignage.



Introduction

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est une organisation humanitaire neutre et impartiale à laquelle la communauté internationale a confié le mandat d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres

situations de violence. À ce titre, il jouit d'un statut juridique particulier ainsi que de privilèges et d'immunités spécifiques en vertu du droit international et des législations nationales¹. Ce statut, ces privilèges et ces immunités sont accordés par les États au CICR afin de lui permettre d'exécuter son mandat en pleine conformité avec les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et ses modalités de travail habituelles, notamment la confidentialité. On dit ainsi que le CICR est doté d'« outils » pour remplir son mandat. Le présent article vise à préciser les caractéristiques du statut juridique du CICR, à définir les privilèges et les immunités qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de son mandat, et à expliquer les raisons d'être, les sources juridiques et les limites de tels privilèges et immunités.

L'article est subdivisé en quatre parties. La première traite du statut juridique d'organisation internationale – certes atypique – dont jouit le CICR. La deuxième partie explique pourquoi les États accordent des privilèges, des facilités et des immunités au CICR et comment ceux-ci sont établis par la loi. La troisième partie présente en détail les privilèges et les immunités nécessaires au CICR pour s'acquitter efficacement de son mandat humanitaire et conduire ses activités en pleine conformité avec ses Principes fondamentaux et ses modalités de travail habituelles, en particulier la confidentialité. La dernière partie porte sur les limites inhérentes aux privilèges et immunités du CICR et sur le règlement de différends entre le CICR, des États et des tierces parties.

Le statut juridique du CICR : du statut d'association privée à celui d'organisation internationale

Le mandat du CICR comme fondement de son statut juridique

Le CICR fut créé en 1863 sous la forme d'une association privée régie par le droit suisse. Depuis sa fondation, il s'emploie à apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, et il joue un rôle d'intermédiaire neutre entre les parties aux conflits². Bien qu'issu d'une initiative privée, le CICR travaillait le plus souvent à la demande des États avant que ceux-ci ne lui confient un mandat officiel pour mener sa mission et ses activités humanitaires. Aujourd'hui, le mandat du CICR est inscrit dans les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels et les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (le Mouvement)³. Il peut être résumé comme suit :

- assurer protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence ;

1 Pour une définition des termes « privilège » et « immunité », voir *infra* note 47.

2 Voir l'article 3 des Statuts originaux du CICR adoptés le 15 novembre 1915 (en possession de l'auteur) et l'énoncé de mission du CICR, disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/qui-nous-sommes> (toutes les références Internet citées dans le présent article ont été vérifiées en janvier 2018).

3 Première Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne du 12 août 1949, 75 RTNU 31 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG I) ; Deuxième Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces

- diffuser le droit international humanitaire et travailler à son application fidèle ;
- jouer un rôle d'intermédiaire neutre entre les parties aux conflits armés⁴.

Le mandat conventionnel que le CICR a ainsi reçu de la communauté internationale des États⁵ lui a permis d'obtenir le statut juridique d'organisation internationale, mais pas au sens classique du terme⁶. Aujourd'hui, même s'il se trouve dans une catégorie à part, il est communément admis que le CICR jouit d'un statut juridique équivalent à celui d'une organisation internationale⁷. Ce statut fait l'objet d'un examen approfondi dans la partie suivante.

Une organisation internationale unique en son genre

Il est vrai que le CICR est une organisation internationale atypique et véritablement unique en son genre. Si le droit international ne donne pas de définition générale de la qualification d'organisation internationale, il existe cependant une tendance et

armées sur mer du 12 août 1949, 75 RTNU 85 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG II) ; Troisième Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG III) ; Quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur le 21 octobre 1950) (CG IV) ; Protocole additionnel I aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, Genève, 8 juin 1977, 1125 RTNU 3 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA I) ; Protocole additionnel II aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, 8 juin 1977, 1125 RTNU 609 (entré en vigueur le 7 décembre 1978) (PA II), disponibles sur : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp> ; Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Genève en 1986 et amendés en 1995 et 2006 (entrés en vigueur le 8 novembre 1986), disponibles sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/statutes-movement-220506.htm>.

- 4 Les dispositions suivantes des Conventions de Genève de 1949 font spécifiquement référence au CICR : CG I, art. 3, 9, 10, 11, 23 ; CG II, art. 3, 9, 10, 11 ; CG III, art. 3, 9, 10, 11, 56, 72, 73, 75, 79, 81, 123, 125, 126 ; CG IV, art. 3, 10, 11, 12, 14, 30, 59, 61, 76, 96, 102, 104, 108, 109, 111, 140, 142, 143. Conformément à l'article 10 des CGV I, II, III et à l'article 11 de la CGV IV, le CICR peut exercer – et exerce effectivement – bon nombre des fonctions confiées à la Puissance protectrice par les dispositions suivantes : CG I, art. 8, 16, 23, 48 ; CG II, art. 8, 19, 44, 49 ; CG III, art. 20, 121, 122, 128 ; CG IV, art. 9, 23, 24, 35, 39, 42, 43, 45, 49, 52, 55, 60, 71, 72, 74, 75, 83, 98, 101, 105, 113, 129, 131, 137, 145. Les dispositions correspondantes du PA I sont les articles 5, 6, 33, 78, 81, 97 et 98. Les articles 2, 11, 45, 60, 70 et 84 du PA I concernant la Puissance protectrice. Le statut du CICR est également reconnu à l'article 24 du PA II. Le rôle et les fonctions du CICR sont également et utilement résumés à l'article 5 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- 5 Le mandat du CICR est universel, comme l'illustre la ratification universelle des Conventions de Genève de 1949, la très large ratification des Protocoles additionnels de 1977 (au moment de la rédaction du présent article, 174 États sont parties au PA I et 168 au PA II) et l'adoption par consensus des Statuts du Mouvement par la Conférence internationale du Mouvement, qui bénéficie de la participation universelle des États (tous les États parties aux Conventions de Genève sont représentés à la Conférence internationale). Une liste à jour des États parties aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels est disponible sur : <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/vwTreaties1949.xsp>.
- 6 En Suisse, où il a été fondé, le CICR a un double statut : tout en conservant sa capacité juridique d'association privée pour des raisons administratives directement liées à la présence de son siège à Genève, il possède également – par son accord de siège de 1994 – le statut juridique d'organisation internationale en Suisse. Voir également note 8.
- 7 Cette reconnaissance par les États et les organisations internationales sera approfondie plus loin. Voir aussi Pierre-Marie Dupuy et Yann Kerbrat, *Droit international public*, 10^e éd., Dalloz, Paris, 2010, p. 301 ; Yves Beigbeder, *The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Aid Organizations*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston et Londres, 1991, p. 327.

une pratique générales des États consistant, d'une part, à limiter ce statut et, d'autre part, à conférer la personnalité juridique internationale et à accorder des privilèges et des immunités uniquement aux organisations *intergouvernementales* – c'est-à-dire aux organisations internationales établies par un traité et dirigées par les États parties à ce traité. Si certains États ont une vision assez large et plutôt inclusive de ce qu'est une organisation internationale et qu'ils octroient ce statut ainsi que les privilèges et immunités qui vont avec, à des entités internationales variées⁸, la plupart des États ne les accorde qu'aux organisations internationales revêtant un caractère intergouvernemental⁹. Dans ce qui suit, le terme « organisation internationale » est donc entendu au sens plus restreint d'une organisation intergouvernementale.

L'exemple type d'une organisation internationale est l'Organisation des Nations Unies (ONU). Son traité fondateur, la Charte des Nations Unies, établit l'organisation, décrit ses fonctions et définit la composition intrinsèquement intergouvernementale de ses organes directeurs¹⁰. Il est pertinent, aux fins du présent article, de se pencher sur les articles 104 et 105 de la Charte, qui disposent :

104. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

- 8 *La Loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte* (2006) (disponible sur : www.admin.ch/ch/f/rs/c192_12.html) distingue trois types d'organisations internationales auxquelles la Suisse peut accorder des privilèges et des immunités : 1) les organisations intergouvernementales (telles que l'Organisation des Nations Unies, ses institutions spécialisées ou l'Organisation mondiale du commerce); 2) d'autres organisations internationales, également appelées « institutions internationales » (comme le CICR, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe); et 3) les organisations internationales quasi-gouvernementales (telles l'Association du transport aérien international ou l'Agence mondiale antidopage). Pour des explications détaillées sur les raisons de l'élargissement des bénéficiaires internationaux des privilèges et immunités et la définition et les caractéristiques des trois types d'organisations internationales citées ci-dessus, voir le commentaire officiel de la loi : *Message relatif à la loi fédérale sur les privilèges, les immunités et les facilités, ainsi que sur les aides financières accordés par la Suisse en tant qu'État hôte*, 13 septembre 2006, pp. 7609-7619, 7643-7646, disponible sur : <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2006/7603.pdf>.
- 9 Dans certains États, cela est même officiellement inscrit dans la législation nationale régissant les privilèges et immunités des organisations internationales. Voir par exemple : la loi australienne sur les privilèges et immunités des organisations internationales (*Australia's International Organisations (Privileges and Immunities) Act*) (section 5) de 1963 qui définit une organisation internationale à laquelle la loi s'applique comme « une organisation : a) dont l'Australie et un ou plusieurs autres pays sont membres ; ou b) qui est constitué par une ou plusieurs personnes représentant l'Australie, et une ou plusieurs personnes représentant un ou plusieurs autres pays [traduction CICR] », disponible sur : <https://www.legislation.gov.au/Details/C2013C00673> ; la loi malaisienne sur les privilèges et immunités des organisations internationales (*Malaysia's International Organizations (Privileges and Immunities) Act*) (section 3.1) de 1992, qui contient une définition identique à celle de la loi australienne ci-dessus, disponible sur : www.agc.gov.my ; ou la loi américaine sur les immunités des organisations internationales (*International Organizations Immunities Act*) (section 288) de 1945, qui entend par organisation internationale « toute organisation internationale publique à laquelle participent les États-Unis en vertu d'un traité ou d'une loi du Congrès affectant des fonds à une telle participation et à laquelle le Président a accordé par décret le droit de jouir des privilèges, exemptions et immunités prévus par la présente [loi] [traduction CICR] », disponible sur : <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288>.
- 10 Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, 1 RTNU XVI (entrée en vigueur le 24 octobre 1945), disponible sur : <http://www.un.org/fr/charter-united-nations/index.html>.

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. 2. Les 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. 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.

Ces dispositions sont l'expression du principe de fonctionnalité, la pierre angulaire du régime juridique international en matière de privilèges et d'immunités des organisations internationales, et constituent le point de départ de l'examen du statut, des privilèges et des immunités du CICR dans la suite du présent article.

Alors que le CICR, comme la majorité des organisations internationales, a reçu son mandat de la communauté internationale des États par le biais de traités internationaux¹¹, il n'a pas été fondé par des États en vertu d'un traité constitutif et il n'est pas non plus dirigé par des États – pas même par ceux qui sont parties aux traités établissant son mandat. Le CICR a été créé par des personnes privées, sous le statut d'association privée de droit suisse ; son organe dirigeant est composé de personnes physiques et non de représentants d'États¹². En ce sens, le CICR diffère profondément de l'ONU et des autres organisations internationales et se rapproche davantage d'un organisme du secteur privé ou d'une organisation non gouvernementale (ONG)¹³. Cela dit, il convient de souligner que même après que le CICR se voit confier un mandat officiel par les Conventions de Genève, les États n'ont même jamais émis l'idée qu'il puisse être dirigé par des États. Au contraire, le fait que le CICR soit dirigé par un ensemble de personnes qui agissent à titre individuel et qui sont tous de la même nationalité (la nationalité suisse) est généralement considéré comme l'un des mécanismes permettant de garantir la capacité du CICR à être totalement neutre et à être perçu comme tel¹⁴.

- 11 Voir *supra* notes 3 et 4. Les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne peuvent pas être véritablement qualifiés de « traités », mais le fait qu'ils aient été adoptés, par consensus, par un organe dont tous les États parties aux Conventions de Genève de 1949 universellement ratifiées sont membres, démontre qu'il s'agit d'un instrument juridique international approprié pour la définition du mandat confié au CICR par les États.
- 12 L'organe dirigeant du CICR, l'Assemblée (également appelée le Comité), recrute par cooptation ses 15 à 25 membres – qui siègent à titre privé – parmi les citoyens suisses (Statuts du CICR, *op. cit.* note 2, articles 7 et 9) ; voir également site Internet du CICR, « Qui nous sommes – La gouvernance », disponible sur : <https://www.icrc.org/fr/la-gouvernance>.
- 13 Le terme « ONG » est employé ici dans le sens d'organisme sans but lucratif ne revêtant pas un caractère gouvernemental, c'est-à-dire établi et dirigé par des personnes physiques – et non pas par des États – et définissant son propre mandat et ses propres fonctions plutôt que de se voir attribuer un mandat conventionnel par des États.
- 14 Le Code de conduite pour les membres de l'Assemblée (en possession de l'auteur) interdit aux membres de l'Assemblée d'exercer toute activité qui pourrait nuire à la neutralité du CICR ou être autrement préjudiciable à l'institution (article 2). Il peut s'agir de l'exercice d'une fonction publique en Suisse ou d'un emploi dans une organisation intergouvernementale ou une organisation qui soutient ou favorise une ou plusieurs parties à un conflit armé (article 6). L'indépendance des membres de l'Assemblée vis-à-vis du pays dont ils ont la nationalité (la Suisse) est également approuvée et garantie par l'accord de siège du CICR avec la Suisse, qui prévoit que le gouvernement suisse « garantit l'indépendance et la

Ainsi, tandis que l'existence et la gouvernance du CICR ne sont pas prescrites par des États, ses fonctions et ses activités le sont. En ce sens, le CICR est de nature hybride et il n'est ni une organisation internationale au sens classique du terme, ni une ONG classique. Pour des questions juridiques et pratiques, le CICR – compte tenu de son mandat et de son rôle unique dans le système prévu en particulier par les Conventions de Genève de 1949 – s'est vu accorder un statut juridique et un traitement équivalents à ceux d'une organisation internationale. À l'instar d'une organisation internationale, mais à la différence d'une ONG nationale ou internationale¹⁵, le CICR a non seulement un mandat conventionnel, mais – conséquence directe – il jouit aussi d'une personnalité juridique internationale¹⁶ ainsi que de privi-

liberté d'action du CICR » (article 2) et, inversement, que « [la] Suisse n'encourt, du fait de l'activité du CICR sur son territoire, aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes et omissions du CICR ou pour ceux de ses collaborateurs » (article 20). Ces dispositions correspondent en tous points à celles des accords de siège conclu par la Suisse avec d'autres organisations internationales – telles l'Organisation internationale du travail, l'Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation météorologique mondiale.

- 15 Les associations privées et les ONG nationales et internationales ne sont pas dotées d'une personnalité juridique internationale et, en tant que telles, elles n'ont pas la capacité juridique d'agir dans l'ordre juridique international et ne jouissent généralement d'aucun privilège et immunité. Elles relèvent entièrement de la législation nationale de leur pays d'origine et de celle des pays dans lesquels elles opèrent.
- 16 La personnalité juridique internationale comprend généralement trois critères, que le CICR remplit pleinement : 1) la capacité de conclure des traités (p. ex. au moment de la rédaction du présent article, le CICR avait conclu des accords portant sur son statut, qui sont des traités internationaux par nature, avec 95 États, et 13 autres accords étaient en cours de négociation) ; 2) la capacité d'établir des relations diplomatiques (afin de s'acquitter de son mandat, le CICR s'est toujours activement employé à nouer des relations bilatérales avec les États – relations qui respectent les usages diplomatiques officiels ; en outre, le statut d'observateur du CICR auprès de l'ONU et d'une trentaine d'autres organisations intergouvernementales internationales et régionales lui permettent de participer pleinement à la diplomatie multilatérale) ; 3) la capacité d'agir et de faire valoir ses droits en son nom propre dans l'ordre juridique international. (Contrairement à une ONG, le CICR agit en son nom propre et, à ce titre, n'a pas besoin de l'intervention d'un État pour exécuter son mandat ou faire respecter ses droits. Par exemple : le CICR intervient directement auprès des États pour s'assurer qu'ils respectent les obligations qui leur incombent en vertu des Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ; les accords portant sur le statut du CICR prévoient des mécanismes bilatéraux directs de règlement des différends – généralement la négociation et l'arbitrage – en cas de différends entre l'État hôte et le CICR ; et le CICR est intervenu directement devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) pour faire valoir son droit qui découle du droit international, de ne pas divulguer d'informations confidentielles : voir TPIY, *Le Procureur c. Simić et consorts*, affaire n° IT-95-9, Décision relative à la requête de l'accusation en application de l'article 73 du Règlement concernant la déposition d'un témoin, 27 juillet 1999.) Pour une analyse quelque peu datée, mais toujours pertinente, voir Christian Dominicé, « La personnalité juridique internationale du CICR », in Christophe Swinarski (dir.), *Études et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Genève CICR et La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, pp. 663-673. Voir aussi Malcolm N. Shaw, *International Law*, 6^e éd., Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 262 (« La personnalité juridique internationale peut s'acquérir par une combinaison de dispositions conventionnelles et la reconnaissance ou le consentement d'autres acteurs internationaux. Par exemple, le CICR, une organisation non gouvernementale privée régie par le droit suisse, s'est vu accorder des fonctions spécifiques aux termes des Conventions de Genève de 1949 et a été reconnu capable de conclure des accords internationaux avec des acteurs internationaux en vertu du droit international [traduction CICR] »). Voir aussi Christian Walter, « Subjects of International Law », *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Heidelberg et Oxford, 2012, par. 7, disponible sur : www.mpepil.com (qui traite de « sujets atypiques du droit international [traduction CICR] », tels que le Saint-Siège, l'Ordre souverain de Malte et le CICR, dont le « rôle dans la promotion et l'application des lois de la guerre l'ont doté de fonctions spécifiques aux termes des Conventions

lèges et d'immunités, tant en droit international que dans les législations nationales¹⁷.

Cette évolution du statut du CICR – d'une association privée régie par le droit suisse à une organisation internationale dotée d'une personnalité juridique internationale – est bien illustrée par l'évolution de son statut d'observateur auprès de l'ONU et par le traitement que les États lui réservent dans la pratique.

Le CICR à l'ONU : du statut consultatif en tant qu'ONG au statut d'observateur en tant qu'organisation internationale

Dans un premier temps, le CICR s'est vu attribuer un statut consultatif d'ONG auprès du Conseil économique et social des Nations Unies¹⁸. L'article 71 de la Charte des Nations Unies prévoit en effet que le Conseil peut prendre « toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales [nationales ou internationales] qui s'occupent de questions relevant de sa compétence ». Mais à la fin des années 1960, ce statut – qui avait été établi avant que le CICR ne reçoive son mandat au titre des Conventions de Genève de 1949 et donc qui ne prenait pas en compte ledit mandat – est rapidement devenu à la fois inadapté et insuffisant : il ne reflétait plus le lien requis entre le CICR et l'ONU, deux acteurs clés de la gestion de conflits armés sur la scène internationale. Face à cette situation, la résolution 45/6 de l'Assemblée générale des Nations Unies, parrainée par 138 États Membres de l'ONU, a été adoptée par consensus le 16 octobre 1990, accordant au CICR le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale, le plaçant ainsi sur un pied d'égalité avec les autres organisations internationales dotées du statut d'observateur auprès

de Genève de 1949. Le CICR a également conclu des traités internationaux avec plusieurs États et organisations internationales, telles que l'ONU [traduction CICR] »); James Crawford (dir.), *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8^e éd., Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 116 (« Sur le plan international, les personnes juridiques types sont les États et les organisations. Toutefois, la réalité des relations internationales ne saurait être réduite à une définition simpliste. Les "personnes juridiques types" ont des congénères qui créent des difficultés et différentes entités qui n'entrent dans aucune des deux catégories – par exemple, le CICR – peuvent aussi avoir une certaine forme de personnalité [traduction CICR] »).

- 17 Par exemple, au moment de la rédaction du présent article, le CICR jouissait de privilèges et d'immunités – dans le cadre d'accords bilatéraux portant sur son statut ou d'une législation nationale – dans 103 pays et il négociait des accords lui octroyant des privilèges et immunités dans 13 autres pays (chiffres au 1^{er} avril 2015). Dans au moins quatre pays, le CICR et ses collaborateurs sont, en l'absence de privilèges et d'immunités officiels, *de facto* considérés respectivement comme une organisation internationale et des fonctionnaires de celle-ci. Dans l'ordre juridique international, le CICR jouit d'un statut et d'un traitement identiques ou équivalents à ceux d'une organisation internationale type auprès d'une trentaine d'organisations intergouvernementales internationales et régionales (généralement par un statut d'observateur comme une organisation internationale). Il bénéficie également de privilèges et d'immunités devant toutes les juridictions pénales internationales. Pour de plus amples informations sur les privilèges et immunités spécifiques du CICR, voir *infra* la partie « Les privilèges, facilités et immunités nécessaires au CICR pour l'exécution de son mandat ».
- 18 Le Conseil économique et social est l'un des six organes principaux de l'ONU. Il est chargé d'assurer la coordination, l'examen des politiques et le dialogue sur les questions économiques, sociales et environnementales, et de formuler des recommandations en la matière (Charte des Nations Unies, *op. cit.* note 10, article 62). Les ONG œuvrant dans ces domaines peuvent faire une demande de statut consultatif auprès du Conseil économique et social ; à l'heure actuelle, elles sont plus de 4 000 à en être dotées. Voir Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la coordination, Service des organisations non gouvernementales, disponible sur : <http://csonet.org/index.php?menu=128>.

de l'ONU. Le CICR est le premier et le seul sur seulement quatre organisations internationales ne revêtant pas un caractère intergouvernemental, à jouir d'un tel statut dans le système des Nations Unies¹⁹. Comme l'énonce la résolution 45/6, le statut du CICR – qui lui octroie un accès, en qualité d'observateur, aux sessions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations Unies et à celles de leurs commissions – découle directement de son mandat unique et est justifié par ledit mandat. La résolution dispose que l'Assemblée générale,

Rappelant les mandats que les Conventions de Genève du 12 août 1949 ont assignés au Comité international de la Croix-Rouge,

Considérant le rôle tout particulier que le Comité international de la Croix-Rouge joue de ce fait dans les relations humanitaires internationales,

Souhaitant encourager la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le Comité international de la Croix-Rouge,

1. *Décide* d'inviter le Comité international de la Croix-Rouge à participer en qualité d'observateur à ses sessions et à ses travaux ;
2. *Prie* le Secrétaire général de faire appliquer la présente résolution²⁰.

Dans les débats sur la Résolution 45/6, plusieurs États prirent soin de mettre en exergue la nature et le rôle uniques du CICR pour justifier l'octroi du statut d'observateur à l'organisation en dépit de son caractère non intergouvernemental. Le représentant permanent de l'Italie, qui présenta le projet de Résolution au nom de ses 138 coauteurs, souligna :

De l'avis des auteurs, cette proposition ne doit pas être considérée – et en vérité ne saurait l'être en aucune façon – comme un précédent permettant de répondre favorablement à une quelconque demande de statut semblable émanant d'organisations non gouvernementales. Le rôle spécial – je dirais même unique – conféré au CICR par la communauté internationale et les mandats qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève en font une institution unique en son genre et absolument seule à jouir de son statut [traduction CICR]²¹.

19 Les trois organisations internationales ne revêtant pas un caractère gouvernemental suivantes ont également obtenu le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies en tant qu'organisation internationale : la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (doc. ONU A/RES/49/2, 19 octobre 1994), l'Union interparlementaire (doc. ONU A/RES/57/32, 19 novembre 2002) et le Comité international olympique (doc. ONU 3A/RES/64/3, 20 octobre 2009). La liste des observateurs permanents auprès de l'ONU est disponible sur : <http://www.un.org/fr/sections/member-states/intergovernmental-organizations/index.html>.

20 Résolution AGNU 45/6, *Attribution du statut d'observateur au Comité international de la Croix-Rouge, eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui lui ont été assignés par les Conventions de Genève du 12 août 1949*, 16 octobre 1990. Le CICR a par la suite renoncé à son statut consultatif auprès du Conseil économique et social.

21 Assemblée générale de l'ONU, procès-verbal de la 31^e séance, doc. ONU A/45/PV.31, New York, 16 octobre 1990, p. 76.

Le représentant permanent de l'Inde renforça ces propos dans sa déclaration à l'Assemblée :

M. Barjinder Singh (Inde) : « Nous envisageons d'octroyer ce statut d'observateur eu égard au rôle et aux mandats particuliers qui ont été assignés au CICR par les Conventions de Genève du 12 août 1949. Dans ces conditions, l'Inde est heureuse d'être un des coauteurs de ce projet de résolution. En même temps, [...] ma délégation voudrait suggérer qu'il ne soit pas considéré comme un précédent permettant à d'autres organisations non gouvernementales de demander ou de se voir octroyer le statut d'observateur ; en d'autres termes, le cas du CICR doit être considéré comme un cas unique en ce qui concerne son statut [traduction CICR]²² ».

En outre, le représentant des États-Unis déclara :

M. Moore (États-Unis d'Amérique) : « [Le] CICR est [...] aussi une organisation unique dotée d'une position juridique unique découlant de son mandat [...]. Le mandat particulier du CICR [...] le situe à part des autres organisations ou institutions d'aide humanitaire internationale. C'est en partie la reconnaissance officielle de cette distinction qui a conduit le Comité à rechercher, et les Membres des Nations Unies à octroyer, ce statut d'observateur. Notre décision par consensus ne crée absolument aucun précédent pour toute autre organisation humanitaire, quelle que soit sa valeur, qui voudrait se voir accorder le statut que nous venons d'octroyer au CICR. Aucune autre organisation humanitaire ne possède la personnalité juridique unique du CICR, ainsi qu'en attestent ses responsabilités spécifiques au titre de conventions internationales [traduction CICR]²³ ».

Le traitement accordé par les États au CICR en tant qu'organisation internationale

La reconnaissance d'un statut identique ou au moins équivalent à celui d'une organisation internationale est également démontrée par le fait que le CICR est soit *de jure* soit *de facto* traité par les États comme une organisation internationale. Au moment de la rédaction du présent article, le CICR avait conclu des accords bilatéraux lui attribuant un statut juridique ainsi que des privilèges et immunités identiques à ceux d'autres organisations internationales avec 95 pays. Bon nombre de ces accords comprennent une disposition explicite selon laquelle le CICR jouit d'un statut analogue à celui accordé aux organisations intergouvernementales et d'un traitement qui n'est en aucun cas moins favorable que celui réservé à celles-ci.

22 *Ibid.*, p. 77.

23 *Ibid.*, pp. 81-82. Pour en savoir plus sur le contexte historique et les effets pratiques du changement de statut à l'ONU, voir Christian Koenig, « Considérations juridiques sur le statut d'observateur du Comité international de la Croix-Rouge auprès des Nations Unies », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 73, n° 787, 1991, disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzez9.htm>.

Dans huit autres pays, le CICR a été intégré, sur initiative gouvernementale ou parlementaire, dans le champ d'application de législations nationales qui accordent des privilèges et des immunités aux organisations internationales. Dans certains cas, le pouvoir législatif a dû modifier ou corriger la définition d'« organisation internationale », qui s'appliquait uniquement aux organisations intergouvernementales. Ces mesures législatives étaient le plus souvent justifiées par le mandat et le statut uniques du CICR. Par exemple, en Haïti, le décret étendant au CICR les privilèges et les immunités des organisations internationales, prévoit que :

[Le] Comité international de la Croix-Rouge est une association privée de droit Suisse [sic] ayant son siège social à Genève [...]. Considérant cependant le statut particulier accordé au Comité international de la Croix-Rouge par le droit humanitaire international [sic], son statut d'observateur permanent auprès des Nations Unies et sa spécificité reconnue tant par le Tribunal Pénal pour l'ex-Yougoslavie que par la Cour Pénale Internationale [sic] [et] [c]onsidérant que pour assurer les tâches que lui confie la communauté internationale, le Comité international de la Croix-Rouge doit pouvoir disposer de la protection de la loi ; qu'il convient en conséquence, que la République d'Haïti lui accorde un statut dérogatoire ; [le] Comité international de la Croix-Rouge [bénéficie] de privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l'Organisation des Nations Unies²⁴.

En France, dans son rapport au Sénat sur la proposition de loi visant à accorder au CICR des privilèges et immunités identiques à ceux accordés à l'Organisation des Nations Unies, M. Robert Del Picchia, rapporteur, souligne que :

[L]'initiative parlementaire permet d'éviter tout précédent. Les privilèges accordés [au] 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 particulier²⁵.

Après plusieurs années pendant lesquelles le Département d'État américain a refusé de considérer et de traiter le CICR comme une organisation internationale, un amendement à la loi sur les immunités des organisations internationales (*International Organizations Immunities Act*), suivi par un décret présidentiel, a intégré le CICR dans le champ de cette loi, mettant en avant son mandat et son statut unique pour

24 Préambule et article 1 du Décret relatif au Comité international de la Croix-Rouge, *Journal officiel de la République d'Haïti*, vol. 160, n° 28, 11 avril 2005, pp. 1-4.

25 *Rapport fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée Nationale, relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France*, examiné en commission le 14 mai 2003, p. 16 et disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/102-294/102-2941.pdf>. Dossier législatif disponible sur : <https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl02-203.html> (le rapport décrit de façon détaillée le mandat et les fonctions attribuées au CICR par le droit international et la reconnaissance de son statut juridique unique, similaire à celui d'une organisation internationale, par un nombre important d'États, d'organisations internationales et de juridictions internationales).

justifier le fait de lui accorder un traitement identique à celui d'une organisation internationale :

Le Comité international de la Croix Rouge, au vu de son statut unique d'organisme humanitaire impartial mentionné dans les Conventions de Genève de 1949 et contribuant à leur mise en œuvre, est considéré comme une organisation internationale aux fins de la présente loi et peut se voir appliquer les dispositions de la présente loi de la même façon, dans la même mesure et aux mêmes conditions que ces dispositions s'appliquent à une organisation internationale publique à laquelle les États-Unis participent en application d'un traité ou en vertu d'une loi du Congrès autorisant cette participation ou affectant des fonds à une telle participation [traduction CICR]²⁶.

Afin de donner effet à un accord bilatéral conclu avec le CICR définissant son statut juridique, l'Australie a modifié sa loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales (*Australia's International Organisations (Privileges and Immunities) Act*), qui adoptait une définition restrictive de l'expression « organisation internationale²⁷ ». Dans un document explicatif distribué lors de la présentation au Parlement de l'amendement proposé, le ministère australien des Affaires étrangères expliqua :

Actuellement, la loi permet d'accorder des privilèges et des immunités aux « organisations internationales » et aux « organisations étrangères ». La définition qu'elle donne de ces termes est toutefois trop restrictive pour couvrir le caractère non gouvernemental et indépendant du CICR. Le nouvel article 9D comble cette lacune en permettant l'adoption de règlements conférant des privilèges et immunités au CICR conformément à [l'accord bilatéral définissant son statut juridique conclu entre l'Australie et le CICR]. En intégrant un nouvel article 9D plutôt qu'en élargissant la définition des expressions « organisation internationale » ou « organisation étrangère », il est garanti que la modification de la loi en vue d'établir un fondement juridique pour attribuer des privilèges et des immunités au CICR, n'englobera pas involontairement d'autres organisations. Cela permet également de s'assurer que les privilèges et immunités conférés au CICR se limitent à ceux énoncés dans [l'accord de statut bilatéral conclu entre l'Australie et le CICR] [traduction CICR]²⁸.

Le fait que des États et des organisations internationales reconnaissent et considèrent le CICR comme une organisation internationale est également manifeste dans la

26 Loi sur les immunités des organisations internationales (*International Organizations Immunities Act*), 9 décembre 1945 (approuvée le 29 décembre 1945), article 288f-3, disponible sur : www.law.cornell.edu/uscode/text/22/288f-3. Cet article a été introduit par le décret présidentiel n° 12643 signé le 23 juin 1988 conformément à l'article 743 de la loi sur les relations extérieures (*Foreign Relations Authorization Act*), exercices 1988 et 1989 (PL 100-204), afin d'élargir la définition restrictive, figurant dans la loi de 1945, des organisations internationales en tant qu'organisations intergouvernementales et de permettre que cette loi devienne applicable au CICR.

27 *Op. cit.* note 9.

28 Australie, ministère des Affaires étrangères, *International Organisations (Privileges and Immunities) Amendment Bill* (projet d'amendement à la loi sur les privilèges et immunités des organisations internationales), 12 juin 2013, *Explanatory Memorandum*, disponible sur : <http://parlinfo.aph.gov.au>.

pratique. La correspondance et les communications officielles entre le CICR et les États se fait généralement sous forme de notes verbales, conformément à la pratique diplomatique entre les États et les organisations internationales. À Genève, où le CICR a son siège, de nombreux Représentants permanents d'États membres de l'ONU et d'autres organisations internationales intègrent le CICR dans leurs champ d'action et les visites de courtoisie des Représentants permanents entrants et sortants au président du CICR sont devenues une pratique courante. Dans la plupart des pays où le CICR assure une présence permanente, son ministère référent est le ministère des Affaires étrangères et plus précisément le service en charge des relations avec les organisations internationales. Le CICR figure généralement au répertoire des États et organisations internationales ayant une représentation officielle dans le pays. Les circulaires envoyées par le ministère des Affaires étrangères aux missions diplomatiques et aux organisations internationales – contenant des informations pertinentes pour leur délégation et leurs dirigeants – sont généralement également envoyées au CICR. Les collaborateurs expatriés du CICR sont connus du ministère des Affaires étrangères et souvent accrédités auprès de ce dernier ; les véhicules du CICR se voient attribuer des plaques diplomatiques, comme bien d'autres organisations internationales. Le chef de délégation du CICR dans un pays hôte reçoit généralement un traitement équivalent à celui accordé aux chefs de mission diplomatique ou aux représentants nationaux d'organisation internationale. Le Président du CICR bénéficie généralement d'un traitement équivalent à celui réservé aux chefs d'État et de gouvernement ou aux plus hauts responsables des organisations internationales, tel le Secrétaire général de l'ONU.

S'agissant des organisations internationales, il a été indiqué précédemment qu'une trentaine d'organisations intergouvernementales internationales et régionales ont accordé le statut d'observateur au CICR et le considèrent comme une organisation internationale. Ce statut a également été reconnu par les juridictions pénales internationales, qui lui confèrent également des privilèges et immunités spécifiques²⁹.

Les privilèges et immunités du CICR : sources et raisons d'être

Avant d'examiner en détail les privilèges et immunités du CICR, le présent article explique ici pourquoi les États accordent des privilèges et des immunités au CICR (raisons d'être) et comment ils procèdent pour ce faire (sources).

Sources juridiques

En tant qu'organisation internationale dont la mission est d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence, le CICR agit tant dans l'ordre juridique international que dans l'ordre juridique interne des États. Comme il s'agit de deux cadres juridiques différents, il convient d'établir une

²⁹ Pour une présentation complète de la jurisprudence et des règlements de procédure et de preuve des juridictions pénales internationales, voir Mémoire, « Le privilège du CICR de ne pas divulguer des informations confidentielles », publié dans le présent numéro de la *Sélection française de la Revue*.

distinction entre la personnalité juridique et les privilèges et immunités dont le CICR jouit sur le plan international – régis exclusivement par le droit international – et ceux dont il bénéficie à l'échelle nationale – lesquels, selon le système juridique propre à chaque État, sont réglementés soit uniquement par la législation nationale soit par celle-ci et le droit international.

Ordre juridique international

La personnalité juridique internationale du CICR – qui découle directement de son mandat conventionnel – a été examinée en détail dans la partie précédente³⁰.

S'agissant du privilège du CICR de ne pas divulguer des informations confidentielles, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a expliqué, dans l'affaire Simić, qu'il est à la fois implicite dans les traités qui consacrent le mandat international du CICR et ancré dans le droit international coutumier :

72. Le CICR a un rôle central dans le régime établi par les Conventions de Genève et leurs Protocoles pour veiller au respect d'un certain nombre de normes humanitaires fondamentales. Ce rôle est unique. (...) Les Conventions de Genève et leurs Protocoles doivent être interprétés à la lumière de leurs but et objet fondamentaux, tel que décrit ci-dessus, et ce sont les raisons pour lesquelles ils doivent être interprétés comme conférant au CICR le pouvoir et les moyens de s'acquitter efficacement de son mandat [traduction CICR].

73. L'analyse [de la Chambre de Première instance, fondée sur les observations des Parties] a clairement indiqué que le droit de ne pas divulguer des informations liées aux activités du CICR en mains de ses employés lors de procédures judiciaires, est nécessaire au CICR pour l'accomplissement efficace de son mandat. La Chambre de Première instance a ainsi jugé que les Parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles ont souscrit à une obligation conventionnelle de garantir la non-divulgaration d'informations relatives aux activités du CICR en mains d'un employé de ce dernier lors de procédures judiciaires et que, réciproquement, le CICR est en droit d'insister sur cette non-divulgaration auprès des Parties aux Conventions de Genève et à leurs Protocoles. À ce titre, les Parties doivent être considérées comme ayant accepté les principes fondamentaux de fonctionnement du CICR, qui sont l'impartialité, la neutralité et la confidentialité et en particulier le fait que la confidentialité est nécessaire en vue de l'accomplissement effectif par le CICR de ses fonctions [traduction CICR].

74. La ratification des Conventions de Genève par 188 États peut être considérée comme le reflet de l'*opinio juris* de ces États Parties qui, conjuguée à la pratique générale des États à l'égard du CICR [...] conduit la Chambre de première instance à conclure que le droit international coutumier confère au CICR un privilège de non-divulgaration [des informations relatives à ses activités] [traduction CICR]³¹.

30 *Op. cit.* note 16.

31 TPIY, *Le Procureur c. Simić et consorts*, *op. cit.* note 16, par. 72-74.

Ordre juridique interne

Dans la majorité des pays où le CICR jouit de privilèges et d'immunités, ceux-ci sont établis par un accord bilatéral entre le CICR et l'État³². Au moment de la rédaction du présent article, le CICR avait conclu 95 accords de ce type, dont la plupart avec des pays où il assure une présence permanente ou y conduit des activités³³. Les dispositions de tels accords concordent, dans une large mesure, avec les dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies³⁴. Dans huit pays, le CICR a obtenu des privilèges et des immunités par l'extension du champ d'application d'une législation nationale établissant les privilèges et immunités des organisations internationales, afin d'y intégrer le CICR³⁵. Comme une telle législation nationale a généralement pour objectif de mettre en oeuvre la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, elle reprend en principe les privilèges et immunités fixés par cette Convention.

Bien que la majorité des accords bilatéraux portant sur son statut juridique, conclus entre le CICR et les États hôtes, reprennent, dans une large mesure, les mêmes privilèges et immunités que ceux accordés aux Nations Unies, ces accords sont mieux adaptés au caractère et au mandat spécifiques du CICR et incluent certains privilèges et immunités qui sont soit absents, soit seulement implicites dans la Convention des Nations Unies et les législations nationales transposant cette Convention dans l'ordre juridique interne³⁶.

32 À l'instar des traités bilatéraux, ces accords nécessitent, dans de nombreux États, une loi de ratification pour entrer pleinement en vigueur.

33 Les accords portant sur le statut juridique du CICR sont négociés et conclus dans le cadre d'un dialogue bilatéral et confidentiel entre le CICR et l'État hôte. De ce fait, le CICR n'a pas à divulguer l'existence ou le contenu de tels accords.

34 Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961, 500 RTNU 95 (entrée en vigueur le 24 avril 1964) et Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946, 1 RTNU 15 et 90 RTNU 327 (entrée en vigueur le 17 septembre 1946), toutes deux disponibles sur : https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_fr. Les dispositions de la Convention des Nations Unies concordent également avec celles des traités instituant les privilèges et les immunités d'autres organisations internationales, telles que les institutions spécialisées des Nations Unies, l'Organisation internationale du travail, 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, Organisation mondiale de la Santé et l'Organisation mondiale du commerce, tous disponibles sur : https://treaties.un.org/Pages/Home.aspx?clang=_fr. Pour des exemples de cas où les dispositions des accords portant sur le statut juridique du CICR diffèrent de celles de la Convention de Vienne et de la Convention des Nations Unies, voir *supra*, note 35.

35 Exemples accessibles au public : loi australienne sur les privilèges et immunités des organisations internationales (*Australia's International Organizations (Privileges and Immunities) Act*), telle que modifiée en 2013 ; loi malaisienne sur les privilèges et immunités des organisations internationales (*Malaysia's International Organizations (Privileges and Immunities) Act*), telle que modifiée en 2011 ; et loi des États-Unis sur les immunités des organisations internationales (*International Organizations Immunities Act*), telle que modifiée en 1988 (toutes mentionnées *op. cit.* note 9) ; et loi française n° 2003-475 du 4 juin 2003 relative aux privilèges et immunités de la délégation du Comité international de la Croix-Rouge en France, disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604191> ; ainsi que l'ordonnance de Hong Kong relative à l'octroi de privilèges et d'immunités au Comité international de la Croix-Rouge et à ses délégués à Hong Kong, ainsi qu'à fins connexes, 1989, disponible sur : www.legislation.gov.hk/blis_ind.nsf/CurEngOrd/F6705D2C1B4FC530C82564830033925F?OpenDocument.

36 Exemples : le fait que le pays hôte décide de ne pas autoriser la divulgation d'informations confidentielles du CICR dans une procédure judiciaire ; la mention explicite de l'immunité de témoignage des

Pourquoi le CICR a-t-il besoin de privilèges et d'immunités ?

Le régime juridique des privilèges et immunités des organisations internationales repose sur le principe de fonctionnalité, bien décrit – quoique sommairement – à l'article 105 de la Charte des Nations Unies qui prévoit que les organisations internationales (en l'occurrence l'ONU) devraient « jouir des privilèges et immunités qui [leur] sont nécessaires pour atteindre [leurs] buts³⁷ ». En application de la Charte, le principe de fonctionnalité est devenu le principe directeur principal de l'octroi de privilèges et d'immunités aux organisations internationales³⁸. Les travaux préparatoires de la Charte des Nations Unies décrivent plus largement ce principe, notamment la nécessité intrinsèque du principe de garantir l'indépendance de l'organisation :

Les termes « *privilèges* » et « *immunités* » désignent d'une manière générale tout ce qui pourra s'avérer nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au fonctionnement libre de ses organes, à l'exercice indépendant des fonctions et attribution de leurs agents [...]. Mais il est un principe certain, c'est que nul État membre ne saurait entraver en quoi que ce fût le fonctionnement de l'Organisation³⁹.

Miller explique en outre que :

Les rédacteurs d'une version antérieure de ce texte ont indiqué qu'ils avaient « jugé bon d'éviter le terme “diplomatique” et qu'ils a[vaient] préféré le remplacer par une norme plus appropriée, fondée, en raisons des buts de l'Organisation, sur la nécessité de réaliser ses objectifs et, dans le cas [des] fonctionnaires de l'Organisation, d'exercer leurs fonctions de façon indépendante » [traduction CICR]⁴⁰.

L'article 105 de la Charte des Nations Unies prévoit que l'Assemblée générale peut formuler des recommandations en vue de fixer les modalités d'application de ces privilèges et immunités. C'est ce que fit l'Assemblée en adoptant la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies en 1946, devenue, dans une large mesure, le texte de référence pour la définition des privilèges et immunités d'autres organisations internationales⁴¹. L'objet de cette Convention, tel

collaborateurs du CICR ; l'octroi explicite de droits en matière de trafic aérien et l'exemption de taxes de survol et d'atterrissage ; l'attribution de fréquences radio spécifiques au CICR ; et l'immunité des membres du personnel (voir *supra* l'examen détaillé des privilèges et immunités spécifiques).

37 Pour en savoir plus sur le principe de fonctionnalité, voir Anthony J. Miller, « The Privileges and Immunities of the United Nations », *International Organizations Law Review*, vol. 6, 2009, pp. 9-23 et 62.

38 C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, Stevens & Sons and Oceana Publications, Londres et New York, 1961, p. 18.

39 Documents de la Conférence des Nations Unies sur les organisations internationales, San Francisco, 1945, vol. 13, doc. 933, 12 juin 1945, pp. 783-784. (souligné dans l'original).

40 A. J. Miller, *op. cit.* note 37, p. 15 ; voir également *supra* note 24.

41 Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, *op. cit.* note 34.

que décrit par le Rapporteur de la Sixième commission, reflète également le principe de fonctionnalité :

Il est important qu'en établissant cette grande Organisation internationale nouvelle, nous ne demandons pas de privilèges et immunités dépassant ceux qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'Organisation ; toute politique différente ne manquerait pas de porter inutilement atteinte à la souveraineté nationale des États membres. D'autre part, il importe également d'assurer à l'Organisation la jouissance des privilèges et immunités nécessaires. En accorder trop peu aurait pour effet d'entraver l'Organisation [...] dans l'accomplissement de ses fonctions [traduction CICR]⁴².

Pour Jenks, le principe de fonctionnalité et sa composante, le principe d'indépendance, sont « des principes qui sont aujourd'hui considérés comme le fondement des immunités internationales⁴³ ». Il explique que la raison d'être des privilèges et des immunités des organisations internationales « ne concerne pas le statut, la dignité ou les privilèges des individus, mais les éléments d'une indépendance fonctionnelle nécessaire pour soustraire les institutions internationales d'un contrôle national et leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités de façon impartiale [traduction CICR]⁴⁴ ».

En résumé, les privilèges et les immunités sont des outils accordés à une organisation internationale pour lui permettre de véritablement exécuter le mandat ou les fonctions qui lui sont confiés par la communauté internationale et de le faire en toute indépendance et de manière efficace. Dans ce sens, le mandat et les fonctions du CICR – consacrés dans les Conventions de Genève de 1949, leurs Protocoles additionnels et les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – constituent tant le fondement juridique que la raison d'être de sa personnalité juridique et de ses privilèges et immunités, et, en définissent aussi, comme nous le verrons plus loin, les limites⁴⁵. Dans le cadre de sa mission et de son mandat, le CICR met strictement en œuvre les Principes fondamentaux et ses modalités de travail habituelles. Comme nous le verrons plus en détail ci-dessous, les principes de neutralité et d'indépendance sont particulièrement importants, tout comme la confidentialité, entendue comme un mode opératoire du CICR, qui découle directement de ces principes⁴⁶. Indispensables au CICR pour s'acquitter de

42 Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa 1^{re} session, séances plénières de l'Assemblée générale, documents officiels, 10 janvier-14 février 1946, compte rendu de la séance plénière du 13 février 1946, p. 452.

43 Bien qu'ils signifient essentiellement la même chose d'un point de vue juridique, il convient de distinguer le principe d'indépendance en tant que principe de droit international régissant les privilèges et immunités des organisations internationales et le principe d'indépendance comme Principe fondamental du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Voir *infra* note 46.

44 C. W. Jenks, *op. cit.* note 38, p. 17.

45 Voir aussi *supra* notes 23-27.

46 Pour de plus amples informations sur les Principes fondamentaux du CICR, voir ci-dessous. Pour les modalités de travail habituelles du CICR, voir CICR, « Les démarches du Comité international de la Croix-Rouge en cas de violations du droit international humanitaire ou d'autres règles fondamentales qui protègent la personne humaine en situation de violence », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 87, *Sélection française* 2005, pp. 351-360 (disponible sur : <https://www.icrc.org/fre/assets/files/>

son mandat à travers le monde, ces principes sont autant de raisons supplémentaires pour lui accorder des privilèges et des immunités.

À la lumière de ce qui précède et en application du principe de fonctionnalité, les privilèges et immunités du CICR servent un quadruple objectif. Ils contribuent à :

- assurer et faciliter une capacité opérationnelle efficace, rapide et indépendante, permettant au CICR de remplir son mandat et ce, au coût le plus bas possible ;
- garantir la capacité du CICR à agir en tant qu'acteur humanitaire neutre, indépendant et impartial et – élément aussi important – à être perçu comme tel ;
- protéger la nature confidentielle de l'action du CICR ; et
- faciliter la bonne gestion des ressources financières, administratives et humaines.

Avant d'exposer plus en détail les privilèges et immunités indispensables pour remplir ce quadruple objectif, il convient de distinguer deux catégories d'entités bénéficiant de ces privilèges et immunités. Si ceux-ci visent tous à renforcer la capacité de l'institution à s'acquitter de son mandat, certains s'appliquent à l'institution elle-même – autrement dit, au CICR, qui en est le premier et principal bénéficiaire – tandis que d'autres s'appliquent aux personnes représentant l'institution ou travaillant pour elle⁴⁷. Sur ce dernier point, précisons d'emblée que les privilèges et immunités dont elles bénéficient leur sont accordés dans l'intérêt du CICR et non pour leur avantage personnel.

Les privilèges, facilités et immunités nécessaires au CICR pour l'exécution de son mandat

La présente partie traite des privilèges, facilités et immunités⁴⁸ nécessaires pour que le CICR puisse s'acquitter efficacement de son mandat et mener des activités humanitaires en pleine conformité avec ses Principes fondamentaux et ses modalités

other/icrc_001_0893.pdf) et CICR, *Le CICR : sa mission et son action*, Genève, mars 2009, disponible sur : https://shop.icrc.org/le-cicr-sa-mission-et-son-action.html?___store=fr.

47 Il s'agit des représentants (c'est-à-dire des membres du Comité) et des collaborateurs du CICR, car ils constituent la très grande majorité des personnes par l'intermédiaire desquelles le CICR s'acquitte de son mandat et mène ses activités. Toutefois, leurs privilèges et immunités s'étendent également aux personnes qui contribuent directement à l'exécution du mandat du CICR et à la mise en oeuvre de ses activités, même temporairement ou occasionnellement. Ce peut être des consultants ou des employés et bénévoles des Sociétés nationales qui ont été détachés auprès du CICR pour une période déterminée ou qui participent à des opérations spécifiques de l'institution comme membres à part entière d'une équipe du CICR. Voir aussi Tribunal pénal international pour le Rwanda, *Le Procureur c. Muvunyi*, Reasons for the Chamber's Decision on the Accused's Motion to Exclude Witness TQ, affaire n° ICTR-2000-55A-T, 15 juillet 2005, par. 17-18.

48 « La distinction entre immunité et privilège n'est pas facile à établir avec précision. Les termes sont souvent utilisés indifféremment, mais, en règle générale, un privilège implique une sorte d'exemption de respecter certaines règles ou lois [...], tandis qu'une immunité n'implique pas d'exemption de respecter le droit positif, mais confère une protection d'ordre procédural face à l'engagement de poursuites dans l'État hôte [traduction CICR] » Sir Ivor Roberts (dir.), *Satow's Diplomatic Practice*, 6^e éd., Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 121. Bien que la plupart des traités internationaux traitant de ce sujet mentionnent seulement les « privilèges » et les « immunités » dans leurs titres, un certain nombre de leurs dispositions ne correspondent en fait à aucune de ces définitions, mais se réfèrent plutôt à des « facilités » accordées par les États aux organisations internationales pour leur permettre d'exercer leurs fonctions, par exemple, des facilités de communications, de réglementations monétaires et de change, ou de rapatriement pour les personnels et leurs proches.

de travail habituelles, en particulier la confidentialité. Ces privilèges, immunités et facilités correspondent à la spécificité du mandat et des activités du CICR, de son identité, de ses modalités de travail et des contextes dans lesquels il opère. Si bon nombre de ces privilèges, facilités et immunités sont similaires ou même identiques à ceux dont bénéficient la plupart des organisations internationales, ils sont parfois différents, afin de prendre en compte la spécificité de l'institution et des situations dans lesquelles elle est mandatée pour agir⁴⁹.

La capacité juridique et les facilités et privilèges, administratifs et financiers

La capacité juridique dans l'ordre juridique interne

La reconnaissance de la personnalité juridique internationale du CICR dans l'ordre juridique interne fait généralement l'objet des toutes premières dispositions d'un accord bilatéral ou d'une loi établissant les privilèges et immunités du CICR⁵⁰. C'est là une disposition essentielle, car elle établit la capacité juridique du CICR à conclure des contrats, à acquérir des biens immobiliers et à en disposer, et à ester en justice dans le pays hôte. En cela, elle constitue souvent une condition *sine qua non* d'une opérationnalité administrative élémentaire, car elle permet au CICR d'embaucher du personnel, de louer ou d'acquérir des locaux, d'ouvrir et de gérer des comptes bancaires, ou encore d'acheter des biens et du matériel nécessaires à son fonctionnement et ses opérations. La capacité juridique du CICR lui permet donc de conduire ses activités opérationnelles tout en lui facilitant la gestion administrative et financière, ainsi que de ses ressources humaines.

Les facilités et privilèges administratifs et financiers

Les facilités et privilèges administratifs garantissent au CICR la capacité de pouvoir exécuter son mandat et ses opérations en toute indépendance, rapidement et efficacement, en réduisant les charges et obstacles administratifs. Ils contribuent également à faciliter une gestion administrative et des ressources humaines à une échelle globale. Les facilités et privilèges financiers permettent de minimiser les dépenses de l'institution et favorisent une gestion globale souple et efficace de ses ressources financières. Ils permettent également de garantir que ces ressources sont dépensées, autant que possible, au bénéfice direct des victimes que le CICR est mandaté pour protéger et assister.

49 *Op. cit.* note 35.

50 Walter souligne à juste titre qu'« il faut faire une distinction entre la personnalité juridique nationale et la personnalité juridique internationale. La personnalité juridique internationale n'implique pas forcément de personnalité juridique nationale et vice-versa. Pour de nombreuses organisations internationales, il ne suffit pas de jouir d'une personnalité juridique internationale ; pour leur bon fonctionnement, elles ont également besoin d'être dotées d'une personnalité juridique dans l'ordre juridique national [...] des États [traduction CICR] » C. Walter, *op. cit.* note 16, par. 27.

Le CICR, en tant qu'institution, est le bénéficiaire principal des facilités et privilèges administratifs et financiers lui permettant d'atteindre ces objectifs. Ils comprennent :

- le droit de détenir des fonds en monnaie nationale ou en devises et d'autres avoirs financiers et d'ouvrir des comptes en n'importe quelle monnaie, sans être soumis aux lois et règlements en matière de contrôle des changes ou autre ;
- le droit de transférer librement des fonds en monnaie nationale ou en devises, à destination, à partir et à l'intérieur du pays, et de convertir librement ses avoirs en d'autres devises au taux de change le plus favorable au moment de la conversion ;
- l'exonération de tout impôt direct, sauf lorsque ces impôts constituent la rémunération de services d'utilité publique ;
- l'exemption, la remise ou le remboursement de tous les impôts indirects (y compris la taxe sur la valeur ajoutée) payés par le CICR, notamment ceux concernant les services, les contrats de construction et d'achats de biens à usage officiel et de biens destinés aux programmes d'assistance du CICR dans le pays hôte ou dans un pays tiers ;
- l'exemption des droits de douane, droits à l'importation ou autre charge équivalente et des taxes et restrictions pour les importations, les exportations et le transit de biens et de matériel (y compris les publications et le matériel audiovisuel du CICR) à usage officiel et/ou destinés aux programmes d'assistance du CICR dans le pays ou dans un pays tiers, ainsi que pour le transit de ces biens et matériel à travers le pays ; l'octroi de droits en matière de trafic aérien et l'exemption de droits de survol et de redevance d'atterrissage pour les aéronefs assurant un trajet vers ou dans le pays ou le survolant ;
- la liberté d'utiliser, à des fins officielles et sans aucune interférence, les moyens de communication qu'il estimera les mieux appropriés, en particulier pour tous ses contacts avec le siège à Genève et ses bureaux dans le monde, avec d'autres organismes et organisations internationaux, avec les services du gouvernement, ainsi qu'avec des personnes morales ou privées ;
- le droit d'installer dans ses locaux tous les types de matériel de télécommunication et d'utiliser des appareils mobiles à l'intérieur du territoire national, qui seront exonérés des frais de concession, ainsi que de tous autres frais, droits, taxes et charges afférents ;
- l'attribution de fréquences radioélectriques, conformément à la Résolution n° 10 (Rév. CMR-2000) de l'Union internationale des télécommunications⁵¹ ;
- un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux organisations internationales intergouvernementales ou aux missions diplomatiques étatiques dans le cadre des communications officielles ;
- l'immatriculation de ses véhicules en tant que véhicules de missions diplomatiques et l'attribution de plaques d'immatriculation diplomatiques ; et

51 Union internationale des télécommunications, résolution 10, « Utilisation de télécommunications hertziennes bidirectionnelles par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge », Rév. CMR-2000, adoptée par la Conférence mondiale des radiocommunications, Istanbul, 2000, disponible sur : https://www.itu.int/dms_pub/itu-s/oth/02/01/S020100002E4002PDDF.PDF.

- l'autorisation de posséder, de détenir, de se voir cédé, aliéné, loué ou transféré toute terre ou tout intérêt foncier, pour les besoins de l'institution ou pour y loger son personnel expatrié ou y installer des bureaux.

On voit assez bien comment ces privilèges et facilités contribuent à l'administration harmonieuse et efficace des opérations et des infrastructures du CICR, ainsi qu'à minimiser les coûts et les dépenses de l'institution. Indirectement, ils permettent aussi de garantir que les États sur le territoire desquels le CICR assure une présence permanente n'en tirent pas des avantages financiers directs et, de ce fait, qu'ils contribuent également à garantir à la fois l'indépendance du CICR vis-à-vis des États hôtes et l'égalité entre tous les États parties aux traités conférant au CICR un mandat international. D'ailleurs, la capacité de réduire les coûts indirects, encore appelés « frais généraux », à un minimum absolu répond aussi aux attentes légitimes des donateurs qui souhaitent que la plus grande part de leurs contributions soit, autant que possible, affectée directement aux victimes que le CICR est mandaté pour protéger et assister⁵².

Quelques exemples pratiques permettent de comprendre comment ces facilités et privilèges contribuent à rendre les opérations humanitaires plus rapides, plus efficaces et plus indépendantes. Par exemple, l'exemption de restrictions sur l'importation des biens et du matériel destinés aux programmes d'assistance est indispensable pour répondre rapidement aux besoins médicaux urgents sur le terrain, lorsque le pays ne dispose pas, ou en quantité insuffisante, du matériel médical ou des médicaments nécessaires. Des restrictions injustifiées, opposées par la législation nationale concernant le type ou la quantité de matériel ou de médicaments pouvant être importés, peuvent empêcher le CICR de fournir une réponse appropriée – aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif – aux besoins des populations affectées. En outre, les procédures à respecter pour obtenir l'autorisation d'importer certains biens ou équipements, ou pour surmonter des restrictions, sont généralement lourdes et longues. Une exemption pour les biens et équipements destinés aux programmes d'assistance du CICR peut, souvent, sauver la vie des victimes que le CICR vise à assister.

Un autre exemple concerne la nécessité d'accorder des droits en matière de trafic aérien. Le CICR utilise souvent ses propres avions, plutôt que des avions commerciaux, gouvernementaux ou appartenant à d'autres organisations internationales. L'objectif est de s'assurer qu'il peut mener ses activités lorsque les autres avions sont indisponibles ou non autorisés à voler et/ou de veiller à être perçu, par toutes les parties au conflit, ainsi que par les victimes auxquelles il apporte protection et assistance, comme un acteur humanitaire véritablement neutre et indépendant (condition *sine qua non* pour garantir sa sécurité et son accès). Il est donc nécessaire que le CICR bénéficie de droits en matière de trafic aérien et qu'il soit exempté des

52 Le CICR est financé principalement par des contributions volontaires des États parties aux Conventions de Genève, qui représentent environ 80 % de son budget. Parmi les autres donateurs, on trouve des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des organisations supranationales (comme la Commission européenne) et des donateurs publics et privés. Le CICR rend publiquement compte de son travail et de ses dépenses dans son Rapport annuel. Pour plus d'informations, voir : <https://www.icrc.org/fr/qui-nous-sommes/finances>.

droits de survol et des taxes d'atterrissage. Par ailleurs, les plaques d'immatriculation diplomatiques indiquent clairement que l'institution jouit d'un statut international et donc de privilèges et d'immunités, sans avoir à en expliquer « pourquoi » et « comment » de façon détaillée. Les plaques d'immatriculation diplomatiques, de même que l'identification visuelle des véhicules du CICR⁵³, facilitent et accélèrent souvent le passage aux postes frontières, aux points de contrôle et aux barrages routiers. Enfin, le droit d'installer et d'utiliser du matériel mobile de radiocommunication et de télécommunication, et de bénéficier de fréquences radioélectriques spécifiques demeure essentiel, même à l'ère des *smartphones* et des connexions par satellite. En effet, la radio est le seul moyen de communication qui fonctionne toujours, même dans les situations où les lignes téléphoniques et la connexion à Internet sont coupées en raison des conditions météorologiques, des catastrophes naturelles, des hostilités ou d'autres formes de violence, d'accidents ou d'interventions d'origine humaine. Indispensable pour assurer la sécurité de son personnel et pour coordonner et mettre en œuvre ses activités humanitaires, la radio est encore d'une importance capitale pour le CICR aujourd'hui.

Les représentants et les collaborateurs du CICR qui travaillent dans des pays dont ils ne sont ni ressortissants ni résidents, jouissent aussi de facilités et de privilèges administratifs et financiers. Ils ne sont pas accordés à titre personnel, mais plutôt aux fins de favoriser une bonne gestion, administrative et financière, des ressources humaines expatriées du CICR. Ils comprennent :

- le droit d'importer, en franchise de taxe leurs effets personnels, y compris leurs véhicules, et de bénéficier des mêmes franchises lors de leur départ ;
- le droit de vendre leurs biens personnels aux mêmes conditions que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques ;
- dans une situation de conflit armé ou d'autres situations d'urgence, toutes les facilités nécessaires pour pouvoir, s'ils le désirent, quitter le pays par la voie qu'ils considèrent la plus sûre et la plus rapide ;
- les mêmes privilèges que les membres des missions diplomatiques en ce qui concerne les facilités de change ;
- l'exemption de tout impôt sur les salaires et autres émoluments payés par le CICR ou avec des fonds provenant de l'extérieur du pays en général.

53 Afin de permettre une identification simple et rapide, les véhicules, bateaux et aéronefs du CICR arborent généralement le logo de l'institution (une croix rouge sur fond blanc entourée d'un double cercle contenant le texte « COMITÉ INTERNATIONAL GENÈVE ») sur tous les côtés, et selon les circonstances, également sur le toit.

Les privilèges et immunités nécessaires à l'application des Principes fondamentaux de neutralité, d'indépendance et d'impartialité ainsi qu'au respect de la confidentialité comme mode opératoire

Dans le cadre de ses opérations, le CICR adhère strictement à ses Principes fondamentaux de neutralité, d'impartialité et d'indépendance⁵⁴. En tant qu'acteur humanitaire neutre, il s'abstient de prendre parti – ou d'être perçu comme prenant parti – dans les conflits armés ou d'autres situations de violence, ou de s'engager dans des controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique. En vertu du principe d'impartialité, le CICR s'efforce d'apporter protection et assistance aux victimes dans le but de répondre à leurs besoins, sans considération de nationalité, d'appartenance, de race, d'origine ethnique, de sexe, d'âge, de religion ou de convictions politiques. Cela lui permet d'établir ses priorités d'actions en fonction du degré d'urgence et de la nature des besoins des personnes affectées. L'indépendance du CICR – non seulement vis-à-vis des États et des organisations internationales mais aussi d'autres personnes, groupes ou entités cherchant à exercer une pression ou une influence dans les situations de conflit armé ou d'autres situations de violence – signifie qu'il dispose de l'autonomie nécessaire pour accomplir le mandat exclusivement humanitaire qui lui a été confié. De plus, cette indépendance contribue directement à renforcer sa capacité à être neutre et impartial, et à être perçu comme tel, lorsqu'il répond aux besoins sur le terrain. De ces principes découle directement la confidentialité, un mode opératoire du CICR qui lui permet de tenter de convaincre les parties à des conflits armés ou d'autres situations de violence, de respecter les obligations qui leur incombent en vertu du droit international et de traiter les problèmes humanitaires, par un dialogue confidentiel et bilatéral⁵⁵.

Il est largement admis que ces principes et la confidentialité comme mode opératoire qui en découle, sont indispensables à l'exercice du mandat du CICR et à l'accomplissement de ses fonctions. En y adhérant, le CICR peut gagner et maintenir la confiance tant des parties aux conflits armés que des victimes, ainsi que de tous les acteurs impliqués dans d'autres situations de violence. Cette confiance s'est révélée vitale pour obtenir l'accès à des zones et à des populations affectées par des conflits armés et d'autres situations de violence, comme pour garantir la sécurité des personnels du CICR.

Nous répertorions ci-dessous les privilèges et les immunités dont jouissent le CICR et ses personnels. Ils sont garants de la capacité de l'institution à appliquer les Principes fondamentaux et à respecter son engagement de confidentialité. Nous les illustrerons ensuite par quelques exemples concrets.

54 Le CICR se conforme aux sept Principes fondamentaux énoncés dans le préambule des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (*op. cit.* note 3) et, en tant que composante du Mouvement, il est lié par ces Principes. Les trois principes mentionnés ici sont néanmoins ceux qui concernent directement les privilèges et les immunités du CICR ; ils constituent des éléments de leur assise juridique et justifient leur existence.

55 Pour davantage d'informations, voir *Mémorandum*, *op. cit.* note 28.

Privilèges et immunités accordés au CICR en tant qu'institution :

- l'immunité, pour l'institution, de ses biens et ses avoirs, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, de toute forme de procédure judiciaire ou administrative ;
- l'inviolabilité de ses locaux, biens et avoirs, où qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, notamment l'exemption de perquisition, de réquisition, de confiscation, d'expropriation, ou de toute autre forme de contrainte exécutive, judiciaire, administrative ou législative ;
- l'inviolabilité de ses archives et, d'une manière générale, de tous les documents (y compris les documents ou données électroniques) qui lui appartiennent ou qui sont détenus par lui, où qu'ils se trouvent ;
- l'exemption de l'obligation de fournir des preuves dans des procédures judiciaires ;
- la liberté d'utiliser, à des fins officielles et sans aucune interférence, les moyens de communication qu'il estimera les mieux appropriés, en particulier pour tous ses contacts avec le siège à Genève, avec d'autres organismes et organisations internationaux, avec les services du gouvernement, ainsi qu'avec des personnes morales ou privées;
- le droit d'expédier et de recevoir sa correspondance par courrier ou sacs scellés, auxquels s'appliqueront les mêmes immunités et les mêmes privilèges qu'au courrier et aux valises diplomatiques, à condition que ces sacs portent à l'extérieur des marques visibles de la nature de leur contenu et qu'ils ne contiennent que des documents, des données ou des biens à usage officiel ; et
- l'engagement du pays hôte à respecter le caractère confidentiel des rapports, lettres et autres communications adressés par le CICR à des représentants gouvernementaux, ce qui implique de n'en divulguer le contenu à quiconque hormis le destinataire prévu et de ne pas en autoriser l'utilisation dans le cadre de procédures judiciaires sans le consentement préalable et écrit du CICR.

Privilèges et immunités des représentants et des collaborateurs du CICR⁵⁶

En ce qui concerne les actes, les omissions, les propos oraux et écrits, ou les informations obtenues dans l'exercice de leurs fonctions et même après avoir quitté le service du CICR, ils bénéficient de :

- immunité contre toute procédure judiciaire ou administrative ;
- intégrité de leur personne, y compris l'immunité contre l'arrestation ou la détention et la saisie de leurs bagages personnels ;
- inviolabilité de leurs résidences privées, véhicules, documents, manuscrits et autres effets personnels ;
- exemption de l'obligation de témoigner dans une procédure judiciaire ou d'être contraints de fournir des éléments de preuve.

56 Les privilèges et immunités sont accordés aux personnes par l'intermédiaire desquelles le CICR exécute son mandat, c'est-à-dire, toutes les personnes affectées par le CICR à l'accomplissement de ses fonctions ou qui représentent le CICR en tant que membres de son organe dirigeant.

Et pendant toute la durée de leur emploi au CICR :

- exemption de toute taxe d'immigration, de toutes mesures restrictives à l'immigration et de toute formalité d'enregistrement ; l'État leur délivrera, sans frais et dans les meilleurs délais, les documents de voyage et visas requis, ainsi que tout autre certificat nécessaire ;
- exemption de toute obligation de service national ; et
- liberté de mouvement pour circuler sur le territoire national, en sortir et y entrer.

Outre les immunités et privilèges mentionnés ci-dessus, le chef ou la cheffe de la délégation du CICR et son adjoint(e) jouissent généralement du même statut que celui accordé aux agents diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 16 avril 1961⁵⁷.

À l'instar de la plupart, voire de l'ensemble, des conventions multilatérales et des accords de statut bilatéraux réglementant les privilèges et les immunités des organisations internationales, les accords portant sur le statut juridique du CICR ou les législations nationales équivalentes, comprennent systématiquement une immunité contre toute procédure judiciaire ou administrative (également appelée « immunité de juridiction ») et, tant pour l'institution que pour son personnel, l'inviolabilité des locaux, biens, avoirs, archives et données. Ces garanties sont essentielles et efficaces pour assurer l'indépendance dont le CICR a besoin pour pouvoir s'acquitter de son mandat sans ingérence d'États tiers ou d'autres organisations internationales. Au vu des contextes particulièrement instables, dangereux et délicats dans lesquels intervient le CICR, et compte tenu de la spécificité de son mandat et de son identité (surtout pour ce qui est de la neutralité et de la confidentialité), l'absence ou l'irrespect de telles garanties d'indépendance auraient des conséquences plus graves sur la capacité du CICR à remplir son mandat que pour d'autres organisations internationales. L'exemption de la pleine application du droit interne des États dans le monde entier renforce également la capacité du CICR à agir en tant qu'acteur humanitaire neutre et indépendant et à être perçu comme tel. Un exemple type est la dérogation à des obligations découlant du droit interne de témoigner ou de fournir des preuves dans une procédure judiciaire. Si le CICR était forcé de témoigner pour ou contre l'une des parties à un conflit armé, il serait certainement perçu comme n'étant ni neutre ni indépendant dans ce conflit. Enfin, l'octroi de privilèges et d'immunités aux personnels du CICR permet à l'institution d'exercer son devoir de protection à l'égard de ses employés, en les protégeant efficacement contre des effets préjudiciables⁵⁸ résultant du simple exercice de leurs fonctions (comme dialoguer avec des groupes interdits afin de sécuriser l'accès aux populations affectées ou pour traiter des problèmes humanitaires et des allégations de violations du droit international) ou des efforts qu'ils déploient pour respecter leurs obligations contractuelles avec le CICR (comme

57 Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, *op. cit.* note 33.

58 Selon la législation du pays hôte, ces conséquences peuvent être aussi diverses qu'une peine de prison, l'obligation de s'acquitter d'une amende ou de verser un dédommagement, ou la suspension ou le retrait d'une licence professionnelle.

leur obligation de discrétion, qui comprend l'interdiction de fournir des preuves dans une procédure judiciaire sans le consentement préalable du CICR⁵⁹).

L'immunité de juridiction, l'inviolabilité des documents, des manuscrits, des archives et des données, la non-ingérence dans les communications officielles et le droit d'expédier et de recevoir sa correspondance par courrier diplomatique ou sacs scellés, sont autant d'éléments qui contribuent aussi à la protection des informations confidentielles en lien avec le mandat et les activités du CICR. Ces informations peuvent être également protégées par d'autres moyens, tels que l'exemption de l'obligation de témoigner dans une procédure judiciaire et l'engagement du pays hôte à respecter le caractère confidentiel des rapports, lettres et autres communications adressés par le CICR aux représentants gouvernementaux, ce qui implique de n'en divulguer le contenu à quiconque hormis le destinataire prévu et de ne pas en autoriser l'utilisation dans le cadre de procédures judiciaires sans le consentement écrit préalable du CICR.

Personne ne conteste le fait que la divulgation d'informations confidentielles liées aux activités du CICR – que ce soit par les autorités ou des entités avec lesquelles le CICR engage un dialogue confidentiel pour atteindre ses objectifs, ou par le CICR lui-même, pour respecter une obligation lui incombant en vertu de la législation nationale – aurait des conséquences désastreuses, voire irrémédiables, sur sa capacité à s'acquitter de son mandat humanitaire et sur sa réputation d'acteur humanitaire strictement neutre. Par exemple, si les parties à un conflit pressentent que les informations recueillies par le CICR sur des lieux de combat ou dans des lieux de détention vont être exploitées dans un procès, une enquête (du type *public inquiry* dans le droit anglo-saxon) ou lors de toute autre procédure analogue, cela risque non seulement de compromettre les efforts déployés pour recueillir des informations et soumettre les allégations de violations aux parties, mais, encore plus probablement, de les réduire à néant. L'absence de garanties en matière de confidentialité constituerait donc, dans le moins pire des cas, un obstacle majeur à la coopération des parties avec le CICR et, dans le pire des cas, une entrave à l'accès du CICR aux personnes et aux populations vulnérables, ce qui aurait pour effet de renforcer cette vulnérabilité et d'aggraver les souffrances. De même, la divulgation publique d'informations confidentielles peut mettre en danger direct tant le personnel du CICR sur le terrain que les victimes auxquelles il apporte son aide⁶⁰.

Le fait de ne pas être soumis aux contraintes restrictives relatives à l'immigration et d'être exempté de toute formalité d'enregistrement permet au CICR d'être totalement indépendant dans le cadre du processus de sélection des employés à déployer ou à embaucher dans un pays donné. De ce fait, l'institution peut nommer

59 L'obligation de discrétion interdit aussi au personnel d'avertir les autorités locales en cas de violations de la législation nationale dont il peut avoir connaissance dans l'exercice de ses fonctions, malgré les obligations découlant de ladite législation de signaler les blessures graves (p. ex. blessures par balles ou blessures de guerre), les viols et les autres formes de violences sexuelles, la maltraitance d'enfants, ou les activités et complicités terroristes. L'obligation de discrétion est une obligation absolue ; seul le CICR peut en dégager ses anciens et actuels collaborateurs et représentants.

60 Pour des explications sur l'origine de la confidentialité au CICR et les sources de sa protection juridique, ainsi que sur le champ d'application du privilège du CICR de ne pas témoigner, voir *supra* note 29.

les personnes les plus qualifiées dans tout contexte, en mettant l'accent sur l'expertise technique et les connaissances linguistiques et culturelles nécessaires pour atteindre les objectifs du CICR. Ces exemptions limitent également les lourdeurs administratives, réduisent le coût financier de la gestion des ressources humaines et permettent aux collaborateurs expatriés, une fois dans le pays, de se consacrer pleinement à leur mission humanitaire. De même, la fourniture rapide de visas, de documents de voyage ou de tout autre certificat nécessaire améliore et accélère considérablement le processus de déploiement des opérations humanitaires. La liberté de mouvement pour circuler sur le territoire national, en sortir et y entrer, dont jouissent le CICR et ses collaborateurs y est également propice. Dans des limites raisonnables permettant d'assurer la sécurité du personnel et des bénéficiaires, cette liberté est garante de l'indépendance du CICR et contribue à sa réputation d'acteur neutre.

Dans les contextes où le personnel et les représentants du CICR jouissent des privilèges et immunités énumérés ci-dessus, le statut équivalent à celui des agents diplomatiques, accordé au chef ou à la cheffe de la délégation du CICR et à son adjoint(e) dans un pays, n'offre guère d'avantages supplémentaires. Toutefois, dans certains pays, ce statut demeure important afin de pouvoir avoir un contact direct avec les ministres du gouvernement, dont beaucoup sont des interlocuteurs indispensables au CICR pour mettre en oeuvre ses activités et ses programmes.

Limites aux privilèges et immunités et règlement des différends

Les privilèges et immunités du CICR ne sont pas exempts de limites, et ils ne devraient pas l'être. Le même principe de fonctionnalité qui sous-tend le cadre juridique international en matière de privilèges et d'immunités des organisations internationales délimite également leurs contours. Par conséquent, le CICR est tenu de coopérer avec les autorités des États hôtes afin de faciliter la bonne administration de la justice et d'empêcher tout abus. Le CICR peut également lever des immunités dans les cas où il considère qu'elles pourraient empêcher que justice soit faite et sous réserve que ceci ne porte pas préjudice à ses intérêts, en particulier à sa capacité d'exécuter le mandat et les fonctions que lui confère le droit international⁶¹. Les dispositions en la matière sont généralement incluses dans les accords portant sur le statut juridique du CICR et dans la législation nationale réglementant les privilèges et les immunités des organisations internationales.

À cet égard, il est utile de rappeler que les privilèges et immunités conférés aux personnes représentant le CICR ou travaillant pour lui, le sont dans l'intérêt de l'institution (c'est-à-dire sa capacité à remplir son mandat) et non pour leur avantage personnel. Par ailleurs, c'est au CICR et non pas aux collaborateurs de décider de la levée des privilèges et des immunités dont ils bénéficient.

61 Pour être valide, la renonciation aux privilèges ou la levée des immunités du CICR ou de son personnel doit être explicite, établie par écrit (généralement dans une note verbale adressée au ministère des Affaires étrangères) et doit émaner de l'autorité compétente au sein du CICR (notamment le président ou la personne à qui le président a délégué ce pouvoir).

En outre, le personnel et les représentants du CICR s'engagent – pour autant que ce soit compatible avec le mandat, les principes et les modalités de travail de l'institution – à respecter les lois et règlements en vigueur dans les pays où ils travaillent. Enfin, le CICR communique au ministère des Affaires étrangères le nom, le titre et les fonctions des membres du personnel travaillant dans le pays, les dates de leur arrivée et de leur départ et de début et de fin d'exécution de leur mission, ainsi que le nom de leurs accompagnants.

Compte tenu de leur immunité de juridiction devant les tribunaux nationaux, les organisations internationales sont obligées de disposer d'autres mécanismes de règlement des différends avec les États hôtes et les acteurs privés. En l'absence de tels mécanismes, les États, ou les tiers ayant une créance de droit privé, n'auraient pas accès à la justice.

Les accords portant sur le statut juridique et les privilèges et immunités du CICR prévoient généralement que les différends entre le CICR et le pays hôte doivent être réglés par entente mutuelle et que ces négociations se déroulent de bonne foi, en toute équité, en tenant compte des intérêts nationaux de l'État et des intérêts du CICR quant à ses activités, son mandat et sa mission, et avec la discrétion indispensable au maintien des bonnes relations. Lorsque ces négociations échouent, les différends sont généralement soumis, pour décision finale, à un tribunal arbitral.

Des clauses d'arbitrage sont en outre systématiquement intégrées comme mécanisme de règlement des différends de droit privé dans les contrats que le CICR conclut avec des tiers. Dans le cadre de conflits professionnels avec des employés du CICR, il est intéressant de noter que le personnel expatrié dont le contrat de travail relève du droit suisse a accès aux tribunaux suisses du travail. Pour les autres, le CICR, au titre d'une politique institutionnelle, renonce à son immunité de juridiction si les efforts visant à régler l'affaire à l'amiable ou par l'intermédiaire de l'*ombudsman* du CICR échouent.

Conclusion

En accordant au CICR une capacité juridique et des privilèges et immunités similaires à ceux octroyés à d'autres organisations internationales, mais en tenant compte de la spécificité de son mandat et de son identité, les États non seulement réaffirment leur attachement au mandat confié au CICR par les Conventions de Genève, leurs Protocoles additionnels et les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais ils dotent également l'institution des moyens d'exécuter pleinement et efficacement ce mandat. Une capacité juridique appropriée, couplée à des privilèges et immunités adéquats, permettent au CICR d'apporter protection et assistance aux victimes de conflits armés et d'autres situations de violence de manière prompt, efficace et adaptée à leurs besoins immédiats. Ils permettent également au CICR d'être pleinement à la hauteur des principes fondamentaux de neutralité, d'indépendance et d'impartialité et de respecter son engagement de confidentialité de son dialogue humanitaire avec les acteurs concernés. En tant que tels, ils contribuent largement à renforcer la capacité de l'institution à mieux faire respecter le

droit international humanitaire et à jouer un rôle d'intermédiaire neutre entre les parties aux conflits armés. Ils facilitent l'accès du CICR aux victimes et améliorent les conditions de sécurité de son personnel sur le terrain. Enfin, ils contribuent à une bonne gestion des ressources financières, administratives et humaines, et permettent à l'institution de mener ses activités humanitaires en minimisant leur coût tout en consacrant le maximum de ressources au bénéfice direct des victimes. L'octroi de privilèges et d'immunités au CICR n'est pas une affaire de courtoisie, mais plutôt une manière concrète, pour les États, de réaffirmer leur attachement à son rôle et à son mandat humanitaires et de doter l'institution des outils indispensables aux efforts qu'elle déploie en vue d'atténuer autant que possible les souffrances humaines causées par des conflits armés et d'autres situations de violence.