

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 mai 1984.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation d'un Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation de l'Aviation civile internationale relatif au statut de l'Organisation en France (ensemble deux annexes et deux Echanges de lettres interprétatives).

Par M. Serge BOUCHENY,

Sénateur.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1995, 2067 et in-8° 557.

Sénat : 311 (1983-1984).

Traités et Conventions. - O.A.C.I.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : L'accord du 3 juin 1983 constituera désormais l'accord de siège du bureau régional de l'O.A.C.I. en Europe	5
I. - Présentation de l'Organisation de l'aviation civile internationale (O.A.C.I.)	7
Création de l'O.A.C.I. par la Convention de Chicago du 7 décembre 1944	7
Son érection en institution spécialisée des Nations unies par l'accord du 3 octobre 1947 ..	7
A. - Structures institutionnelles de l'O.A.C.I. : une physionomie classique	7
1° Les organes centraux	7
1. L'assemblée : organe plénier aux sessions espacées	7
2. Le conseil : organe permanent et restreint	8
a) Sa composition	8
b) Ses fonctions	8
c) L'élection du Président	8
d) Le soutien des deux comités spécialisés	8
- la Commission de la navigation aérienne	8
- le Comité du transport aérien	8
3. Le secrétariat et le secrétaire général	8
2° L'organisation régionale	9
1. Le découpage en 7 régions	9
2. La compétence géographique du bureau « Europe-Méditerranée » sis à Paris ..	9
3. Composition	9
B. - Les compétences statutaires de l'O.A.C.I et leur réalisation pratique : trois missions principales aux succès inégaux	9
1. Compétences juridictionnelles et arbitrales du conseil	9
a) Compétences obligatoires en matière de litiges portant sur la Convention de Chicago	10
b) Compétences facultatives et conditionnelles dans les autres cas de figure ..	10
c) Les difficultés posées par la dévolution au conseil, organe politique de la fonction juridictionnelle de l'O.A.C.I.	10
Conclusion : faible développement du rôle juridictionnel de l'O.A.C.I.	10
2. Compétences économiques de l'O.A.C.I. en matière de transport aérien	10
a) Les objectifs de la Convention de Chicago	10
b) L'échec du procédé du financement collectif	10
c) L'insuccès des tentatives de réglementation multilatérale en matière de transport aérien	11
Conclusion : dévolution des compétences économiques à l'I.A.T.A.	11
3. Compétences réglementaires en matière de navigation aérienne	11
a) Un cadre propice à l'éclosion de nouvelles règles bilatérales	11
b) Un pouvoir réglementaire propre en matière d'uniformisation des techniques de la navigation aérienne : les Annexes	11
- leur nécessité	11
- leur valeur juridique	11

	Pages
c) La capacité de réviser sa propre charte institutive	12
- la procédure et le rôle du conseil	12
- les modifications antérieures	12
- le projet français adopté lors de la session extraordinaire d'avril-mai 1984	12
II. - Les grandes lignes de l'accord du 3 juin 1983	14
Introduction : Les deux préoccupations antinomiques de l'accord :	
- Le souci d'assurer par un régime de privilèges et immunités l'indépendance de l'Organisation à l'égard des autorités françaises	14
- La volonté de prévenir son utilisation abusive qui nuirait au respect de la légalité nationale	14
A. - Les garanties apportées à l'indépendance de l'O.A.C.I.	14
1° Les privilèges et immunités accordés à l'Organisation	14
1. La personnalité juridique de l'O.A.C.I. est reconnue, mais ses capacités juridiques s'exercent, en raison de sa nature internationale, dans le cadre d'un régime exorbitant du droit commun	14
a) Capacité de passer des contrats, assortie de l'obligation d'insérer une clause compromissoire	15
b) Capacité d'acquérir et de posséder des biens	15
- des privilèges fiscaux et douaniers assortis des contraintes tenant à l'incessibilité des biens	15
- des privilèges au regard de la législation monétaire	15
c) Capacité d'ester en justice, assortie d'une double protection	16
- l'immunité de juridiction	16
- l'immunité d'exécution	16
2. L'inviolabilité des locaux et des archives	16
a) Champ d'application	16
b) Absence de droit d'asile	16
2° Les privilèges et immunités accordés aux personnes physiques dépendant de l'Organisation	17
1. Les trois catégories de personnes physiques concernées	17
- les délégués des Etats membres	17
- les membres permanents du personnel du bureau	17
- les experts	17
2. Les privilèges et immunités accordés	17
- les immunités de juridiction, d'arrestation et de détention	17
- les privilèges et facilités	17
B. - Les précautions prises contre l'utilisation abusive des privilèges et immunités	18
1° Un principe et sa conséquence	18
1. Le principe : les privilèges et immunités ne sont pas accordés pour l'avantage personnel de ceux qui en bénéficient, mais pour assurer l'indépendance de l'Organisation	18
2. La conséquence : la possibilité offerte au gouvernement français de demander la levée des immunités	18
2° Les limites du régime des immunités	19
1. <i>Limite ratione materiae</i> : le maintien de la responsabilité civile en cas d'accident de la circulation	19
2. <i>Limite ratione civitatis</i> : le régime minimum de l'immunité accordée aux nationaux français	19
Conclusions de votre Rapporteur	19

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui est soumis au Parlement vise à autoriser l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif au statut de l'Organisation en France.

Avant de passer à l'examen des principales dispositions de cet accord, votre Rapporteur croit utile d'esquisser une rapide présentation de l'Organisation, de ses organes et de ses missions. Car si l'accord qui nous est soumis ne reprend le plus souvent que les dispositions de l'accord provisoire de 1947 qui liait l'Organisation au Gouvernement français, il serait toutefois dommage que votre Rapporteur ne profitât pas de cette occasion pour attirer l'attention de votre Commission sur l'importance cruciale d'une réglementation unifiée de la navigation aérienne internationale et sur les services irremplaçables que rend en la matière l'O.A.C.I.

I. - L'ORGANISATION DE L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (O.A.C.I)

L'importance du trafic aérien international et la nécessité d'unifier à l'échelle mondiale les règles qui le régissent, ont conduit les Etats réunis à la Conférence de Chicago à adopter le 7 décembre 1944 une Convention qui tenta d'en définir les principes fondamentaux dans ce que l'on devait appeler la « charte de l'Aviation civile internationale », et d'en confier l'application, le suivi et le développement à une « Organisation de l'Aviation civile internationale ».

Devenue à la suite de l'accord du 3 octobre 1947 avec l'Organisation des Nations unies, une institution spécialisée, l'O.A.C.I. s'est vu reconnaître une vocation universelle en matière d'aviation civile, et joue depuis lors le rôle d'un service public international. Ses missions l'amènent à travailler en coopération constante avec d'autres organismes internationaux tels la Chambre de commerce internationale, l'Organisation météorologique internationale, l'I.A.T.A., etc.

Pour réaliser les objectifs qui lui sont assignés, l'O.A.C.I. dispose d'un certain nombre d'organes et de moyens.

A. - STRUCTURES INSTITUTIONNELLES DE L'O.A.C.I.

1° Sous l'aspect institutionnel, l'Organisation présente une physionomie classique : une assemblée, un conseil et un secrétariat en constituent les *organes centraux*.

1. *L'assemblée* réunit les représentants des 152 Etats membres. A ce titre, elle est l'organe suprême de l'institution, exerce une compétence générale et connaît en principe de toutes les questions. Ses principales attributions résident dans la désignation des membres du conseil, l'examen des rapports annuels du conseil, le vote du budget, la détermination de la politique générale de l'organisation. Les Etats membres y sont traités sur un pied d'égalité : chacun n'y dispose que d'une voix, et les résolutions sont adoptées à la majorité simple, sauf disposition contraire. La Convention posait le principe de la tenue d'une

session par an. La pratique montra toutefois l'inutilité de cette fréquence, aussi l'assemblée ne tient-elle plus depuis 1956 que des sessions ordinaires triennales. Elle peut cependant être convoquée en session extraordinaire à tout moment par le conseil ou sur requête adressée au secrétaire général par dix Etats contractants.

2. L'exercice du pouvoir quotidien appartient naturellement à l'organe permanent et restreint : le *conseil*.

a) Celui-ci est composé d'un nombre limité d'Etats, 21 à l'origine, 27 depuis 1962, qui doivent appartenir à autant d'Etats différents.

b) Ils sont élus pour trois ans par l'assemblée qui est statutairement tenue d'assurer une représentation appropriée :

- aux Etats d'importance majeure en matière de transport aérien ;

- aux Etats non représentés par ailleurs qui contribuent le plus à fournir des facilités pour la navigation aérienne civile internationale ;

- aux Etats non représentés par ailleurs dont la désignation assure au conseil la représentation de toutes les principales régions géographiques du monde.

c) Le conseil élit son président pour la même période de trois ans. Celui-ci est actuellement M. Assad Kotaité de nationalité libanaise. Les décisions du conseil sont généralement prises à la majorité simple de ses membres, mais un Etat ne peut voter sur une question qui affecterait directement ses intérêts.

d) Le conseil est secondé par deux comités spécialisés que prévoit expressément la Convention de Chicago. La *Commission de la navigation aérienne*, composée de douze membres possédant une compétence reconnue et une expérience approfondie en matière aéronautique, a pour mission de guider le conseil dans les sujets techniques. Le *Comité du transport aérien*, émanation du conseil, et responsable devant lui, s'est vu confier des attributions de nature économique touchant l'organisation et l'exploitation des services aériens internationaux. Son action s'est toutefois révélée fort décevante dans l'ensemble.

3. A côté de l'organe plénier et de l'organe restreint, comme dans toute organisation internationale, on trouve un *secrétariat* permanent dirigé par un *secrétaire général* nommé par le conseil et chargé de l'exécution de ses décisions. Si le secrétaire général se voit confier un rôle plus administratif alors que le Président du

conseil remplit une fonction plus politique, on doit cependant noter que leurs tâches sont très voisines et qu'ainsi la direction est bicéphale.

Telle est la structure centrale de l'O.A.C.I.

2° Elle est complétée par une *organisation régionale*.

1. Dans chacune des sept régions qui recouvrent le monde, est installé un bureau régional.

2. Le bureau de Paris qui est l'objet du présent projet de loi, a compétence sur la région « Europe-Méditerranée » qui comporte les pays européens auxquels s'ajoutent l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

3. Il est composé d'un directeur chargé de diriger les services permanents, et d'un représentant adjoint, qui se verront confirmer exceptionnellement par le présent accord, les privilèges et immunités des agents diplomatiques de rang équivalent, et qui leur avaient été consentis par l'accord de 1947. Ils sont secondés par des fonctionnaires de grade élevé chargés de responsabilités dans les divers services administratifs et techniques du bureau, et qui dirigent le personnel d'exécution et le personnel de service.

B. - LES COMPÉTENCES STATUTAIRES DE L'O.A.C.I. ET LEUR RÉALISATION PRATIQUE

Outre une fonction juridictionnelle et arbitrale d'importance résiduelle, l'O.A.C.I. reçoit pour objectif de l'article 44 de la Convention de Chicago, le soin de développer les principes et les techniques de la navigation aérienne internationale et de promouvoir la planification et le développement du transport aérien international.

Le développement et l'unification des principes ou des techniques de la navigation aérienne internationale sont une condition essentielle de sa sécurité et de son accroissement.

Quant au développement du transport aérien international, il tient une importance particulière aux yeux de votre Rapporteur. Celui-ci y voit en effet une condition de la démocratisation de ce moyen de déplacement qui reste encore malheureusement l'apanage des classes privilégiées, en raison de son coût élevé.

1. *Les compétences juridictionnelles et arbitrales* de l'O.A.C.I. sont prévues et autorisées par la Convention de Chicago. Elles ont toutefois connu des fortunes différentes selon qu'elles avaient trait

à des litiges portant sur la Convention elle-même et sur ses annexes, ou aux autres différends en matière d'aviation civile.

a) Dans le premier cas, le conseil, qui ne peut décliner la compétence générale que lui reconnaît le chapitre XVIII de la Convention en matière d'interprétation et d'application de ses règles, est tenu de rendre une décision définitive et obligatoire (sauf quelques rares cas d'appel strictement réglementés). L'inobservation de celle-ci peut être génératrice d'une sanction lourde : la suspension du droit de vote à l'assemblée et au conseil.

b) Dans la seconde hypothèse, le recours à l'arbitrage du conseil de l'O.A.C.I. est soumis à la réunion d'un certain nombre de conditions difficiles à remplir : il faut en effet que le Traité qui est à l'origine de la contestation fasse référence à l'arbitrage de l'Organisation dans une de ses clauses et que toutes les parties au litige en fassent la demande expresse ; le conseil, qui peut décliner sa compétence pour des raisons d'opportunité, doit encore accepter d'accorder son concours. Il faut enfin noter que l'absence de sanctions propres à faire respecter l'application de ses décisions, le porte à préférer la recherche de solutions transactionnelles aux facilités apparentes des jugements tranchés et définitifs.

c) La dévolution de la *fonction juridictionnelle* de l'O.A.C.I. à un *organe politique*, le conseil, en rend en effet le maniement délicat. Le conseil, on s'en souvient, est composé des représentants d'un nombre restreint d'Etats, qui dépendent tous inévitablement de leurs gouvernements. Aussi le conseil hésite-t-il à rendre des arrêts trop tranchés, dont l'impartialité semblerait à bon droit suspecte, et qui seraient du reste dépourvus de toute sanction efficace.

Aussi le rôle juridictionnel de l'O.A.C.I. ne s'est-il guère développé, conservant une place subsidiaire après l'épuisement des négociations diplomatiques entre les Etats intéressés.

2. *Les compétences économiques* de l'O.A.C.I. en matière de planification et de développement du transport aérien n'ont pas pris le développement qu'espéraient ses fondateurs.

a) L'article 44 de la Convention de Chicago assignait, entre autres, pour *objectifs* à l'O.A.C.I. d'encourager le développement des infrastructures nécessaires à l'aviation civile et de prévenir par la réglementation du transport aérien le gaspillage économique résultant d'une concurrence déraisonnable.

b) Mais après des débuts prometteurs, le procédé du *financement collectif* des services de la navigation aérienne internationale a rapidement été abandonné. Il trouvait sa justification dans l'injustice qu'il y avait à faire financer par des Etats occupant une position géographique essentielle sur les routes aériennes, la mise

en place d'installations coûteuses dont ils ne tireraient que des avantages infimes. Trois accords ont été signés avant 1950 sur le financement collectif de certains services de la navigation aérienne au Groenland et en Islande ainsi que sur le financement collectif des stations océaniques de l'Atlantique-Nord. Mais la difficulté de réunir le consentement unanime des Etats parties et de répartir équitablement les frais entre eux a empêché les projets ultérieurs d'aboutir.

c) La *réglementation du transport aérien* n'a jamais pris qu'un développement très secondaire. Comme elle touchait aux intérêts économiques des Etats, ceux-ci ont préféré s'en tenir à la formule de la négociation bilatérale conduisant aux conventions particulières plutôt que de recourir à la technique de la convention multilatérale. Ainsi, l'*accord de transport* de 1944, qui contenait les trois libertés commerciales, ne fut-il pas accepté par la plupart des Etats à la Convention de Chicago (1. « privilège de débarquer des passagers et des marchandises embarqués sur le territoire de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité » - 2. « autorisation du transport de passagers et de marchandises à destination de l'Etat dont l'aéronef possède la nationalité » - 3. « permission aux avions de tout Etat d'embarquer dans tout pays et de débarquer dans tout autre des passagers et des marchandises »).

Aussi, en dépit de la compétence générale de l'O.A.C.I. en matière aéronautique, le soin d'organiser le transport aérien et de réglementer les tarifs fut-il confié à l'I.A.T.A. (Association internationale des transports aériens), créée en 1945 à La Havane, et qui réunit les compagnies aériennes.

3. La *principale fonction* de l'O.A.C.I. consiste à créer des règles de droit qui régissent et organisent la *navigation aérienne*, de façon à assurer la sécurité des vols internationaux.

L'O.A.C.I. dispose pour remplir cette mission d'un triple pouvoir : un pouvoir d'impulsion, un pouvoir de réglementation, et le droit de réviser sa propre convention institutive.

a) L'O.A.C.I. peut tout d'abord servir de cadre propice à l'éclosion de nouvelles règles, et faciliter par sa *médiation* la mise au point de nouveaux instruments juridiques. Elle n'a toutefois dans cette hypothèse qu'un simple pouvoir d'impulsion à l'égard des Etats parties à la Convention, et ceux-ci ne seront liés par les nouvelles règles qu'ils auront eux-mêmes mises au point, qu'autant qu'ils en auront accepté la ratification.

b) L'O.A.C.I. dispose ensuite d'un véritable *pouvoir réglementaire*, destiné à uniformiser les techniques de la navigation aérienne. L'article 54 de la Convention de Chicago lui confie la

mission d'adopter les normes et pratiques recommandées (désignées pour plus de commodité sous le nom *d'Annexes* à la Convention) dont l'application uniforme est une condition de la régularité et de la sécurité de la navigation aérienne internationale.

Les règlements de l'O.A.C.I. ont une valeur obligatoire à l'égard des Etats membres, mais ne produisent des effets dans les ordres juridiques internes qu'une fois qu'ils y ont été régulièrement introduits, selon les procédures constitutionnelles. L'introduction de ces normes internationales en droit positif français s'effectue généralement par décret, circulaire, ou arrêté, en fonction de l'importance de la disposition concernée.

c) L'O.A.C.I. peut enfin réviser sa propre charte constitutive. Ce pouvoir revêt aujourd'hui un intérêt particulier en raison de l'actualité : l'assemblée vient en effet d'adopter, lors de sa 25^e session extraordinaire, qui s'est tenue du 24 avril au 11 juin 1984 à Montréal, un projet d'amendement français condamnant l'usage de la force contre les avions civils.

Aussi votre Rapporteur, écartant tout esprit de polémique qui serait si peu en accord avec les usages de cette Assemblée, aimerait-il donner quelques précisions sur les modalités juridiques et les tentatives antérieures de révision, qui lui permettraient de dégager plus facilement le sens et la portée qu'il convient de donner à cet amendement.

Les modalités juridiques de la révision s'entourent de toutes les garanties et les précautions nécessaires en ce domaine délicat. L'efficacité du rôle de l'O.A.C.I. dépend en effet du maintien d'un consensus général entre les principales nations, qu'il s'agit de ne pas rompre inconsidérément. Aussi, sans entrer dans le détail d'une procédure complexe, votre Rapporteur se contentera-t-il d'en indiquer un élément significatif. Le conseil, saisi d'un projet de révision, dispose d'un pouvoir discrétionnaire sur l'appréciation de son opportunité. A partir de consultations et d'enquêtes directes menées auprès des Etats membres, il évalue les chances d'aboutissement du projet, et apprécie son bien-fondé. S'il le juge inopportun, il peut décider de ne le pas transmettre à l'assemblée, et suspendre définitivement la procédure de révision.

Les projets d'amendement qui ont jusqu'à présent abouti portaient sur le fonctionnement même de l'Organisation. Le premier, adopté en 1954, rendit triennales les sessions ordinaires de l'assemblée qui se tenaient jusqu'alors une fois par an. Les suivants, votés au début des années soixante, portaient sur l'augmentation du nombre des membres du conseil et sur l'élargissement des possibilités de convocation de l'assemblée en assemblée extraordinaire.

De longue date, la France a voulu profiter de cette procédure de révision pour faire admettre des principes généraux sur la navigation aérienne. Ainsi dès 1973, à l'occasion d'un incident qui avait opposé un avion civil libyen à la chasse israélienne, elle avait proposé - sans succès - l'idée d'un amendement à la Convention de Chicago qui proscrirait l'usage de la force contre les avions civils. Profitant de l'émotion légitime soulevée par l'accident du Boeing sud-coréen, elle a repris cette proposition, afin d'éviter que ne se renouvelassent à l'avenir de semblables tragédies, qui provoquent de bien inutiles tensions internationales.

Dans son discours d'ouverture, M. Assad Kotaité, président de l'O.A.C.I., a tenu à rappeler qu'il ne « servirait à rien de profiter de ce forum pour échanger des plaintes ou revenir sur des incidents récents ». Les Etats membres ont d'ailleurs travaillé dans un esprit de conciliation qui a permis d'aboutir à un consensus général autour du projet français.

Votre Rapporteur estime souhaitable que la France, encouragée par ce premier succès, poursuive ses initiatives en matière de déontologie de la navigation aérienne, et propose un nouvel amendement qui fût le corollaire du précédent, et interdise l'utilisation des avions de ligne civils à des fins étrangères au transport commercial. De cette façon, la sécurité de la navigation aérienne serait parfaitement assurée.

II. - LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 3 JUIN 1983

Après ces quelques mots de présentation de l'O.A.C.I., votre Rapporteur estime pouvoir passer à l'examen des grandes lignes de l'accord qui nous est soumis. Deux préoccupations principales le sous-tendent : la volonté d'assurer au bureau régional l'indépendance nécessaire à toute organisation internationale et d'autre part le souci d'assurer le respect de la légalité française sur son territoire. Si la première préoccupation conduit le gouvernement de la République française à assurer à l'Organisation et à son personnel un certain nombre de privilèges et immunités, la seconde au contraire l'invite à en prévoir les bornes propres à éviter qu'une utilisation abusive à des fins personnelles ne constitue les agents des organisations internationales en une nouvelle caste de privilégiés.

A. - LES GARANTIES APPORTÉES A L'INDÉPENDANCE DE L'O.A.C.I.

L'indépendance du bureau régional de l'O.A.C.I. est garantie par tout un ensemble d'immunités et de privilèges proches de ceux qui sont accordés aux représentations diplomatiques ou aux autres organisations internationales. Ils sont octroyés aussi bien à l'organisation en tant que personne morale, qu'aux personnes physiques qui la représentent, qui la servent ou qui la constituent.

1° Privilèges et immunités reconnus à l'Organisation.

1. *Personnalité et capacités juridiques particulières.*

Aux termes de *l'article premier* de l'accord du 3 juin 1983, le gouvernement de la République française reconnaît la *personnalité juridique de l'Organisation*, et sa capacité de contracter comme d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers, ou enfin d'ester en justice.

Toutefois, en raison de la nature internationale de l'O.A.C.I., ces trois capacités se voient appliquer *un régime particulier*

propre à garantir l'indépendance de cette Organisation à l'égard des autorités nationales françaises, tant administratives que juridictionnelles.

a) C'est ainsi par exemple que les *contrats* qu'est en droit de passer l'Organisation, ne sont pas nécessairement régis par la loi française et soumis, pour leur interprétation ou leur exécution, à l'arbitrage des juridictions françaises de droit commun. L'article 23 de l'accord prévoit au contraire l'obligation, pour l'Organisation, d'insérer, dans tous les contrats auxquels elle est partie, une clause compromissoire qui détermine l'arbitrage retenu et spécifie la loi applicable.

b) Si l'Organisation se voit également reconnaître la capacité d'acquérir et d'aliéner des *biens mobiliers et immobiliers*, le régime de ceux-ci, ainsi que des revenus qu'ils sont susceptibles d'engendrer, se trouve soustrait à la législation nationale en matière fiscale, douanière et monétaire.

L'article 5 de l'accord dispose en effet que l'Organisation, ses biens, ses revenus sont exonérés des impôts directs. Si elle supporte en revanche l'incidence des taxes indirectes dans les conditions de droit commun, c'est moins pour des raisons juridiques de fond que pour des motifs purement pratiques, qui tiennent à la difficulté qu'il y aurait à déterminer le montant des taxes perçues entrant dans le prix des multiples marchandises et des services qu'elle est amenée à consommer. La preuve en est que le deuxième alinéa de l'article 5 s'empresse de prévoir le remboursement des taxes sur le chiffre d'affaires afférentes à des achats importants. L'échange de lettres du 3 juin 1983 définit ceux-ci comme entraînant la perception d'un minimum de 250 F de taxes.

Aux termes de l'article 6, les droits de douanes et les mesures de restriction du commerce extérieur ne sont pas applicables aux marchandises importées ou exportées par l'Organisation et nécessaires à ses activités. Il serait en effet anormal que des dispositions de ce genre pussent entraver le fonctionnement d'une organisation sans frontière, comme il serait injustifié qu'un Etat pût tirer des bénéfices financiers directs de l'établissement d'une organisation internationale sur son territoire.

Toutefois, pour éviter que les biens appartenant à l'Organisation et qui ont bénéficié des exonérations prévues par les articles 5 ou 6, ne puissent faire l'objet d'un trafic qui concurrencerait avec succès les biens français sur le marché national, l'article 8 édicte leur inaccessibilité : ces biens ne peuvent être cédés, loués ou prêtés sur le territoire français, à moins que ce ne soit à des conditions qui auront fait l'objet d'un accord avec nos autorités.

L'Organisation est largement soustraite à la législation monétaire nationale, en raison des nécessités particulières de son fonctionnement financier. Aussi *l'article 9* l'autorise-t-elle à recevoir tous fonds, devises, numéraires et à en disposer librement pourvu que ce fût aux fins prévues par la Convention de Chicago. Toutefois, les dispositions nationales en matière de contrôle des changes s'appliquent à la gestion des valeurs mobilières de son portefeuille.

c) Capable d'ester en justice, l'Organisation se voit toutefois protégée par le double régime des *immunités* de juridiction et d'exécution.

L'immunité de juridiction, octroyée par *l'article 4*, entraîne l'incompétence des juridictions françaises aussi bien dans les litiges ayant trait aux contrats que votre Rapporteur a déjà mentionnés, que pour les différends qui pourraient naître entre l'Organisation et le gouvernement de la République française. *L'article 24* prévoit, en cas d'échec du règlement par voie de négociation directe, la soumission du litige à un tribunal arbitral qui établirait lui-même ses propres règles de procédure.

Les *immunités d'exécution*, de perquisition, de réquisition, d'expropriation de toutes sortes consacrées par le deuxième paragraphe de *l'article 4* bannissent toute forme de contrainte administrative ou judiciaire sur les biens de l'Organisation.

2. *L'inviolabilité.*

a) Garantie par l'ensemble des immunités et privilèges que votre Rapporteur vient de passer en revue, l'indépendance de l'Organisation à l'égard des autorités administratives françaises se trouve enfin consacrée par *l'inviolabilité* de ses locaux, de ses archives et de ses documents, instaurée par les *articles 2 et 3* de l'accord. L'inviolabilité des locaux de l'Organisation protège aussi bien ceux que le bureau occupe ou viendrait à occuper, que les autres salles de réunion où il pourrait être amené à tenir des réunions autorisées par le gouvernement français.

b) Le régime d'inviolabilité accordé à l'O.A.C.I. est toutefois inférieur au régime des locaux diplomatiques, dans la mesure où il ne s'accompagne pas du « droit d'asile ». L'Organisation ne peut en effet donner refuge à une personne poursuivie par les autorités françaises.

2° Privilèges et immunités des personnes physiques.

Toutefois, ces mesures qui garantissent l'indépendance de l'Organisation, considérée comme personnalité morale, ne seraient pas suffisantes si elles n'étaient complétées par des dispositions assurant *l'indépendance des personnes physiques* qui en assurent le fonctionnement.

1. L'accord prévoit trois catégories de personnes :

- les chefs des délégations des Etats membres, leurs suppléants, leurs conseillers et leurs experts ;

- les membres permanents du personnel du bureau ;

- les experts (ensemble hybride qui recouvre tous les agents que l'on ne pourrait classer dans aucun des sous-groupes précédents).

2. Les *privilèges et immunités* qui leur sont accordés respectivement par les *articles 14, 15 et 16* sont suffisamment voisins pour que l'on puisse les étudier conjointement.

L'immunité de juridiction est généralement accordée, mais seuls les chefs de délégation et les experts bénéficient expressément de *l'immunité d'arrestation et de détention*.

Les trois catégories de personnes physiques se voient reconnaître des *privilèges et facilités* comparables au regard de la législation nationale. Ils ne sont pas entravés par les mesures qui limitent l'immigration ; les réglementations douanières, monétaires ou de change ne leur sont pas applicables.

Les membres permanents du bureau bénéficient de *trois exemptions* majeures : l'exemption de tout service national ; l'exemption sous certaines conditions de toute contribution obligatoire aux organismes français de prévoyance sociale ; enfin, l'exonération de tout impôt direct sur les traitements et émoluments qui leur sont versés par l'Organisation. Cette dernière disposition dépasse d'ailleurs les usages établis en la matière, dans la mesure où elle n'intègre pas la *règle dite du « taux effectif »*, généralement appliquée par la France aux autres organisations internationales installées sur son territoire. Cette règle aurait permis de tenir compte, pour mémoire, des salaires exonérés d'impôts versés par l'Organisation, dans le calcul des taux d'imposition des divers autres revenus imposables du foyer.

Parmi les membres permanents du bureau, le *directeur et le représentant adjoint* se voient accorder les privilèges et immunités

reconnus aux agents diplomatiques de rang comparable. Tout comme l'absence de la règle dite du « taux effectif », cette disposition, que l'on ne trouve habituellement pas dans les accords du même type, a été conservée parce qu'elle figurait déjà dans l'accord de 1947 et que le gouvernement ne jugeait pas opportun de revenir sur des avantages consentis de longue date. Toutefois, voulant éviter la multiplication de demandes semblables émanant d'autres organisations internationales, il a tenu à préciser dans l'exposé des motifs que « les solutions adoptées dans ce cas particulier ne sauraient constituer un précédent, mais doivent être regardées comme la régularisation d'une situation ancienne ».

B. - LES PRÉCAUTIONS PRISES CONTRE L'UTILISATION ABUSIVE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

Votre Rapporteur estime que l'ensemble de ces mesures, qui en définitive ne s'écartent guère des usages établis en matière de statuts des organisations internationales, était indispensable pour assurer l'indépendance de l'O.A.C.I., et qu'ainsi le gouvernement de la République française était fondé à les lui accorder. Il aimerait maintenant examiner devant vous les précautions qui sont prises contre une utilisation abusive toujours possible de ces privilèges et immunités, à des fins personnelles. Car l'indépendance des agents de l'O.A.C.I., nécessaire à leur fonction, ne doit pas aboutir à la constitution d'une caste privilégiée et cosmopolite qui ne serait pas tenue au respect de la légalité française. Pour ce faire, les immunités doivent pouvoir être levées, et les privilèges être assortis de justes conditions.

1° Un principe et sa conséquence.

1. Les *articles 14 (paragraphe 3) et 18* rappellent le *principe* que privilèges et immunités sont accordés, non à l'avantage personnel de ceux qui en bénéficient, mais pour leur permettre d'assurer en toute indépendance l'exercice de leurs fonctions, et *l'article 22* invite l'Organisation à coopérer avec les autorités françaises compétentes en vue d'assurer le respect des lois et règlements en vigueur.

2. En *conséquence*, les deux articles précités prévoient la possibilité pour le gouvernement français de demander la *levée des immunités*, afin d'éviter leur emploi abusif qui n'aurait pour effet que de soustraire injustement un coupable aux rigueurs de la

justice. Toutefois, afin de préserver l'indépendance de l'Organisation, la levée de l'immunité est accordée de façon discrétionnaire, pour le chef de délégation, par l'Etat qui l'a désigné, et pour le personnel, par le secrétaire général de l'O.A.C.I.

2° Les limites du régime des immunités.

Indépendamment de leur éventuelle levée, les immunités trouvent deux limites : une première qui se rapporte au domaine particulier de la responsabilité des accidents automobiles ; une seconde qui tient à la nationalité des bénéficiaires.

1. Les *articles 14 b) et 15-1 a)* prévoient que l'immunité de juridiction ne joue pas en cas d'action civile intentée par un tiers, pour les dommages résultant d'un *accident causé par un véhicule*. Cette mesure tend à éviter que la victime d'un accident de la circulation ne soit injustement privée de toute possibilité de former un recours et d'obtenir réparation, sous prétexte que le conducteur ou le propriétaire du véhicule fautif relevait d'une organisation internationale. Cette disposition permet de ne pas revenir sur l'unification du contentieux des accidents automobiles instauré par la loi du 31 décembre 1957, qui avait transféré des tribunaux administratifs aux juridictions civiles la compétence pour connaître des accidents survenus du fait de véhicules appartenant à l'Administration.

2. La seconde limite au régime des immunités est apportée par l'*article 19* aux termes duquel le gouvernement de la République française n'est pas tenu d'accorder aux *personnes de nationalité française* et résidents permanents, la plupart des privilèges et immunités. Cette absence d'immunité est générale pour les délégués français auprès de l'O.A.C.I., qui n'ont évidemment pas à être indépendants des autorités gouvernementales qu'ils sont censés représenter ; elle est assez large pour les membres permanents du personnel qui peuvent ne jouir que de l'immunité de juridiction et de l'exemption d'impôt direct sur les traitements et émoluments qu'ils reçoivent de l'Organisation. Ce dernier privilège n'est toutefois pas négligeable, surtout si l'on se souvient qu'il n'est pas réduit par la règle dite du « taux effectif ». Son incidence sur les recettes publiques demeure cependant réduite, dans la mesure où il n'existe que douze agents de nationalité française pour en bénéficier.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre Rapporteur conclut à l'adoption de ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation de l'aviation civile internationale relatif au statut de l'Organisation en France (ensemble deux annexes et deux échanges de lettres interprétatives), signé à Paris le 3 juin 1983, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document A.N. n° 1995 (7^e législ.).