

**O.N.G.
ET PERSONNALITÉ INTERNATIONALE :
À PROPOS DE L'ACCORD
CONCLU LE 29 NOVEMBRE 1996
ENTRE LA SUISSE ET LA FÉDÉRATION
INTERNATIONALE DES SOCIÉTÉS
DE LA CROIX-ROUGE
ET DU CROISSANT-ROUGE**

PAR

Philippe GAUTIER

CHARGÉ DE COURS INVITÉ
À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN,
GREFFIER ADJOINT, TRIBUNAL INTERNATIONAL
DU DROIT DE LA MER (*)

INTRODUCTION

1. Le 29 novembre 1996 fut signé à Berne l'« Accord entre la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Conseil fédéral suisse en vue de déterminer le statut juridique de la Fédération internationale en Suisse ». Par ses dispositions cet accord est semblable aux nombreuses conventions conclues entre des organisations internationales et leurs États hôtes. Dans ce sens, l'on relèvera que, au terme de l'article 1 de l'accord, la « personnalité juridique internationale » de la Fédération est expressément reconnue par le Conseil fédéral.

2. A l'évidence, la Fédération ne constitue pas une organisation intergouvernementale, ce que du reste celle-ci ne prétend nullement être. Elle fut fondée en 1919, en tant association n'ayant « aucun caractère gouvernemental, politique ou confessionnel » (1).

(*) Les opinions exprimées par l'auteur n'engagent que celui-ci. L'auteur tient à remercier Mr. C. Lanord, juriste à la Fédération, pour les informations communiquées concernant cette institution.

(1) Voy. L'article II des statuts de 1919. Les statuts de la Fédération révisés en 1991 ne comportent plus cette clause tandis que les statuts du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge continuent de préciser (article 6, paragraphe 2) que la Fédération est une organisation humanitaire indépendante n'ayant aucun caractère gouvernemental, politique, racial ou confessionnel.

3. Il est rare que des entités dont l'enracinement « privé » est aussi patent, se voient reconnaître une personnalité juridique internationale et soient ainsi reçues dans le cercle restreint des sujets du droit des gens. La conclusion de l'accord du 29 novembre 1996 mérite dès lors que l'on s'attarde quelque peu sur les questions que suscite l'octroi d'une subjectivité internationale à une organisation non gouvernementale.

A. — LA FÉDÉRATION ET LE MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

4. Il n'est pas inutile de décrire brièvement les institutions qui constituent l'ossature du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à savoir le Comité international de la Croix-Rouge (C.I.C.R.), la Fédération et les Sociétés nationales.

5. La genèse du C.I.C.R. est bien connue (2) Celui-ci fut créé en 1863, en tant qu'association régie par le droit suisse (3). Sa mission principale est de promouvoir le respect du droit international humanitaire en cas de conflit armé. C'est à cette époque que virent le jour les premières sociétés nationales sous le nom de « comités nationaux ». Elles furent créées en réponse à l'appel contenu dans les résolutions qu'avait adoptées, en 1863, la Conférence internationale de Genève, convoquée par le « Comité international ». Afin d'être reconnue comme « composante » du Mouvement, toute Société nationale doit être reconnue par le gouvernement de son Etat, « comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire » (4). Actuellement, le Mouvement compte quelque 175 Sociétés nationales (5) qui ont pour tâche essentielle d'apporter une assistance sanitaire et sociale aux populations des pays concernés, de diffuser le droit humanitaire et d'organiser l'aide à apporter aux victimes des conflits armés ou des catastrophes naturelles. Leur statut juridique ainsi que la connotation publique ou privée de celui-ci, varient en fonction des systèmes juridiques internes rencontrés (6).

(2) Voy. F. BUGNION, *Le Comité International de la Croix-Rouge et la protection des victimes de la guerre*, Comité International de la Croix-Rouge, Genève, 1994, pp. 6-64 ; G. WILLEMIN, R. HEACOCK (under the direction of J. FREYMOND), *The International Committee of the Red Cross*, The Hague, Nijhoff, 1984, pp. 19-27.

(3) « En tant qu'association régie par les articles 60 et suivants du Code civil suisse, le C.I.C.R. possède la personnalité civile », article 2 (révisé) des statuts du C.I.C.R.

(4) Article 4, paragraphe 3, des statuts du Mouvement.

(5) Selon les informations publiées sur le site internet de la Fédération. Pour la liste des Sociétés nationales, voy. <http://www.ifrc.org>.

(6) Voy. Sur ce point, A. ROSAS, « Notes on the legal status of National Red Cross Societies », *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Comité international de la Croix-Rouge, Genève, 1984, pp. 970-972.

6. Quant à la Fédération, celle-ci est instituée en 1919, sous le nom de « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge », suite à l'initiative des Sociétés de la Croix-Rouge des Etats-Unis, du Royaume-Uni, de la France, de l'Italie et du Japon. Elle constitue une « institution dotée de la personnalité juridique et régie par ses propres Statuts qui définissent ses droits et devoirs » (7) et a son siège à Genève. En droit interne suisse, elle « possède la personnalité juridique conférée (...) aux associations » (8). La Fédération a pour mission « d'inspirer, d'encourager, de faciliter et de faire progresser en tous temps et sous toutes ses formes l'action humanitaire des Sociétés nationales, en vue de prévenir et d'alléger les souffrances humaines et d'apporter ainsi sa contribution au maintien et à la promotion de la paix dans le monde » (9).

7. Avec la réunion des Sociétés nationales en une « Fédération », l'on aurait pu craindre l'effacement à terme du C.I.C.R.. Il n'en fut rien. Il était en effet utile, et indispensable en cas de conflit, de disposer d'un organisme neutre, indépendant et dépouillé de l'ancrage étatique que possède toute Société nationale. Certes, une période de confusion suivit la création de la Fédération, due notamment au refus de celle-ci d'admettre en son sein plusieurs Sociétés nationales d'Etats vaincus à l'issue du premier conflit mondial (10). Les statuts du Mouvement apportèrent une certaine clarification en définissant les zones de compétences appartenant au C.I.C.R. et à la Fédération (11). Au fil du temps, plusieurs accords ont été successivement conclus entre le C.I.C.R. et la Fédération (12) afin de coordonner leurs fonctions respectives (13).

8. Si le C.I.C.R., la Fédération et les Sociétés nationales jouissent de personnalités juridiques distinctes, elles n'en constituent pas moins les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Ces institutions se réunissent régulièrement, en principe tous les 4 ans, en compagnie des représentants des Etats parties aux Conventions de Genève, au sein des Conférences internationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. La Conférence internationale « est la plus haute autorité

(7) Statuts (novembre 1991), article 1, § 1.

(8) Voy. R. PERRUCHOUD, *Les Résolutions des Conférences internationales de la Croix-Rouge*, Genève, Institut H. Dunant, 1979, p. 30.

(9) Statuts, article 2.

(10) Voy. G. WILLEMIN, *op. cit.*, p. 136.

(11) Voy. articles 3, 5, 6 et 7 des statuts du Mouvement.

(12) Le dernier accord, qui datait de 1989, a récemment été remplacé par un accord adopté par la Résolution N° 6 du Conseil des délégués lors de sa réunion de Séville (novembre 1997).

(13) Grosso modo, la répartition des tâches est la suivante : la Fédération est responsable de l'organisation des secours en cas de catastrophes naturelles et technologiques ; le C.I.C.R. est responsable de l'assistance en faveur des victimes de conflits armés. En cas de conflits, la Fédération joue également un rôle car elle assiste les victimes en dehors de la zone de conflit et peut également agir dans la zone de conflit en coopération avec le C.I.C.R. et sous sa direction.

délibérante du Mouvement » (14) et c'est elle qui adopte les statuts du Mouvement, dont la dernière version date de 1986 (15).

B. — LE CONTENU DE L'ACCORD CONCLU ENTRE LA FÉDÉRATION ET LA SUISSE

9. L'Accord entre la Fédération et son Etat hôte, la Suisse, ne représente pas le premier accord conclu entre la Fédération et un Etat. Depuis 1952, la Fédération a en effet conclu des accords avec une trentaine d'Etats en vue de préciser le statut de ses délégations régionales (16). Tous ces accords poursuivent le même objectif, c'est-à-dire permettre un fonctionnement efficace de la Fédération en lui garantissant une certaine autonomie par rapport à l'ordre juridique interne dans lequel celle-ci est appelée à agir.

10. En son article 1^{er}, l'Accord de 1996 consacre d'emblée la « reconnaissance » par le « Conseil fédéral » de la « personnalité juridique internationale et la capacité juridique en Suisse de la Fédération ». Si l'on compare cette convention avec les autres accords conclus auparavant (17), l'on remarquera qu'ils sont normalement (18) plus discrets sur ce point, ceux-ci préférant se contenter de l'affirmation selon laquelle la Fédération a la personnalité juridique et dispose de la capacité d'acquérir des biens, de contracter et d'ester en justice. Ce type de clause, qui est fréquente dans le cas d'organisations internationales, se réfère à la capacité interne de l'institution, sans pour autant exclure l'existence d'une subjectivité internationale. Toutefois, les accords qui contiennent une telle clause précisent également que la délégation de la Fédération sera assimilée à une représentation régionale d'une organisation internationale et jouira de droits analogues à ceux d'une telle organisation (19).

11. Comme l'Accord conclu avec la Suisse reconnaît expressément le statut international de la Fédération, il ne comporte pas de clause géné-

(14) F. BUGNION, *op. cit.*, p. 416.

(15) Les statuts ont été amendés en 1995, voy. *Revue Internationale de la Croix-Rouge*, N° 817.

(16) Selon les informations disponibles auprès de la Fédération. Voy. p. ex. les accords conclus avec la Hongrie (10 mars 1993), le Kenya (2 décembre 1993), l'Albanie (12 avril 1994), l'Arménie (13 avril 1994), la Turquie (28 juillet 1994) et la Jamaïque (12 août 1994).

(17) *Idem.*

(18) Voy. Cependant l'accord signé avec l'Albanie qui suit la formulation incluse dans l'accord avec la Suisse.

(19) « La Fédération jouit d'un statut analogue à celui des organisations internationales intergouvernementales », Fédération-Arménie, art. 1^{er}; « The Federation will (...) enjoy the immunities, privileges, facilities and exempting similar to those of international intergovernmental organizations... », Fédération-Turquie, art. 1^{er}.

rale (20) ayant pour effet d'aligner le traitement juridique qui est réservé à celle-ci sur celui applicable à une organisation internationale. En d'autres termes, les privilèges et immunités dont bénéficie la Fédération ont un caractère *sui generis* et découlent de sa qualité de sujet du droit des gens, sans devoir nécessairement s'aligner sur ceux octroyés aux organisations internationales.

12. Ceci dit, le statut accordé aux organisations internationales représente un modèle bien connu qui peut utilement servir de référence (21). Cela explique que les dispositions de l'Accord de 1996 s'apparentent à celles incluses dans les accords de siège conclus par des organisations internationales. Ainsi, en ce qui concerne les privilèges et immunités dont jouit la Fédération, l'Accord garantit la liberté d'action de la Fédération (article 2), l'inviolabilité de ses locaux (article 3) et archives (article 4), la libre disposition des fonds (article 9) ainsi que la liberté de communications et de publications (articles 6 et 10) (22). La Fédération dispose également d'une immunité de juridiction (article 5) et d'exécution mais il ne s'agit pas d'une immunité absolue ; certaines exceptions sont en effet prévues, en cas « d'action en responsabilité civile intentée contre la Fédération internationale pour dommage causé par tout véhicule lui appartenant ou circulant pour son propre compte » et « en cas de saisie, ordonnée par décision judiciaire, sur les traitements, salaires et autres émoluments dus par la Fédération internationale à un collaborateur ». L'on relèvera que ce type d'atténuations apportées à l'immunité de juridiction et d'exécution se retrouve également dans le statut de certaines organisations internationales (23). De telles dispositions semblent en tout cas attester le souci d'éviter les éventuels effets pervers des immunités dans des situations humaines très concrètes, qu'il s'agisse de la réparation des dommages causés par un accident de la circulation ou du non-paiement de pensions alimentaires... Des cas spécifi-

(20) Voy. cependant les articles 8 et 14, § 4, de l'accord de 1996 qui prévoient l'application à la Fédération de « l'Ordonnance du 13 novembre 1985 concernant les privilèges douaniers des organisations internationales, des Etats dans leurs relations avec ces organisations et des missions spéciales d'Etats étrangers ».

(21) Voy. par exemple la justification donnée par la Direction du droit international public du Département fédéral des Affaires étrangères (suisse) vis-à-vis de la soustraction du C.I.C.R. à l'application de la loi fédérale sur la protection des données : « Le C.I.C.R. est... exempt de l'application de la Loi sur la protection des données parce que la nature de ses activités empêche que ces dernières soient assujetties à un contrôle étatique et parce que la situation juridique du Comité est à peu près assimilable à celle d'une organisation internationale », *Rev. Suisse de dr. Int.*, 1992, p. 573.

(22) L'article 10, § 2, permet l'utilisation pour les communications officielles, de courriers ou de valises « qui jouissent des mêmes privilèges et immunités que les courriers et valises diplomatiques ».

(23) Voy. par exemple l'article 4 du Protocole du 1^{er} décembre 1986 sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT) ainsi que l'article 3 du Protocole du 13 février 1987 sur les privilèges et immunités de l'Organisation européenne de télécommunications par satellite (EUTELSAT).

ques de renonciation au bénéfice des immunités octroyées (24) sont en outre précisés par l'Accord.

13. Pour les reste, l'Accord prévoit un régime d'exonération fiscale (article 7), des privilèges douaniers (article 8) et des facilités de change (article 9). Il Convient en outre d'ajouter que les privilèges et immunités ne profitent pas uniquement à la Fédération elle-même mais qu'ils visent également son président et le personnel. Si le président et les hauts fonctionnaires de la Fédération « jouissent de privilèges, immunités et facilités reconnus aux agents diplomatiques » (article 14), les représentants des Sociétés nationales (article 15) et les collaborateurs (articles 16 et 17) bénéficient, grosso modo, d'une immunité fonctionnelle, pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Pour ces différentes catégories de personnes, une exception à leur immunité est cependant prévue, en cas de responsabilité civile pour dommage causé par tout véhicule leur appartenant et en cas de certaines infractions au code de la route (article 21). Bien entendu, les privilèges et immunités ne constituent pas des avantages personnels mais sont énoncés afin de garantir le libre fonctionnement de la Fédération, ce que souligne l'article 22. Dans ce sens, le Secrétaire général de la Fédération « a le droit et le devoir de lever l'immunité d'un collaborateur ou d'un expert lorsqu'il estime que cette immunité entrave l'action de la justice et qu'il est possible d'y renoncer sans porter préjudice aux intérêts de la Fédération internationale » (article 22, § 2) (25).

14. En cas de différend entre la Fédération et la Suisse, une procédure arbitrale est prévue, du moins lorsque celui-ci n'a pu être réglé par voie de négociations (article 30). Une telle disposition se retrouve également dans les accords de siège conclu par la Fédération avec d'autres Etats.

C. — LA FÉDÉRATION : UN SUJET DU DROIT DES GENS ?

15. Lorsque l'on examine la question de la personnalité internationale de la Croix-Rouge, il paraît *a priori* naturel de s'interroger sur l'existence d'une telle personnalité dans le chef du Mouvement international de la Croix-Rouge, qui unit les différents éléments du système. Toutefois, si le « Mouvement » constitue bien un acteur de la scène internationale, il est dépourvu d'assises juridiques stables. Ainsi, il « ne possède pas de siège sta-

(24) Voy. l'article 5, § 1^{er}, qui dispose qu'il n'y a pas d'immunité, dans la mesure où celle-ci a été levée par la personne habilitée à cet effet (lettre a)), en cas de demande reconventionnelle directement liée à une procédure entamée à titre principal par la Fédération (lettre d)) ou en cas d'une sentence arbitrale rendue conformément aux dispositions de l'Accord (lettre e)) :

(25) Pour des exemples d'accords contenant des dispositions semblables, voy. EUMETSAT, article 14, EUTELSAT, article 14.

tutaire et n'a aucune attache particulière avec un droit national » (26). C'est dès lors à propos des composantes du Mouvement, qui constituent des entités juridiques distinctes, et principalement à l'égard du C.I.C.R. (27), que la doctrine (28) s'est intéressée à la personnalité internationale de la Croix-Rouge.

16. Il faut d'ailleurs reconnaître que le C.I.C.R. a joué un rôle précurseur dans de la reconnaissance d'une capacité internationale au profit de la Croix-rouge. En effet, le processus de reconnaissance de la personnalité internationale de la Fédération a suivi en quelque sorte le modèle fourni par le C.I.C.R.. Ainsi, le C.I.C.R. (29) qui disposait d'un statut consultatif auprès du Conseil économique et Social de l'O.N.U. en vertu de l'article 71 de la Charte (30), s'est vu reconnaître le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1990 (31). La Fédération (32) obtint un statut identique en 1994 (33). De même, le C.I.C.R. a conclu de nombreux accords de siège avec des Etats étrangers (34) et a conclu un accord de siège avec la Suisse le 19 mars 1993.

17. La reconnaissance de la personnalité internationale de la Fédération dans l'accord de siège conclu en 1996 avec la Suisse requiert en tout cas que l'on s'interroge sur les raisons qui sous-tendent une telle affirmation.

18. Selon sa charte constitutive, la Fédération est une « association régie par ses propres statuts avec tous les droits et les devoirs d'une institution organisée corporativement et dotée de la personnalité juridique » (35). *A priori*, l'absence de toute référence à un droit interne peut surprendre. Tou-

(26) Voy. PERRUCHOU, *op. cit.*, p. 76.

(27) Voy. par exemple : C. DOMINICÉ, « La personnalité juridique internationale du C.I.C.R. », *Mélanges Pictet*, *op. cit.*, pp. 663-673 ; P. REUTER, « La personnalité juridique internationale du Comité international de la Croix-Rouge », *Mélanges Pictet*, *op. cit.*, pp. 783-791 ; G. BARILE, « Caractère du Comité international de la Croix-Rouge », *Riv. Dir. Int.*, 1979, pp. 111-115 ; F. BUGNION, *op. cit.*, pp. 1115-1137 ; E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 492-504.

(28) Voy. cependant PERRUCHOU, *op. cit.*, pp. 69-79.

(29) Le C.I.C.R. disposait d'un statut consultatif spécial, dans le cadre de la deuxième catégorie d'O.N.G. appelées à participer aux travaux du Conseil économique et social (O.N.G. qui exercent des compétences particulières dans certains domaines d'activités couverts par le Conseil et qui jouissent d'une réputation internationale). Cfr. R. LAGONI, « Article 71 », in B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations : a commentary*, 1994, pp. 908-909.

(30) Sur le statut consultatif des O.N.G. au sein du Conseil économique et social, voy. égalit. E. SUY, « The status of observers in international organizations », *R.C.A.D.I.*, 1978, vol. 160, pp. 78 et s. ; R. SYBESMA-KNOL, *The Status of observers in the United Nations*, Bruxelles, V.U.B., 1981, p. 295 et s.

(31) Résolution A/RES/45/6 du 16 octobre 1990.

(32) La Fédération disposait ainsi d'un statut consultatif général (catégorie 1) auprès du Conseil économique et social, ce qui désigne les O.N.G. dont l'objet est proche des activités du Conseil. Voy. R. LAGONI, *op. cit.*, p. 908.

(33) Résolution A/RES/49/2 du 19 octobre 1994.

(34) Le C.I.C.R. a conclu une cinquantaine d'accords « de siège ». Pour la liste de ceux-ci, voy. F. BUGNION, *op. cit.*, p. 1134, note n° 58 ainsi que les rapports annuels d'activités du C.I.C.R.

(35) Article 1, paragraphe 1, des statuts de la Fédération.

tefois, il paraît clair que la Fédération, ayant son siège en Suisse, est « régie par le droit suisse gouvernant les associations » (36) et dispose dès lors de la capacité reconnue par la législation suisse aux associations (37). *A priori*, la soumission de la Fédération à l'application d'un droit interne ne fait pas obstacle à l'existence d'une personnalité internationale, du moins si l'exercice indépendant de ses fonctions est garanti. En guise d'illustration, l'on rappellera que l'article III, section 7, lettre b), de l'Accord relatif au siège de l'O.N.U. entre les États Unis d'Amérique et l'O.N.U., signé le 26 juin 1947, dispose que « sauf dispositions contraires du présent accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'Etat et locales des États-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif » (38). Il faut toutefois préciser que cette clause doit être lue en concordance avec la section 8 de l'article III qui préserve l'autonomie d'action de l'O.N.U. Ainsi selon la section 8, « l'Organisation... aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions. Les lois ou règlements... des États-Unis ne seront pas applicables à l'intérieur du district administratif, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec un des règlements que l'Organisation... a le droit d'édicter en vertu de la présente section ».

19. Dans la pratique internationale, les précédents sont minces quand il s'agit d'asseoir la personnalité internationale d'une entité non étatique. En suivant les développements doctrinaux consacrés au C.I.C.R. (39), l'on ne peut ignorer les arguments que recèle l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de justice dans l'affaire de la « réparation des dommages subis au service des Nations Unies » (40). Appelée à se prononcer sur l'existence de la personnalité internationale des Nations Unies, la Cour a en effet énoncé et utilisé plusieurs paramètres qui lui ont permis d'affirmer que l'O.N.U. était dotée d'une capacité internationale. Les critères dégagés par la Cour visent essentiellement les buts ou la mission de l'organisation, les fonctions assignées à celle-ci ainsi que les droits et devoirs qui les accompagnent, en ce inclus la position des États membres à l'égard de l'organisa-

(36) PERRUCHOUD, *op. cit.*, p. 30.

(37) A ce propos, l'on relèvera que la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales (Strasbourg, 24 avril 1986) s'applique aux « associations, fondations et autres institutions privées (O.N.G.) » qui remplissent notamment les conditions suivantes : « avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'une partie » (article 1, lettre b)) ; « avoir leur siège statutaire sur le territoire d'une partie... » (article 1, lettre d)). Cette convention a été ratifiée par la Suisse le 24 septembre 1990.

(38) *R.T.N.U.*, T. 11 (1947), p. 19.

(39) Voy. la bibliographie mentionnée à la note N° 27.

(40) C.I.J., *Recueil*, 1949, pp. 174 et s.

tion (41). Certes, la décision de la Cour concernait un sujet de droit dérivé, une entité créée par des Etats mais disposant d'une autonomie par rapport à ses « Etats membres ». Il s'agissait somme toute d'interpréter la volonté de ceux-ci à la lumière des dispositions de la Charte et de la pratique de l'Organisation des Nations Unies. La situation est radicalement différente s'agissant de la Fédération qui constitue une association d'origine privée. Cela signifie que l'analogie que l'on peut établir entre le raisonnement de la Cour dans l'affaire « Bernadotte » et son application au cas de la Fédération est fragile. En réalité, l'apport de l'affaire des réparations se situe probablement sur un autre plan. En soulignant le développement du droit international qui a abouti en 1945 à la création de l'O.N.U., la Cour précise en effet, en des termes généraux, que « les sujets de droit, dans un système juridique, ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits ; et leur nature dépend des besoins de la communauté » (42). En d'autres termes, les sujets du droit des gens ne constituent pas une catégorie limitée aux seuls Etats. Ils comprennent également les organisations internationales ainsi que d'autres entités dont l'existence répond aux besoins de la société internationale. Et si l'action de telles entités manifeste leur insertion dans le milieu international, en démontrant que celles-ci exercent des droits et assument des obligations dans le système juridique international, il n'y a pas lieu de leur dénier une subjectivité internationale.

20. S'il ne convient pas de rejeter *a priori* l'hypothèse d'une capacité internationale attribuée à des entités non gouvernementales, il n'en reste pas moins vrai que celle-ci se heurte à des résistances. Il est intéressant à ce titre de remarquer que l'octroi à la Fédération, en 1994, du statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies a suscité certaines interrogations de la part de quelques délégations, celles-ci mettant en doute le bien fondé d'une démarche consistant à ouvrir à une O.N.G. un statut réservé normalement à des Etats non membres, à des mouvements de libération nationales et à des organisations intergouvernementales. Déjà en 1990, l'octroi du statut d'observateur au C.I.C.R. avait été considéré comme une exception à cette règle. Dès lors, lorsque en 1994, et l'Ordre souverain de Malte (43) et la Fédération se virent reconnaître un tel statut, certains s'en émurent. Ainsi, les représentants des Etats Unis et du Royaume-Uni rappelèrent, à l'occasion de la résolution sur l'Ordre de Malte, que la qualité d'observateur devait être réservée aux Etats et aux

(41) P. ex. en prescrivant aux Membres « d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à l'Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses Membres, en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres » : *idem*, pp. 178-179.

(42) *Idem*, p. 178.

(43) Résolution A/RES/48/265 du 24 août 1994.

organisations internationales et que l'exception faite au profit du C.I.C.R. ne pouvait pas, selon les parrains mêmes de la résolution relative au C.I.C.R., constituer un « précédent », étant donné le rôle unique du C.I.C.R. et le mandat qui lui est confié par les Conventions de Genève (44). Il fut également demandé que soit constitué un groupe de travail chargé d'examiner les critères qui devraient être retenus par l'Assemblée générale pour l'octroi à des organisations du statut d'observateur. Lors de l'adoption de la résolution octroyant la qualité d'observateur à la Fédération, ces préoccupations furent à nouveau exprimées par les représentants des Etats Unis et du Japon (45), ceux-ci soulignant qu'il est préférable à l'égard d'O.N.G., d'utiliser la procédure prévue à l'article 71 de la Charte afin d'établir des liens entre des O.N.G. et le Conseil économique et social. Cela n'empêcha toutefois pas l'octroi du statut d'observateur à la Fédération par l'adoption, par consensus, d'une résolution qui avait par ailleurs obtenu le parrainage de quelque 132 Etats. Il convient cependant de relever que quelques semaines plus tard, le 9 décembre 1994, l'Assemblée générale prit, sur la base des travaux menés sur ce point par la sixième commission, une décision (46) au terme de laquelle « the granting of observer status in the General Assembly should in the future be confined to States and to those inter-governmental organizations whose activities cover matters of interest to the Assembly ».

21. Le statut d'observateur conféré à la Fédération au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies semble attester que cette O.N.G. jouit d'un régime particulier, qui traduit son insertion dans l'ordre juridique international. Il s'agit à présent d'examiner si cet élément est corroboré par d'autres indices qui militent en faveur d'une capacité internationale de la Fédération.

22. La mission de la Fédération, telle que définie dans ses statuts (47) ou dans les statuts du Mouvement (48), inclut plusieurs fonctions de caractère international (« porter secours par tous les moyens disponibles à toutes les victimes des désastres ; (...) organiser, coordonner et diriger les actions internationales de secours (...); porter secours aux victimes des conflits armés conformément aux accords conclu avec le (C.I.C.R.); exercer les mandats que lui confie la Conférence internationale... »). L'action internationale de la Fédération est reconnue par l'article 81, paragraphe 3, du 1^{er} Protocole de 1977, additionnel aux Conventions de Genève ; celui-ci prévoit

(44) Voy. le verbatim record de la 103^e réunion plénière de la 48^e session de l'Assemblée générale.

(45) Voy. le verbatim record de la 38^e réunion plénière de la 49^e session de l'Assemblée générale.

(46) Decision 49/426.

(47) Article 3, paragraphe 1^{er}.

(48) Article 6, paragraphe 4.

en effet que « les Hautes Parties contractantes et les Parties au conflit faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'aide que des organisations de la Croix-Rouge (Croissant-Rouge) et la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge apporteront aux victimes des conflits... ». De même, l'article 44 de la 1^o Convention de Genève de 1949 reconnaît à la Fédération le droit d'user de la croix rouge en tout temps, pour un usage protecteur ou indicatif (49). Bien entendu, ces dispositions ne suffisent pas à elles seules à permettre à une O.N.G. d'acquérir la qualité de sujet du droit des gens. Les droits et obligations énoncés dans un traité au profit d'une entité privée peuvent en effet être analysés comme liant les seuls Etats qui y sont parties. Toutefois, le fait que l'action de la Fédération soit reconnue par un traité et amplifiée par les Conférences internationales de la Croix-Rouge (auxquelles participent des représentants d'Etats, à savoir les Etats qui sont parties aux Conventions de Genève) renforce le rôle « public » que cet organisme joue dans le cadre du droit international humanitaire. Cela est en tout cas mentionné dans le préambule (2^o considérant) de la Résolution lui accordant le statut d'observateur aux Nations Unies : « Considering the specific role of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in international humanitarian relations as further defined by the International Conference of the Red Cross and Red Crescent ». Par ailleurs, cet élément doit être complété par des indices tirés d'une part de la coloration « publique » de la Fédération, et ce, en raison de la nature des Sociétés nationales qui la composent, et d'autre part de la pratique suivie par les Etats à l'égard de la Fédération.

23. Les Sociétés nationales, réunies au sein de la Fédération, doivent remplir certaines conditions. En vertu de l'article 4, paragraphe 3 des statuts du Mouvement, une Société nationale doit, pour être admise, « être dûment reconnue par le gouvernement légal de son pays sur la base des Conventions de Genève et de la législation nationale comme société de secours volontaire, auxiliaire des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire ». Cette condition est inscrite dans les statuts du Mouvement qui sont adoptés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge, en ce compris sa composante étatique. Cela signifie que les Etats concernés ont accepté le rôle d'« auxiliaire des pouvoirs publics » des Sociétés nationales. Les fonctions confiées aux Sociétés nationales, par les statuts du Mouvement (50) et

(49) L'on peut également observer que la Fédération est mentionnée dans le Protocole modifié du 3 mai 1996 (article 12, paragraphe 5) sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi des mines, pièges et autres dispositifs, annexé à la Convention du 10 octobre 1980 ainsi que dans la Convention d'Ottawa du 18 septembre 1997 (article 6, paragraphe 3) sur l'interdiction des mines antipersonnelles.

(50) Voy. l'article 3 des statuts du Mouvement : « ... Les Sociétés nationales soutiennent les pouvoirs publics dans l'exécution de leurs tâches humanitaires... elles concourent avec les pouvoirs publics à la prévention des maladies, au développement de la santé... En liaison avec les pouvoirs publics, elles organisent les secours d'urgence... Elles diffusent et aident leur gouvernement à diffuser le droit international humanitaire... Elles collaborent aussi avec leur gouverne-

les Conférences internationales de la Croix-Rouge, ainsi que par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels (51) démontrent également que les Sociétés remplissent des tâches traditionnellement exercées par les autorités étatiques dans le cadre de leurs missions de puissance publique (52). L'aval étatique dont bénéficient les Sociétés nationales ainsi que la connotation « publique » de leurs fonctions ont également constitué un facteur non négligeable dans l'octroi à la Fédération du statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela est souligné par le premier considérant du préambule de la Résolution 49/2 de 1994 : « Recalling the special functions of the member societies of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies which are recognized by their respective Governments as auxiliaries to the public authorities in the humanitarian field on the basis of the Geneva Conventions of 12 August 1949 ».

24. On l'a observé précédemment, la Fédération a conclu une trentaine d'accords avec des partenaires étatiques. Le régime juridique dont jouit la Fédération aux termes de ces accords est proche de celui réservé aux organisations internationales (53) : capacité juridique dans l'ordre interne, inviolabilité des locaux et archives, immunités de juridiction et d'exécution, exemptions fiscales et douanières, liberté de communication, arbitrage en cas de différends...

Bien que l'octroi de privilèges et immunités soit normalement associé à l'existence d'une personnalité juridique internationale (54), ceux-ci ne constituent cependant pas, en soi, la preuve irréfutable de l'existence d'un sujet du droit des gens. L'on rencontre en effet certains « établissements publics internationaux » ou « entreprises internationales communes » (55) qui bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun, en vertu d'ac-

ment pour faire respecter le droit international humanitaire et assurer la protection des emblèmes de la Croix rouge et du Croissant rouge. ».

(51) Outre les fonctions de secours confiées aux Sociétés nationales par les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels (distribution de secours, assistance médicale aux militaires blessés et malades, échanges de correspondance ; voy. sur ce point E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 504-505), il importe de souligner que les Etats parties à ces instruments internationaux ont l'obligation de respecter l'emblème (croix-rouge ou croissant-rouge) utilisé par les Sociétés nationales.

(52) Voy. par ex. l'article 44, paragraphe 2 de la 1^{re} Convention de Genève qui permet l'utilisation à titre exceptionnel de l'emblème de la croix-rouge en temps de paix, pour signaler des véhicules utilisés comme ambulances et des postes de secours « conformément à la législation nationale et avec l'autorisation expresse de l'une des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ».

(53) Voy. paragraphes 12 à 14.

(54) Voy. p. ex. l'avis du Conseil d'Etat de Belgique relatif au projet de loi portant assentiment à l'Accord du 12 octobre 1961 entre la Belgique et le Conseil supérieur de l'Ecole européenne. Le Conseil d'Etat considéra que l'Ecole européenne était un sujet du droit des gens et ajouta « cette interprétation permet de justifier les privilèges et immunités dont bénéficieront les Ecoles européennes établies en Belgique » (*Doc. Parl.*, Sénat, sess. 1974-1975, N° 525/1).

(55) Sur cette appellation, voy. les travaux menés au sein de l'Institut de Droit international sur la question du « droit applicable aux entreprises internationales communes étatiques ou paraétatiques » (*A.I.D.I.*, 1984, pp. 1 et s. et 1986, pp. 269-277).

cords internationaux conclus entre États, sans que ces organismes disposent pour autant d'une capacité internationale (56). Dans le cas de la Fédération, la situation est cependant différente. En effet, les privilèges et immunités dont elle dispose résultent pour la plupart (57) d'accords qu'elle conclut directement avec les États concernés et c'est par référence au droit international que se comprend le statut qui lui est réservé dans le droit interne des parties étatiques contractantes. Comment interpréter autrement les clauses de ces accords qui prévoient l'assimilation des délégations de la Fédération à une représentation régionale d'une organisation internationale ou qui renvoient au statut applicable aux missions diplomatiques, par exemple en ce qui concerne les libertés de communication de la Fédération ? Dans le même sens, plusieurs accords disposent que le règlement des matières non prévues par ceux-ci, sera effectué conformément aux principes généraux du droit international et/ou à la convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques (58). A l'évidence, de tels accords constituent, aux yeux de leurs auteurs, de véritables accords internationaux et leur validité suppose dès lors que la Fédération soit un sujet du droit des gens (59).

25. Comme l'on peut s'en rendre compte, la personnalité internationale de la Fédération paraît acquise. Celle-ci conclut des accords du droit des gens et entretient des relations avec des États en bénéficiant d'un statut assimilable à celui d'une organisation internationale. Elle dispose également de la capacité d'introduire une réclamation internationale puisque, en cas de différends, les accords conclus prévoient le recours à l'arbitrage.

26. Avouons le, la justification d'un telle personnalité reste en soi mince ; elle repose sur la coloration publique des Sociétés nationales ainsi que sur le rôle particulier, et indépendant des États, qui est réservé à la Fédération

(56) Voy. p. ex. le cas de la Société européenne pour le traitement chimique des combustibles irradiés (Eurochemic) (société par actions) qui, en vertu du traité du 20 décembre 1957, bénéficiait notamment de l'exonération des droits de douane pour l'importation de matières premières et de biens d'équipement (article 8) (voy. H. ADAM, *Les organismes internationaux spécialisés*, Paris, L.G.D.J., 1965, pp. 156 et s.). La même observation peut être formulée à l'égard des exonérations octroyées à la Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire (Eurofima) (société par actions) par le traité du 20 octobre 1955 (voy. H. ADAM, *Les établissements publics internationaux*, Paris, L.G.D.J., 1957, pp. 199 et s.).

(57) Dans certains cas, le statut dont dispose la Fédération dérive toutefois d'un régime unilatéralement édicté par le pays hôte. Voy. en ce sens le cas de la Fédération de Russie (Décret N° 358 du 28 mai 1992) et celui du Liban (Décret présidentiel N° 6049 du 1^{er} décembre 1994).

(58) Voy. Albanie, article 13 ; Hongrie, article 10, paragraphe 1 ; Jamaïque, article 13, paragraphe 1 ; Kenya, article 12, paragraphe 1 ; Turquie, article 13, paragraphe 2.

(59) Dans ce sens, l'on peut appliquer à la Fédération la remarque formulée à propos du C.I.C.R., par P. Reuter, rapporteur spécial de la CDI, dans le commentaire consacré à l'article 2, paragraphe 1, lettre i) (« International organization » means an intergovernmental organization), du projet de convention sur le droit des traités conclus par les organisations internationales : « The exact reproduction... of the definition given in the 1969 Convention does not raise any problems with regard to the exclusion of non-governmental organizations, although it is likely that some non-governmental institutions such as the International Committee of the Red Cross conclude conventional acts similar to those of intergovernmental organizations », *Y.I.L.C.*, 1974, II, p. 142.

par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et par les conventions de Genève de droit international humanitaire. En réalité, la capacité internationale de la Fédération résulte en dernière analyse du bon vouloir des Etats. Ceux-ci, en concluant des accords bilatéraux avec la Fédération et en lui conférant le statut d'observateur au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, ont en effet consacré l'insertion de la Fédération dans le milieu international. La reconnaissance constitue dès lors le moteur de l'émergence de la capacité ainsi octroyée à une O.N.G. (60). Il ne faut pas en déduire que la personnalité de la Fédération est une fiction entretenue par certains Etats. Cela signifie simplement, en paraphrasant l'arrêt rendu par la Cour internationale de Justice dans l'affaire Bernadotte, que la Fédération répond aux besoins de la Communauté internationale.

D. — O.N.G. ET PERSONNALITÉ INTERNATIONALE

27. L'octroi de la personnalité internationale à une O.N.G. revêt sans doute un caractère exceptionnel. L'exemple de la Fédération requiert toutefois que l'on se demande si une telle capacité n'est pas susceptible d'être reconnue à d'autres O.N.G. dans la mesure où leur inscription dans l'ordre juridique international répond à un besoin de la société internationale et est consacrée par la pratique des Etats. Cette question n'est pas purement théorique ; il existe en effet des accords conclus entre des Etats et d'autres associations de droit privé, destinés à régler le statut de celles-ci en droit interne et leur octroyant certains privilèges et immunités. Dans le cadre de la pratique suisse (61), le cas de l'Association du transport aérien international (I.A.T.A.) est à ce titre révélateur.

28. L'I.A.T.A., association regroupant les transporteurs aériens, a pour objectif, aux termes de ses statuts, « d'encourager le développement des transports aériens sûrs, réguliers et économique au bénéfice des peuples du monde... ; de faciliter la collaboration des entreprises de transports aériens et de coopérer avec l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale et autres organisations internationales » (62). Bien que les statuts de l'Associa-

(60) A ce sujet, l'on observera que lors de l'adoption de la résolution octroyant à la Fédération le statut d'observateur à l'Assemblée générale des Nations Unies, le représentant des Etats-Unis (suivi par celui du Japon) précisa que « had there been a vote on the question of granting observer status in the General Assembly to the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, my delegation would have abstained ». Dans ces circonstances et étant donné les explications fournies par les représentants de ces deux Etats, il serait sans doute délicat de prétendre leur rendre opposable la personnalité internationale de la Fédération.

(61) Voy. R. IMHOOF, « La personnalité juridique et le statut des institutions de caractère international : exemples tirés de la pratique suisse », *A.S.D.I.*, 1989, pp. 93-115 ; R. KELLER, « Les organisations non gouvernementales en Suisse », in *Les organisations non gouvernementales en Suisse*, Genève, IUHEL, Genève, 1973, pp. 37-49.

(62) Cité par M. GUINCHARD, « L'International Air Transport Association (I.A.T.A.) », *A.F.D.I.*, 1956, p. 668.

tion ne se réfèrent à aucun droit interne déterminé, celle-ci a été enregistrée au Canada et l'« Act of incorporation » la concernant « prévoit expressément la possibilité pour l'I.A.T.A. d'agir en dehors du Canada, lui donne les plus larges pouvoirs pour fixer ses propres règles de gestion et reprend les principaux points de ses statuts » (63). L'I.A.T.A. dispose d'un statut consultatif au sein du Conseil économique et Social de l'Organisation des Nations Unies en vertu de l'article 71 de la Charte. Elle exerce également un rôle « quasi-législatif » dans le cadre de la fixation des tarifs aériens internationaux. Ainsi, les résolutions adoptées par l'I.A.T.A. doivent non seulement être acceptées par toutes les compagnies membres mais également faire l'objet de l'approbation des gouvernements des « Etats intéressés ». « Chaque résolution est donc un texte d'origine privée, adopté par (l'Association) et sur lequel un certain nombre de gouvernements ont formellement exprimé leur accord. C'est une sorte de para-législation professionnelle, dont les respect s'impose aux membres de l'I.A.T.A. » (64).

29. Le 20 décembre 1976, le Conseil fédéral suisse conclut avec l'Association du transport aérien international un accord « pour régler le statut fiscal des services et du personnel de cette organisation en Suisse » (65), sur la base de l'arrêté fédéral du 30 septembre 1955 concernant la conclusion d'accords avec des organisations internationales en vue de déterminer leur statut juridique en Suisse (66). Pour justifier la conclusion de cet accord, le Conseil fédéral invoqua le fait que l'I.A.T.A. ne pouvait « être traitée de la même manière qu'une organisation internationale non gouvernementale », étant donné qu'elle exerçait, « dans le domaine de l'établissement et de l'observation des tarifs aériens, des fonctions qui relèvent en principe des attributions des autorités... » (67). En raison de la « nature de ces fonctions », l'I.A.T.A. a été assimilée à une organisation intergouvernementale, ce qui a permis la conclusion de l'accord. L'assimilation de l'I.A.T.A. à une organisation intergouvernementale n'est bien entendu pas parfaite, celle-ci constituant une association de droit privé. Ainsi, un arrêt du tribunal fédéral du 29 octobre 1976 précisa que l'I.A.T.A. « n'est pas une organisation intergouvernementale mais une association internationale de compagnies de

(63) M. GUICHARD, *op. cit.*, p. 668.

(64) *Id.*, p. 671.

(65) RS 0.192.122.748.

(66) RS 192.12. Selon l'article 3 de l'arrêté : « Si une organisation internationale, qui n'est pas une institution spécialisée des Nations Unies désire fixer en Suisse son siège principal ou un siège subsidiaire, le Conseil fédéral pourra conclure avec elle un accord déterminant son statut juridique en Suisse, en tant que les dispositions de cet accord sont compatibles avec le droit fédéral. Le Conseil fédéral peut toutefois accorder des exceptions à la législation fiscale de la Confédération. »

(67) Voy. la réponse donnée le 6 juin 1977 par le Conseil fédéral à la « question ordinaire » Grobet du 7 mars 1977, in L. CAFLISCH, « La pratique suisse en matière de droit international public », *A.S.D.I.*, 1978, p. 144.

navigation aérienne » (68). De même, dans une décision du 18 novembre 1985, prise par l'administration fédérale des contributions, celle-ci rappela que l'I.A.T.A. « n'était pas une organisation intergouvernementale, mais une association de droit privé remplissant certaines fonctions étatiques » et qu'elle ne pouvait « donc pas être considérée comme une organisation internationale de type classique (intergouvernemental) » (69).

30. En raison du caractère hybride de l'I.A.T.A. (« organisation internationale non gouvernementale à caractère intergouvernemental prédominant » (70)), la Suisse ne conclut pas avec celle-ci un véritable accord de siège, à l'instar de ceux conclus avec des organisations internationales, mais uniquement un accord « limité aux dispositions fiscales des accords de siège ». L'accord de 1976 n'octroie pas en effet une exonération fiscale complète aux fonctionnaires (qui ne sont pas ressortissants suisses) de l'I.A.T.A. mais seulement une « exonération des impôts directs sur les salaires et indemnités versés par l'organisation » (71). De même, cela explique pourquoi, dans un premier temps, « l'accord n'a pas été publié dans le Recueil officiel des lois fédérales ou dans le Recueil systématique du droit fédéral » (72). Ceci dit, les distinctions opérées entre les accords de siège, réservés aux organisations intergouvernementales, et les accords restreints aux matières fiscales ne paraissent avoir d'utilité qu'au regard de l'ordre juridique interne (73). Somme toute, même réduites, les exemptions fiscales accordées à l'I.A.T.A. constituent des dérogations au droit suisse dans une matière qui incontestablement relève des prérogatives de puissance publique des Etats. La conclusion de l'accord ne s'explique dès lors que si celui-ci s'inscrit dans le droit international (74), ce qui signifie la reconnaissance d'une certaine capacité internationale dans le chef de cette association.

31. Le cas de l'I.A.T.A. n'est pas unique en son genre. L'on peut également mentionner l'accord du 17 décembre 1986 conclu entre le Conseil fédéral suisse et l'Union internationale pour la conservation de la nature, pour

(68) *Société coopérative Hotelplan et consorts c. Département fédéral des transports et communications et de l'énergie, Arrêt de la Chambre de droit administratif du Tribunal fédéral* du 29 octobre 1976, extraits in L. CAFLISCH, « La pratique suisse en matière de droit international public », *A.S.D.I.*, 1978, p. 83. La décision précise également : « Bien que l'I.A.T.A. ait fait l'objet d'une certaine reconnaissance sur le plan du droit des gens et bien que des traités internationaux la mentionnent de façon expresse ou implicite comme étant une institution dont les propositions et procédures en matière de fixation de tarifs doivent être prises en considération, ses recommandations n'ont pas de valeur obligatoire pour les Etats ».

(69) Décision prise le 18 novembre 1985 par l'Administration fédérale des contributions du Département fédéral des finances, extraits in L. CAFLISCH, « La pratique suisse en matière de droit international public », *A.S.D.I.*, 1987, p. 157.

(70) R. IMHOOF, *op. cit.*, p. 101.

(71) Voy. note 67.

(72) Voy. note 69.

(73) La distinction paraît en tout cas obsolète au regard de l'accord de 1996 conclu entre la Suisse et la Fédération.

(74) Cfr. R. IMHOOF, *op. cit.*, pp. 99-102.

régler le statut fiscal de l'Union et de son personnel en Suisse (75). Là également, il s'agit d'une association dont la composante étatique n'est pas absente. Elle se compose en effet d'O.N.G., de personnes privées et d'Etats ou d'organismes publics (76). L'on peut en outre constater que dès 1952, un accord du même type avait été conclu entre le Conseil fédéral et... la « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge » (77) !

32. Si le droit des gens est suffisamment vaste pour accueillir en son sein des O.N.G. à coté des organisations internationales classiques, il importe toutefois de rappeler que l'octroi d'une telle qualité repose sur un critère fonctionnel, l'organisation qui en bénéficie devant démontrer une certaine filiation étatique, que ce soit sous l'angle de ses membres, de son financement ou de ses activités. Par ailleurs, faire partie du cercle des sujets du droit des gens requiert une invitation. Cela est affaire de reconnaissance(s) et la reconnaissance est d'autant plus nécessaire que le droit international ne connaît pas de règles définissant des critères permettant à une O.N.G. de bénéficier d'une personnalité internationale. Dès lors, il semble délicat de prétendre que des O.N.G. dont la capacité internationale a fait l'objet d'une reconnaissance par certains Etats puissent exiger, sur cette base, l'octroi en leur faveur d'un statut particulier à l'égard d'Etats qui ne leur ont pas reconnu un tel droit. De même, il est peu probable que de telles O.N.G. disposent de privilèges et immunités en dehors de ceux qui leur ont été expressément accordés, et ce d'autant plus que le lien entre personnalité internationale et privilèges et immunités reste une question controversée dans la doctrine (78) et la pratique (79) internationales à propos des organisations internationales (intergouvernementales). Peut-être ce propos doit il être nuancé dans le cas de la Fédération. En raison du nombre d'accords que celle-ci a conclus avec des Etats, de l'action internationale qu'elle mène dans le monde ainsi que de la forme de reconnaissance que lui confère son

(75) RS 0.192.122.451.

(76) « Cette organisation est constituée en association de droit suisse... Elle se compose avant tout d'Etats — environ soixante — et d'organismes de droit public — environ cent vingt-. Sa structure est comparable à celle d'une organisation intergouvernementale. Ses ressources financières sont essentiellement d'origine étatique. Son activité (protection de la nature et de l'environnement) relève du domaine public ». R. IMHOOF, *op. cit.*, pp. 103-104, note 36.

(77) Accord conclu le 10 juillet 1952, RS 0.192.122.51

(78) Comp. C. DOMINICE, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », *R.C.A.D.I.*, 1984, vol. IV (N° 187), pp. 166 et 219 et s., et H. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law*, Nijhoff, 1995, pp. 1004-1007.

(79) Comp. P. ex. la jurisprudence italienne qui semble déduire le bénéfice des immunités de la qualité de sujet de droit des organisations internationales (cfr. A. CASSESE, « L'immunité de juridiction civile des organisations internationales dans la jurisprudence italienne », *A.F.D.I.*, 1984, pp. 556-566) et la décision du tribunal de commerce de Paris, troisième chambre, du 4 décembre 1991, selon laquelle : « attendu que la France n'a pas été partie au Traité instituant la CEDEAO (Communauté économique des Etats de l'Ouest africain)... ; que les dispositions de ce traité instituant des immunités, privilèges et exemptions sont donc inopposables aux lois et décrets de l'Etat français... » (*CEDEAO c. Bank of Credit and Commerce International (BCCI)*, in *J.D.I.*, 1992, p. 698 et note A. MAHIOU, pp. 700-705).

statut d'observateur aux Nations Unies (80), il est aujourd'hui difficile de lui dénier toute qualité internationale et de lui refuser les moyens d'exercer ses fonctions en toute indépendance.

CONCLUSION

33. La reconnaissance expresse de la personnalité internationale de la Fédération dans l'accord de 1996 entre la Suisse et la Fédération ne représente pas en soi un fait nouveau ; il s'agit plutôt de la consécration explicite d'un statut qui s'est forgé peu à peu sur la base des reconnaissances dont cette association a pu bénéficier. L'accueil ainsi réservé par la société internationale à une O.N.G. est peu fréquent et les cas de la Fédération et du C.I.C.R. constituent sans doute des exceptions inclassables. Toutefois, il existe des formes de reconnaissance plus discrètes dont jouissent d'autres O.N.G. et l'on a vu des exemples d'accords relevant du droit des gens conclus entre Etat et O.N.G.. Les raisons qui justifient un tel traitement ont été exposées et reposent sur l'exercice par l'O.N.G. de fonctions « étatiques ». Il faut reconnaître que les contours d'un tel critère sont quelque peu flous et si l'émergence de ces nouveaux sujets du droit des gens que sont les O.N.G. devait se confirmer (81), il conviendrait probablement de préciser les conditions liées à l'octroi d'une telle capacité ainsi que le statut qui en découle, sans nécessairement devoir calquer en tout point celui-ci sur le régime traditionnel conçu pour les organisations intergouvernementales. L'on constate en tout cas que les O.N.G. sont bien actives sur la scène internationale ; souvent acteurs ou « observateurs » et parfois sujets, elles constituent indiscutablement un facteur d'évolution du droit international.

(80) Du moins à l'égard des Etats qui n'ont formulé aucune objection à l'octroi de ce statut ; voy sur ce point note 60.

(81) L'hypothèse de la personnalité internationale d'une O.N.G. n'est manifestement pas envisagée par la Convention du Conseil de l'Europe du 24 avril 1986, sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, lorsque son article 2, paragraphe 1, précise que « la personnalité et la capacité juridiques d'une O.N.G. telles qu'elles sont acquises dans la Partie dans laquelle elle a son siège statutaire sont reconnues de plein droit dans les autres parties ».