Document:-
A/CN.4/161 and Add.1

Premier rapport sur les relations entre les États et les organisations intergouvernementales, par M. Abdullah El-Erian, Rapporteur spécial

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1963, vol. II

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

[Point 6 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/161

Premier rapport par M. Abdullah El-Erian, Rapporteur spécial

[*Texte original en anglais*]
[*11 juin 1963*]

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION

	Paragraphes
A. *Remarques préliminaires*	1 à 3
B. *Projet de résolution de la délégation française et débat à la Sixième Commission*	4 à 9
C. *Résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale*	-
D. *Objet de l'étude*	10 à 12

II. L'ÉVOLUTION DU CONCEPT D'ORGANISATION INTERNATIONALE

A. *Historique*	13 à 16
1. Les conférences	17 à 18
a) Le Congrès de Vienne et le système européen	19 à 22
b) Traités multilatéraux	23 à 26
c) Les Conférences de la paix de La Haye	27 à 30
d) Le système panaméricain	31 - 32
2. Unions administratives internationales	33
a) Commissions fluviales internationales	34
b) Autres unions administratives	35 à 37
B. *Définition de l'organisation internationale*	38 à 60
C. *Classification des organisations internationales*	61
1. Classification des organisations internationales en organisations temporaires (ou *ad hoc*) et permanentes	62
2. Classification des organisations internationales en organisations publiques (intergouvernementales) et privées (non gouvernementales)	63
Classification des organisations internationales d'après leur composition	-
1. D'après l'étendue de leur composition : organisations universelles et régionales	64 à 67
2. D'après le mode d'admission à la qualité de membre : organisations à admission automatique et organisations à admission réglementée	68 à 70
Classification des organisations internationales d'après la fonction	-
1. D'après l'étendue du champ d'activité : organisations internationales générales et spécialisées	71 à 73
2. D'après la division des pouvoirs : organisations législatives, administratives et judiciaires	74
3. D'après l'étendue de l'autorité et des pouvoirs de l'organisation vis-à-vis des Etats : organisations délibérantes, exécutives et supranationales	75 à 81

III. EXPOSÉ DES TENTATIVES DE CODIFICATION DU DROIT INTERNATIONAL CONCERNANT LE STATUT JURIDIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. *Remarques générales*	82 à 86
B. *Immunités internationales*	87 à 88
1. La Société des Nations	-
a) Dispositions constitutionnelles	89 - 90
b) Dispositions conventionnelles	91 - 92
c) Comité d'experts de la SDN pour la codification progressive du droit international	93 à 95
d) Statut du Bureau international du Travail au Canada pendant la seconde guerre mondiale	96

Paragraphes

2. Les Nations Unies et les institutions spécialisées ..... -
   a) Dispositions constitutionnelles ..... 97 à 99
   b) Commission préparatoire des Nations Unies ..... 100 à 102
   c) Dispositions conventionnelles ..... -
      i) Conventions générales ..... 103 - 104
      ii) Accords relatifs au Siège 105
      iii) Accords particuliers ..... 106 - 107
3. *Organisations régionales* ..... 108 - 109

C. *Autres aspects du statut juridique des organisations internationales* 110

1. Société des Nations : Travaux du Comité d'experts de la SDN pour la codification progressive du droit international en matière de procédure des conférences internationales .. 111 - 112
2. Travaux de spécialistes ..... -
   a) Projet de code de Fiore, 1890 ..... 113 - 114
   b) Rapport de Sir John Fisher Williams sur le « Statut de la Société des Nations » présenté à la trente-quatrième Conférence de l'Association de droit international (Vienne, 1926) . 115
3. Nations Unies ..... -
   Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies relative aux « Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies », 3 décembre 1948 116
   Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale et son influence sur l'évolution de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques ..... 117 à 119

D. *La Commission du droit international* 120

1. Dans le cadre du choix des matières à codifier ..... 121 à 123
2. Dans le cadre du droit des traités ..... -
   a) Rapport du premier Rapporteur spécial (Brierly) ..... 124 - 125
   b) Rapport du deuxième Rapporteur spécial (Lauterpacht) ..... 126 à 128
   c) Rapport du troisième Rapporteur spécial (Fitzmaurice) ..... 129 - 130
   d) Rapport de l'actuel Rapporteur spécial (Waldock) ..... 131 - 132
   e) Position prise par la Commission du droit international à sa quatorzième session en 1962 133 à 135
3. Dans le cadre du droit de la mer : Rapport supplémentaire du Rapporteur spécial (François) sur « Le droit des organisations internationales de faire naviguer des navires sous leur pavillon » ..... 136 à 140
4. Dans le cadre de la responsabilité de l'Etat : Rapport du premier Rapporteur spécial (Garcia-Amador) 141
5. Dans le cadre des relations et immunités diplomatiques : Rapport du Rapporteur spécial (Sandström) sur la diplomatie *ad hoc* ..... 142 à 146
6. Dans le cadre des travaux des Sous-Commissions sur la responsabilité des Etats et sur la succession d'Etats et de gouvernements ..... 147 à 149

IV. ETUDE PRÉLIMINAIRE DE LA PORTÉE DE LA QUESTION DU STATUT JURIDIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. *La personnalité internationale des organisations internationales* ..... 150 à 153

B. *Capacité juridique des organisations internationales et leur pouvoir de conclure des traités* .... 154 à 159

C. *Capacité des organisations internationales de présenter des réclamations internationales pour dommages indirects; capacité en matière de procédure, protection fonctionnelle* ..... 160 à 166

D. *Privilèges et immunités des organisations internationales, droit de légation et conférences diplomatiques* ..... 167 - 168

1. La place du droit coutumier dans le système des immunités internationales 169
2. Uniformité ou adaptation des immunités internationales 170
3. Le problème de l'accréditation des représentants auprès des organisations internationales .. 171

E. *Questions diverses* ..... -

1. Responsabilité des organisations internationales ..... 172 - 173
2. Reconnaissance des organisations internationales 174
3. Succession entre organisations internationales ..... 175 à 177

CONCLUSION

A. *Plan général* 178

B. *Méthode de travail et manière d'aborder l'étude du sujet* 179

I. Introduction

A. *Remarques préliminaires*

1. Par sa résolution 1289 (XIII), en date du 5 décembre 1958, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à examiner la question des relations entre les Etats et les organisations internationales intergouvernementales, « en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aura été achevée par l'Organisation des Nations Unies, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale » [1].

2. A sa onzième session, tenue en 1959, la Commission du droit international a pris acte de la résolution et décidé d'examiner la matière en temps voulu (A/4169, par. 48).

3. A sa quatorzième session tenue en 1962, la Commission a décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour de sa session suivante. Elle a nommé l'auteur Rapporteur spécial et l'a chargé de lui soumettre, lors de sa prochaine session, un rapport sur cette question (A/5209, par. 75).

B. *Projet de résolution de la délégation française et débat à la Sixième Commission*

4. Lorsque, au cours de la treizième session de l'Assemblée générale (1958), la Sixième Commission a examiné le chapitre III du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session relatif aux relations et immunités diplomatiques, le représentant de la France a soumis, le 27 octobre 1958, un projet de résolution aux termes duquel l'Assemblée générale inviterait la Commission du droit international à inscrire à son ordre du jour l'étude de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales [2]. A l'appui de cette demande, il était déclaré, dans le préambule, que :

> « ... Le développement des organisations internationales et, en particulier, de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, accroît le nombre et la portée des problèmes juridiques soulevés par les rapports entre les organisations et les Etats, membres ou non membres de ces organisations », que « l'existence de conventions spéciales en la matière ne fait que souligner l'utilité d'une codification des règles qui y sont contenues », et que « la recherche de solutions encore incertaines pour des problèmes posés par les rapports entre les Etats et les organisations contribuerait au développement progressif du droit international dans un domaine qui a pris une grande importance pratique... »[3].

5. Le projet de résolution de la délégation française se référait au paragraphe 52 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session (A/3859) qui porte :

> « En dehors des relations diplomatiques entre Etats, il existe aussi des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il y a également la question des privilèges et immunités de ces organisations elles-mêmes. Toutefois, pour la plupart des organisations, ces questions sont régies par des conventions spéciales. »

6. Par la suite, le 6 novembre 1958, le représentant de la France a soumis un texte revisé se référant, en outre, au paragraphe 51 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, dans lequel il est fait mention de la « diplomatie *ad hoc* » et, en particulier, des conférences diplomatiques. Le dispositif du projet était également modifié, l'Assemblée générale devant inviter la Commission à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, à la lumière de l'étude en cours des relations et immunités diplomatiques et de la diplomatie *ad hoc*, ainsi que des débats à l'Assemblée générale [4].

7. En présentant son projet de résolution à la 569e séance de la Sixième Commission, le 28 octobre 1958, le représentant de la France a déclaré que :

> « ... L'un des phénomènes les plus caractéristiques de l'époque actuelle est le développement des organisations internationales permanentes, par opposition aux arrangements temporaires qui relèvent de la « diplomatie *ad hoc* ». Le développement de ces organisations soulève un certain nombre de problèmes juridiques que les conventions bilatérales spéciales par lesquelles la plupart sont régies ne résolvent qu'en partie. Il faut donc non seulement codifier ces conventions spéciales, mais encore dégager des principes généraux qui puissent servir de base au développement progressif du droit international en la matière » [5].

8. Plus tard encore, le représentant de la France a amendé oralement le dispositif de son projet de résolution de façon que l'Assemblée générale invite la Commission du droit international à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aura été achevée, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale (A/4007, par. 20).

9. Le représentant de la France a également accepté une suggestion du représentant de la Grèce tendant à préciser que le projet avait trait aux organisations internationales intergouvernementales (*ibid.*, par. 21).

C. *Résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale*

« *L'Assemblée générale*

« *Prenant note* du paragraphe 51 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, concernant la diplomatie *ad hoc* et en particulier les conférences diplomatiques, et du paragraphe 52 du même rapport, concernant les relations entre les Etats et les organisations internationales,

« *Considérant* l'importance et le développement des organisations internationales,

« *Considérant* les observations présentées à l'Assemblée générale par les gouvernements au cours des douzième et treizième sessions, notamment sur la question visée au paragraphe 52 du rapport,

« *Invite* la Commission du droit international à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales intergouvernementales, en temps opportun, après que l'étude des

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Annexes*, Point 56 de l'ordre du jour, document A/4007.
[2] *Ibid.*, document A/C.6/L.247.
[3] *Ibid.*
[4] *Ibid.*, document A/C.6/L.427/Rev.1.
[5] *Ibid.*, Sixième Commission, 569e séance, par. 22.

relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aura été achevée par l'Organisation des Nations Unies, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale. »

D. *Objet de l'étude*

10. Le présent rapport a essentiellement pour objet une étude préliminaire de la portée du sujet des « Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » et de la façon d'aborder ce sujet. Il constitue par conséquent un travail d'approche plutôt qu'une étude définitive.

11. L'auteur se propose de donner un aperçu des questions à examiner en ce qui concerne les relations extérieures de l'organisation internationale et les problèmes juridiques qu'elles posent.

12. Le rapport retracera tout d'abord l'évolution du concept d'organisation internationale. Dans une seconde partie, seront passées en revue les tentatives faites pour codifier le droit international relatif au statut juridique des organisations internationales et autres questions connexes. La troisième partie donnera une idée générale de la façon dont on peut diviser le sujet afin de définir et d'identifier les diverses questions juridiques qui doivent y être incluses.

II. L'évolution du concept d'organisation internationale

A. Historique

13. Il faut remonter très loin dans l'histoire, tout au moins jusqu'à la Grèce ancienne, pour trouver les premiers projets et essais d'organisation coopérative entre entités politiques indépendantes. Toutefois, la notion moderne d'organisation internationale est le fruit d'un siècle et demi d'évolution de la coopération entre Etats face à un monde en voie de transformation rapide. La révolution industrielle, par ses répercussions sur la production, les communications et le commerce, a accru à un degré sans précédent l'interdépendance des différentes parties du monde. Mais elle a en même temps mis progressivement à la disposition de l'homme des moyens de destruction qui ont conduit à la guerre totale.

14. L'adaptation partielle à des besoins spécifiques nouveaux a préparé une même adaptation à des besoins futurs analogues et rendu plus courantes et plus acceptables les nouvelles formes de coopération dans les relations internationales.

15. L'évolution des formes de coopération dans la pratique des Etats a suivi deux voies parallèles :

1) Le passage du stade des conférences temporaires *ad hoc*, ayant un but déterminé et prenant fin après une entente sur la question en jeu, sanctionnée par un accord international, au stade des organisations internationales permanentes, dotées d'organes permanents se réunissant périodiquement.

2) Le passage du stade des unions purement administratives, spécialisées chacune dans un seul domaine d'activité internationale de caractère essentiellement technique, au stade des organisations internationales générales dont l'activité, bien qu'avant toute politique, s'étend à tous les aspects de la coopération internationale, c'est-à-dire économiques, sociaux, techniques, etc.

16. Les organisations internationales d'aujourd'hui ont, semble-t-il, deux origines directes :

1. *Les conférences*

17. Pendant plusieurs siècles, les Etats européens ont eu coutume de convoquer après chaque guerre une conférence internationale afin d'arriver à un accord sur les changements et ajustements territoriaux résultant du conflit et de préparer un traité de paix sanctionnant la nouvelle situation.

18. Les conférences de paix de ce genre — celles de Westphalie (1648) et d'Utrecht (1713) par exemple — jalonnent l'histoire du droit international. Mais au XIXe siècle, elles ont revêtu une importance nouvelle et leur portée s'est étendue bien au-delà de celle de règlements pour la paix.

19. *a) Le Congrès de Vienne et le Concert européen :* L'accord conclu à Vienne en 1815 est à maints égards un exemple particulièrement intéressant d'organisation internationale. Les conférences précédentes visaient à établir la paix, mais celle de Vienne avait en plus pour objet de maintenir la paix dans le cadre du nouvel ordre européen qu'elle avait institué.

> « Le Congrès de Vienne était considéré par ses principaux participants comme le précurseur d'une série de consultations régulières entre grandes puissances jouant, pour la communauté européenne des nations, un rôle analogue à celui de réunions d'un conseil d'administration » [6].

20. Toutefois, ce système ne fonctionna que de 1815 à 1822, période au cours de laquelle quatre conférences eurent lieu. Celles-ci firent apparaître suffisamment de divergences entre les politiques des grandes puissances pour rendre la méthode impraticable. Néanmoins, la technique de la diplomatie de conférence, en dehors des limites étroites du règlement de paix, devint, lorsque l'ordre européen était menacé, une des caractéristiques fondamentales du siècle compris entre 1815 et 1914. Quelques exemples, tels que la Conférence de Paris de 1856, les Conférences de Londres de 1871 et de 1912-13, les Congrès de Berlin de 1878 et de 1884-85 et la Conférence d'Algésiras de 1906, suffisent pour montrer l'importance prise par cette nouvelle technique [7].

21. Les méthodes du Congrès de Vienne s'accompagnaient de ce qu'il devint d'usage de désigner sous le nom de « concert européen ». La notion apparut pour la première fois dans le Traité de Chaumont de 1814, aux termes duquel les parties s'engageaient à agir « dans un parfait concert ». Elle s'introduisit par la suite dans les accords de Vienne auxquels elle survécut après 1822. Il ne s'agissait, en l'espèce, ni d'un arrangement formel, ni de la création d'une institution. Le régime établi obéissait à certains principes, dont le plus important était le rôle spécial assumé par les grandes puissances qui « s'étaient elles-mêmes attribué la tâche de défendre les intérêts de la communauté

[6] Inis Claude, Jr, *Swords into Plowshares, The Problems and Progress of International Organization*, p. 23 (2e éd. rév.), New York, 1959.

[7] *Ibid., loc. cit.*

européenne et de diriger ses affaires »[8]. Elles légiféraient au nom de cette communauté, surtout à l'égard des petites puissances, et admettaient des nations au sein de ce « club exclusif ». C'est ainsi qu'elles reconnurent l'indépendance de la Grèce et de la Belgique en 1830 et déclarèrent, dans le Traité de Paris de 1856, que la Sublime Porte (de l'Empire ottoman) était admise « *à participer aux avantages du droit public et du concert européen* ».

22. Le système de la conférence politique, qui domina la scène politique dans l'Europe du XIXe siècle, marqua un progrès dans la voie de l'organisation internationale sans toutefois atteindre ce stade. Il n'aboutit pas à la création d' « institutions permanentes ». Sporadiques plutôt que périodiques, les conférences étaient « le remède de l'Europe plutôt que son pain quotidien »[9]. Mais elles rendirent les Etats plus attentifs à la nécessité d'un moyen nouveau de coopération internationale et aux possibilités de la diplomatie multilatérale ou quasi parlementaire.

23. *b) Traités multilatéraux :* Une autre innovation du Congrès de Vienne fut la technique des traités multilatéraux, inconnue jusque-là. Lorsqu'un règlement de paix englobait plusieurs Etats, il aboutissait à une série de traités bilatéraux entre plusieurs groupes de deux parties. Il en fut ainsi pour les traités de paix de Westphalie et pour le Traité de Paris du 30 mai 1814, qui se composait de sept traités distincts, conclus chacun entre la France et une puissance alliée, mais tous de teneur identique. Ainsi, même lorsque leur teneur était identique, les traités de ce genre étaient juridiquement distincts.

24. L'Acte final du Congrès de Vienne fut, pour la première fois, signé par toutes les parties au Congrès : il réunissait tous les traités bilatéraux qui en étaient issus en « une transaction commune unique ». L'évolution du traité multilatéral atteignit son point culminant avec le Traité de Paris de 1856 qui prit, dès le début, la forme d'un traité multilatéral sans passer par le stade des traités bilatéraux[10].

25. Très vite, le traité multilatéral prit une portée accrue : dépassant les limites des règlements collectifs, il entra dans le domaine législatif. Les traités-lois firent alors leur apparition, toujours dans le cadre des conférences internationales. Ils contenaient des règles générales de droit international, affirmant ainsi leur rôle de source importante de ce droit (on peut citer, à titre d'exemple, l'annexe à l'Acte final du Congrès de Vienne, concernant le rang des agents diplomatiques). Sortant également du cadre étroit des sujets traditionnels du droit international, ces traités réglementaient certains efforts de coopération internationale dans le domaine humanitaire et social, tels que la suppression de la traite des esclaves qui a fait l'objet de plusieurs conventions multilatérales, depuis l'Acte final du Congrès de Vienne jusqu'à l'Acte général de la Conférence antiesclavagiste de Bruxelles, de 1890.

26. Le rapport entre les traités multilatéraux et les organisations internationales est si évident qu'il est inutile d'insister sur ce point. Il suffit de souligner que ces traités ont été les moyens qui ont permis de créer de telles organisations.

27. *c) Les Conférences de la paix de La Haye :* Le XIXe siècle a été témoin d'une faveur croissante de l'arbitrage. Amorcée avec le Traité Jay de 1794, cette tendance se manifesta tout au long du XIXe siècle pour aboutir aux deux Conférences internationales de la paix tenues à La Haye en 1899 et en 1907.

28. Ces deux Conférences, bien que demeurées conformes au type décrit ci-dessus, méritent de retenir l'attention à cause de leur contribution spéciale au concept d'organisation internationale. Cette contribution réside dans deux de leurs caractéristiques. L'une est l'étendue des activités internationales envisagées par les réglementations qu'elles ont établies. Utilisant la technique des conventions multilatérales pour régler de façon plus satisfaisante les problèmes fondamentaux des relations internationales, c'est-à-dire ceux de la paix et de la guerre[11] elles ont ainsi préparé la voie aux activités plus vastes des organisations internationales générales qui leur ont succédé. Si elles n'ont pas institué d'arbitrage obligatoire, elles ont néanmoins fourni aux Etats, pour le cas où ils désireraient l'utiliser, un mécanisme d'arbitrage permanent; si elles n'ont pas interdit la guerre, elles ont essayé de l'humaniser et d'en limiter les ravages. Les conventions qui en ont résulté offrent un des meilleurs exemples qui soient de législation internationale constituant une des principales sources du droit international. « Détachées des problèmes immédiats que posaient les guerres et différends particuliers » elles « se préoccupaient des problèmes internationaux dans l'abstrait » et de l'édification d'institutions. Elles ont ainsi créé

> « ... Le précédent orientant la diplomatie collective vers des sujets tels que la codification et le développement d'importantes branches du droit international, l'établissement de procédures fixes pour le règlement pacifique des différends et la défense du principe selon lequel les parties en cause doivent rechercher une solution pacifique que des tiers désintéressés sont le mieux placés pour recommander et faciliter »[12].

29. L'autre élément de la contribution des Conférences de La Haye au développement de l'organisation internationale est leur tendance à l'universalité. Alors que la première Conférence ne réunissait que vingt-six Etats, surtout européens, la deuxième englobait quarante-quatre Etats, parmi lesquels figuraient la plupart des Républiques de l'Amérique latine[13], ainsi que quelques Puissances asiatiques.

30. Une troisième contribution virtuelle pourrait être ajoutée : les Conférences de 1899 et de 1907 ont montré que les réunions périodiques étaient possibles[14]. La deuxième Conférence a examiné cette possibilité et a recommandé :

---

[8] *Ibid.*, p. 25.

[9] Sir Alfred Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law*, 1918-1935 (Londres, 1936).

[10] Voir Guggenheim, *Contribution à l'histoire des sources du droits des gens*, Recueil 94 des Cours de l'Académie de droit international de La Haye, p. 70 et suivantes (1958 II); Lachs, *Le développement et les fonctions des traités multilatéraux*, Recueil 92 des Cours 229, p. 237 et suivantes (1957 II).

[11] Pour une description succincte de ces conventions, voir Oppenheim, *International Law*, vol. I, p. 58 (8e éd. par Lauterpacht) (Londres, 1955); Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, p. 217, 227-229 (2e éd. rév.) (New York, 1954).

[12] Claude, *op. cit.*, p. 30.

[13] *Id.* p. 29.

[14] Linden Mander, *Foundations of Modern World Society*, p. 594 (Londres, 1941).

« La réunion d'une troisième conférence de la paix, qui pourrait avoir lieu dans un délai correspondant à celui qui s'est écoulé depuis la conférence précédente et dont la date serait fixé d'un commun accord par les Puissances... » [15].

Toutefois, la première guerre mondiale ayant éclaté, cette troisième conférence n'eut jamais lieu.

31. *d) Le système pan américain :* A l'échelon régional, le système pan américain utilisa également la méthode des conférences. En 1826, sous l'influence de Bolivar, une conférence des républiques américaines eut lieu à Panama mais ne donna pas de résultats tangibles [16]. Toutefois, à la suite de la Conférence de Washington, tenue en 1889, l'organisation pan américaine se dessina. Depuis lors, il y eut plusieurs conférences à intervalles à peu près réguliers — de cinq ans en général [17] — qui aboutirent en 1948 à la création de l'Organisation des Etats américains. Dès le début du mouvement, il fut établi un Bureau dont les fonctions s'étendirent progressivement. La Conférence de Buenos Aires de 1912 adopta, pour elle-même, le titre d'Union des Républiques américaines et, pour le Bureau, celui d'Union pan américaine.

32. Ces conférences, grâce à leur caractère périodique, contribuèrent à maints égards au développement des techniques de l'organisation internationale :

1. Les conférences n'étaient pas convoquées sur l'initiative de l'un quelconque des Etats; la date et le lieu de chacune d'elles étaient fixés par la conférence précédente.

2. L'ordre du jour de chaque conférence était établi par l'autorité exécutive de l'organe administratif permanent, l'Union pan américaine.

3. Il était plus facile de procéder aux travaux préparatoires nécessaires avant chaque conférence que dans le cas des conférences *ad hoc*.

4. Leur caractère périodique permettait l'élaboration de règles de procédure plus détaillées et plus précises [18].

2. *Unions administratives internationales*

33. Le deuxième phénomène qui est à l'origine des organisations internationales d'aujourd'hui est celui des unions administratives internationales qui firent leur apparition au XIXe siècle, surtout dans sa seconde moitié. Il s'agissait d'institutions permanentes s'occupant de questions internationales de caractère technique mais non politique. Elles étaient devenues nécessaires à cause de la complexité et de l'interaction croissante des activités techniques, économiques, sociales et culturelles déployées à l'échelon international.

34. *a) Commissions fluviales internationales :* L'Acte final du Congrès de Vienne proclamait, aux articles 108 à 117, le principe de la liberté de navigation pour tous les Etats sur les voies d'eau internationales (voies d'eau séparant ou traversant plusieurs Etats) [19]. Cette proclamation, qui répondait à un besoin né de l'intensification des activités commerciales et économiques, amena l'apparition d'un nouveau genre de mécanisme international : les Commissions des voies d'eau [20]. C'est ainsi que la Convention de Mannheim de 1868, conclue entre les Etats riverains du Rhin, créa la Commission centrale du Rhin, composée d'un représentant de chacun des Etats riverains. Cette Commission avait pour fonction de veiller à l'observation des dispositions de la Convention; ses décisions étaient prises à l'unanimité et ses pouvoirs se bornaient à recommander aux Etats riverains des mesures destinées à être incorporées dans leur législation municipale [21]. Elle était, en outre, compétente pour connaître de certaines catégories de différends juridiques concernant les individus [22]. La Commission européenne du Danube, créée par le Traité de paix de Paris, signé en 1856, fut investie de pouvoirs étendus relatifs, d'une part, au contrôle et à la police de la navigation et, d'autre part, aux travaux publics qu'elle pouvait entreprendre pour assurer la navigabilité des estuaires du Danube [23].

35. *b) Autres unions administratives :* Une multitude d'autres unions administratives furent créées, au fur et à mesure des besoins, dans les domaines les plus divers. On peut citer entre autres : l'Union télégraphique établie en 1865, avec pour organe central le Bureau international des administrations télégraphiques ouvert à Berne; l'Union postale universelle, instituée en 1874, également avec son Bureau à Berne. Le Bureau international pour la protection de la propriété industrielle en 1883 et des œuvres littéraires et artistiques en 1886; la Convention internationale sur le transport des marchandises par chemin de fer, 1890; la Convention internationale radio-télégraphique, 1906; la Convention sur la création d'un Office international d'Hygiène publique, 1907; etc. [24].

36. En général, ces unions exerçaient leur activité par l'intermédiaire de deux organes :

1) Une conférence ou assemblée périodique des représentants des Etats membres, dont les décisions devaient être prises, habituellement, à l'unanimité;

2) Un secrétariat permanent, un Bureau, qui assurait l'expédition des affaires administratives.

37. Par leur élément institutionnel, ces unions apportaient une contribution des plus importantes au concept d'organisation internationale. Leur stabilité, assurée par leur organe permanent — le Bureau — formait la transition entre la technique de la conférence et celle de l'organisation. De surcroît, dans certaines d'entre elles, les règles de l'unanimité et de la « non-existence d'obligations contractuelles sans ratification » étaient écartées [25]. Enfin, elles contribuaient à rendre les Etats conscients « des possibilités de l'organisation internationale comme moyen de servir des intérêts communs à de nombreux Etats sans préjudice pour aucun d'eux » [26].

---

[15] J. B. Scott, *The Reports to the Hague Conferences of 1899 and 1907*, p. 216 (Oxford, 1917).

[16] Harold Vinacke, *International Organization*, p. 98-99 (New York, 1934).

[17] Washington, 1889; Mexico, 1901; Rio de Janeiro, 1906; Buenos Aires, 1910; Santiago, 1923; La Havane, 1928; Montevideo, 1933; Lima, 1938; Panama, 1939; La Havane, 1940; Rio de Janeiro, 1942; Chapultepec, 1945; Rio de Janeiro, 1947; Bogota, 1948.

[18] Vinacke, *op. cit.*, p. 153.

[19] Oppenheim, *op. cit.*, p. 467; Nussbaum, *op. cit.*, p. 186.

[20] Voir d'une manière générale J. P. Chamberlain, *The Regime of the International Rivers : Danube and Rhine* (New York, 1923); Radovanovitch, *Le Danube et l'application du principe de liberté de la navigation fluviale* (Paris, 1925).

[21] Reuter, *Institutions internationales*, p. 189 (3e éd. 1962) (désigné ci-après par les mots « Reuter, Institutions »).

[22] *Ibid.*, p. 191.

[23] *Ibid.*, p. 190; Nussbaum, *op. cit.*, p. 191.

[24] Nussbaum, *op. cit.*, p. 198 et 213.

[25] Claude, *op. cit.*, p. 39.

[26] 1 Hyde, *International Law, chiefly as interpreted and applied by the United States*, p. 131 (2e éd. rév.) (Boston, 1947).

B. DÉFINITIONS DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE

38. On peut diviser en trois catégories les définitions données de l'organisation internationale dans la littérature relative à la question. Une première catégorie comprend des définitions qui tendent à intégrer, par assimilation, le phénomène de l'organisation internationale dans le cadre classique, traditionnel du droit international. Dans une deuxième catégorie se classent celles qui tendent à projeter dans le passé la conception actuelle du phénomène, l'appliquant à certaines expériences antérieures et expliquant ainsi le passé par le présent. Les autres, enfin, s'efforcent d'isoler et de mettre en relief le ou les éléments de l'organisation internationale que les différents auteurs de ce groupe jugent essentiels.

39. Il n'est pas surprenant que les définitions les plus anciennes appartiennent à la première catégorie et essaient d'expliquer le phénomène nouveau de l'organisation internationale, en le ramenant par voie de déduction, aux notions classiques du droit international.

40. Un des premiers points de vue de cette catégorie, parmi les plus influents, est celui d'*Anzilotti* qui a caractérisé les organisations internationales comme organes collectifs (ou communs) d'Etats. Il a défini le concept comme suit :

> « Sont organes collectifs ceux qui sont institués par plusieurs Etats ensemble et dont la déclaration de volonté est rapportée par le droit international à une collectivité de sujets et, comme telle, rendue la présupposition de conséquences juridiquement déterminées [27]. »

Il a également spécifié que :

> « L'institution d'organes collectifs présuppose un accord entre Etats [28]... »

41. Anzilotti établit une distinction entre, d'une part, les conférences internationales où les volontés exprimées par les représentants restent séparées et ne se fondent pas en une volonté unique, bien qu'elles puissent être conciliées dans un accord et, d'autre part, les organes collectifs où une volonté commune se dégage et est attribuée à tous les Etats auxquels l'organe est commun [29]. Cette distinction, en soulignant l'existence d'une volonté unique, c'est-à-dire celle de l'organe collectif, pourrait sembler admettre l'entité propre de cet organe. En fait, il n'en est rien. Sans doute n'est-il exprimé qu'une volonté unique — celle de l'organe collectif — mais cette volonté n'est pas celle de l'organe lui-même, elle est la volonté commune des Etats dont cet organe est l'instrument collectif [30]. Dans le même chapitre du *Cours*, les organisations internationales sont considérées comme des organes (ou des représentants, des agents) d'Etats et classées, comme telles, dans la catégorie des agents diplomatiques. Bien qu'Anzilotti traite des formes institutionnelles, il les considère comme des modalités nouvelles du système des organes complexes (collégiant) et non pas comme un phénomène nouveau en soi. Il met l'accent sur les aspects contractuels et sur le caractère d'organes des organisations internationales plutôt que sur l'élément institutionnel [31].

42. Une autre définition de l'organisation internationale qui ramène le phénomène à des conceptions traditionnelles préexistantes du droit international est celle de Kelsen, ainsi conçue :

> « Une communauté internationale organisée est constituée par un traité qui crée les organes spéciaux de la communauté internationale auxquels il incombera de réaliser les fins pour lesquelles la communauté a été établie. Cette communauté est une communauté « internationale »; elle n'a pas le caractère d'un Etat ... (c') est une organisation internationale. Par contraste avec un Etat fédéral, c'est une confédération d'Etats [32]. »

43. Cette définition souligne la base conventionnelle de l'organisation internationale et distingue ses organes particuliers de ceux des Etats membres, mais ne fait pas ressortir l'existence distincte de l'organisation et, à cet égard, ne va pas beaucoup plus loin que celle d'Anzilotti. En outre, elle présente l'organisation comme une « confédération », bien que les deux phénomènes — confédération d'Etats (et aussi bien les autres genres d'unions d'Etats) et organisation internationale — soient différents tant du point de vue de leur évolution historique et de leur cadre que de leur objet. Une confédération d'Etats représente en général une première étape dans la voie de la création d'un Etat fédéral ou même unitaire, alors qu'une organisation internationale constitue simplement un cadre pour la coopération entre Etats et ne doit pas nécessairement être envisagée comme un stade de l'établissement d'une union d'Etats.

44. Kelsen admet que les deux phénomènes sont historiquement différents, mais estime

> « Qu'il n'y a pas de différence essentielle entre ces confédérations (la Confédération germanique de 1815-1866, la Confédération helvétique et les Etats-Unis d'Amérique avant que ces deux dernières ne deviennent, en 1848 et 1787, respectivement, des Etats fédéraux, et les autres communautés d'Etats organisées (organisations internationales) qui ne sont pas centralisées de façon à former un Etat fédéral [33]. »

45. Il est intéressant de noter que les trois confédérations qu'il mentionne ont en fait conduit à l'établis-

[27] Anzilotti, *Cours de droit international*, p. 283 (Traduction Gidel) (Paris, 1929).

[28] *Ibid.*

[29] *Ibid.*, p. 284.

[30] La différence entre les deux points de vue a peu d'importance aussi longtemps que l'unanimité est exigée. Mais lorsque les décisions sont prises à la majorité des voix, la théorie de l'organe collectif devient moins convaincante. Voir Reuter, *Principes de droit international public*, 101, Recueil des Cours, p. 93 (1961, IV).

[31] Anzilotti s'oppose même à l'expression « organisation internationale ». M.O. Hudson a écrit à ce sujet : « L'expression "organisation internationale" n'a jamais été définie avec précision à cet égard (débats consultatifs devant la C.P.J.I.); en 1924, le juge Anzilotti l'a citée comme une expression malheureuse qui a été adoptée pour éviter de mentionner l'OIT, et il s'est efforcé d'obtenir une définition de l'expression, mais n'a pas insisté en 1926 pour que sa proposition soit adoptée, estimant que les difficultés pourraient être circonvenues tant que la Cour conserverait l'initiative. » Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942, A Treatise*, p. 400 (New York, 1943).

[32] Kelsen, *Principles of International Law*, p. 172 (New York, 1952).

Guggenheim donne une définition analogue. Il traite de la question des organisations internationales à propos de la « fédération internationale » et définit celle-ci comme suit : « Une communauté conventionnelle où la législation et l'exécution des normes juridiques sont confiées, du moins en partie, à des organes particuliers et non aux organes étatiques créateurs de la fédération. » 1 Guggenheim, *Traité de droit international public*, p. 236 (Genève, 1953).

[33] Kelsen, *op. cit.*, p. 172.

sement de nouveaux Etats fédéraux ou unitaires. Sa définition ne réussit pas à mettre en relief le caractère distinctif des organisations internationales.

46. A titre d'exemple de définitions de la deuxième catégorie qui projettent dans le passé la conception actuelle de l'organisation internationale et y font entrer les tentatives antérieures dont le but était de remplir des fonctions analogues à celle des organisations internationales d'aujourd'hui, mais par des moyens différents, il convient de citer celle de *Stanley Hoffmann*. Il définit l'expression « organisation internationale » comme suit :

« toutes les formes de la coopération entre les Etats, tendant à faire régner par leur association un certain ordre dans le milieu international, créées par leur volonté et fonctionnant dans un milieu dont les Etats sont les personnes juridiques majeures [34]. »

47. Cette définition, fondée sur les buts et objectifs de la coopération internationale, ne tient compte ni de son caractère institutionnel, ni des formes juridiques qu'elle revêt, ni des procédures qu'elle suit. Elle cherche à concilier tous les efforts de coopération internationale tentés depuis le concert de l'Europe jusqu'à l'Organisation des Nations Unies, expliquant le passé par le présent et partant de l'idée que, du point de vue politique, les différences entre les deux ordres de phénomènes sont négligeables. Or, cette dernière opinion est loin d'être pleinement corroborée. De plus, la définition, du fait qu'elle néglige les points de droit techniques au profit des éléments politiques significatifs, ne saurait être valable à des fins juridiques.

48. Quant aux définitions de la troisième catégorie, elles procèdent par induction, isolant et soulignant un ou plusieurs aspects des organisations internationales considérés par les différents auteurs de ce groupe comme étant les aspects essentiels. Ce sont : l'objet de l'organisation, sa base conventionnelle, son caractère permanent, ses organes particuliers, distincts de ceux des Etats membres, le fait qu'elle possède une personnalité juridique propre ou plusieurs de ces aspects envisagés ensemble.

49. *Chaumont* donne de l'organisation internationale la définition suivante :

« Une réunion de personnes, représentant généralement des Etats, qui exercent, au sein d'organes constitués d'une manière régulière et durable, certaines fonctions d'intérêt international » [35].

50. Cette définition met l'accent sur l'élément institutionnel et sur les objectifs des organisations internationales, mais ne prend pas en considération leur base conventionnelle. Elle est assez large pour ne pas exclure les organisations non gouvernementales qui ne sont pas des organisations internationales au sens juridique propre de l'expression [36].

51. *Mme Bastid* définit les organisations internationales comme étant

« Des groupements d'Etats qui reposent sur un traité et qui présentent une certaine stabilité » [37].

Cette définition mentionne la base conventionnelle et la stabilité de l'organisation internationale mais non son caractère institutionnel, ni son existence distincte, bien que l'on puisse considérer que le caractère institutionnel tout au moins est sous-entendu dans la stabilité.

52. *Reuter*, après avoir observé

Qu' « une définition est licite à la condition de renoncer à y attacher des conséquences juridiques strictes » [38], définit l'organisation internationale en expliquant séparément les deux termes dont se compose l'expression :

« En tant qu'*organisation* il ne peut que s'agir d'un groupe susceptible de manifester d'une manière permanente une volonté juridiquement distincte de celle de ses membres,

« En tant qu'organisation *internationale*, ce groupe est d'une manière normale, mais non exclusive, formé d'Etats [39]. »

53. Ainsi, il fait ressortir la permanence et la volonté propre comme étant des expressions du caractère distinct et indépendant de l'organisation internationale vis-à-vis de ses Etats membres. Le terme « permanence » signifie ici un fonctionnement continu des organes de l'organisation, qui permet à celle-ci d'affirmer un certain degré d'indépendance à l'égard de ses membres. Toutefois, l'élément le plus important est la volonté propre de l'organisation, distincte de celle des Etats membres et qu'exprime juridiquement la possession d'une personnalité juridique indépendante. Cependant, pour être politiquement valable, cette volonté propre doit traduire une certaine autorité politique et se manifester conformément au principe de la majorité [40]. L'élément *international* de la définition suppose la base conventionnelle de l'organisation, qu'implique également — mais sous la forme d'une constitution plutôt que d'un traité — l'élément *organisation*.

54. Les auteurs anglo-américains proposent plusieurs définitions [41]. Hyde donne, au cours d'une étude de la coopération internationale, la définition suivante :

« Quelques manifestations de coopération internationale, apparues dans le courant du XIXe siècle et au début du XXe, ont revêtu la forme d'organisations internationales *établies par traité pour l'accomplissement de certaines tâches internationales* [42]. »

Il cite à titre d'exemples plusieurs unions administratives ainsi que celle dite « Union internationale américaine » [43].

55. Cette définition mentionne la base conventionnelle et les objectifs de l'organisation internationale mais ne prend en considération ni son élément institutionnel, ni son entité distincte. Cette dernière omission, tout au moins, peut s'expliquer par le fait que la définition se rapporte à des exemples antérieurs à la première guerre mondiale.

---

[34] Hoffmann, *Organisation internationale et pouvoirs politiques des Etats*, p. 12 (Paris, 1954).

[35] Chaumont, *l'O.N.U.*, p. 5 (3e éd., Paris, 1962).

[36] Voir *infra*, par. 63.

[37] (Mme) Bastid, *Droit des Gens : Principes généraux*, p. 329. (Université de Paris, Institut d'études politiques. Cours 1956-1957, polycopiés.)

[38] Reuter, *Institutions*, p. 195.

[39] *Ibid.*

[40] *Ibid.*, p. 196.

[41] Le manuel de droit international de l'Académie des Sciences de l'URSS (Institut d'Etat et de Droit) contient un chapitre (VIII) sur les organisations internationales dû à la plume de S. B. Krylov (édition anglaise, Moscou, 1959). Toutefois, ce chapitre ne donne pas de définition de ces organisations. Ni le Traité d'Oppenheim, ni le livre d'introduction de Brierly ne contiennent de définition.

[42] 1 Hyde, *op. cit.*, p. 131.

[43] *Ibid.* (note 32).

56. Dans son recueil de jurisprudence, Hudson cite une définition de John D. Hickerson ainsi libellée :

« L'organisation internationale..., issue d'une simple décision de gouvernements nationaux, a pour but de régler une question particulière de concert — ou bien par la voie de la diplomatie multilatérale plutôt que par une série de négociations séparées — ou encore par la voie de la diplomatie bilatérale. *Dans tous les cas où la décision fondamentale d'agir de concert donne naissance à une institution en vue d'une action commune, une organisation internationale est créée* [44]. »

57. Cette définition ne mentionne que l'élément institutionnel. La base conventionnelle peut être présumée; mais le caractère d'entité distincte n'est pas pris en considération.

58. Brierly et Sir Gerald Fitzmaurice ont tous deux défini l'organisation internationale dans leurs rapports sur le droit des traités à la Commission du droit international. La définition de Brierly est ainsi conçue :

« Une « organisation internationale » est une association d'Etats, dotée d'organes communs, qui a été établie aux termes d'un traité. » (A/CN.4/23, article 2.)

Elle fait ressortir la base conventionnelle et l'élément institutionnel, mais non le caractère d'entité distincte. Elle est analogue à celle de Kelsen et bien qu'elle englobe toutes les organisations internationales, elle n'exclut pas d'autres associations d'Etats.

59. Sir Gerald Fitzmaurice donne la définition suivante :

« L'expression « organisation internationale » désigne un groupement d'Etats établi par convention, doté d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité distincte de celle de chacun des Etats qui la composent et ayant la qualité de sujet de droit international avec compétence pour conclure des traités. » (A/CN.4/101, article 3.)

60. Cette définition réunit, dans une énumération, tous les éléments essentiels (qui se dégagent également de la définition de Reuter) : base conventionnelle, élément institutionnel, entité distincte. Ce dernier caractère est exprimé de trois manières différentes : personnalité distincte de celle des Etats membres, qualité de sujet de droit international et compétence pour conclure des traités. Ces précisions s'expliquent par le fait que la définition est donnée dans le contexte du droit des traités. La personnalité distincte de l'organisation n'implique pas nécessairement la compétence pour conclure des traités, mais la mention de cette compétence oblige à mentionner également sa condition première, à savoir, la qualité de sujet de droit international.

C. Classification des organisations internationales

61. Plusieurs classifications ont été proposées. Elles peuvent, à leur tour, être classées en deux catégories selon qu'elles considèrent soit la composition des organisations internationales, soit leur fonction. Toutefois, avant de traiter de ces deux catégories, il convient d'examiner deux autres types de classification.

[44] Hudson, *Cases and Other Materials on International Law*, p. 27 (3e éd., St. Paul, 1951).

1. *Classification des organisations internationales en organisations temporaires (ou* ad hoc) *et en organisations permanentes.*

62. Cette classification, adoptée par certains auteurs [45], ne paraît pas justifiée. Les conférences temporaires ne sont pas des organisations internationales au sens qui se dégage des définitions examinées plus haut, bien qu'elles aient constitué une étape de l'évolution qui a abouti aux organisations internationales proprement dites. Il leur manque l'élément institutionnel. Même si les conférences périodiques peuvent acquérir certains aspects de cet élément, elles ne possèdent pas d'existence distincte de celle des Etats participants — caractéristique nécessaire de l'organisation internationale.

2. *Classification des organisations internationales en organisations publiques (intergouvernementales) et organisations privées (non gouvernementales)* [46].

63. Les organisations internationales privées, malgré la grande importance de certaines d'entre elles et le rôle qu'envisage pour elles la Charte des Nations Unies (Art. 71), ne sont pas des organisations internationales au sens propre du terme. Elles ne sont pas composées d'Etats et ne sont pas créées par traité, bien qu'elles puissent être mentionnées ou investies de certaines fonctions par des traités. La Charte, à l'Article 71, les qualifie non pas d' « internationales » mais simplement de non gouvernementales. Toutefois, elle emploie dans ce même Article ainsi que dans le Préambule l'expression organisation internationale, sans autre précision, pour désigner des organisations internationales publiques. Il en est de même dans les articles 66 et 67 du Statut de la Cour internationale de Justice. Toutefois, on trouve à l'article 34 du même Statut l'expression « organisation internationale publique ».

Classification des organisations internationales d'après leur composition

1. *D'après l'étendue de leur composition : organisations universelles et organisations régionales*

64. Une organisation universelle a pour membres tous les Etats du monde. Ce n'a été le cas jusqu'ici d'aucune organisation internationale et n'est pas encore le cas des organisations actuelles. C'est pourquoi il serait peut-être plus exact d'employer le terme « universaliste » suggéré par Schwarzenberger [47] ou l'expression « de caractère virtuellement universel », employé dans le Traité d'Oppenheim [48]. L'expression française « à vocation universelle » [49] rend la même idée que les deux précédentes, à savoir, que bien que l'organisation ne soit pas entièrement universelle, elle tend à le devenir. Tel a été en partie le cas de la Société des Nations et c'est aussi,

[45] Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, vol. I, p. 227 (4e éd. Londres, 1960); Académie des Sciences de l'URSS, *op. cit.*, p. 320. (Cependant, Krylor qualifie les organisations permanentes d'« organisations au plein sens du terme ». *Ibid.*)

[46] *Ibid.*

[47] Schwarzenberger, *loc. cit.*

[48] Oppenheim, *op. cit.*, p. 370.

[49] Bastid, *op. cit.*, p. 329; Rousseau, *Droit international public*, p. 180 (Paris, 1953); Reuter, *Institutions*, p. 202.

mais dans un sens beaucoup plus large, celui de l'Organisation des Nations Unies — surtout après 1955 — et des institutions spécialisées.

65. La Charte des Nations Unies, dont un chapitre entier est consacré aux accords régionaux, ne donne cependant pas de définition de ces accords. A la Conférence de San Francisco, la délégation égyptienne a demandé que l'on insère dans les Propositions de Dumbarton Oaks une définition des ententes régionales ainsi conçue :

« Sont considérées comme les ententes régionales, les organisations de caractère permanent groupant dans une région géographique déterminée plusieurs pays qui, en raison de leur voisinage, de leur communauté d'intérêts ou d'affinités culturelles, linguistiques, historiques ou spirituelles, se solidarisent pour le règlement pacifique de tout différend pouvant survenir entre eux, pour le maintien de la paix et de la sécurité dans leur région, comme pour la sauvegarde de leurs intérêts et le développement de leurs relations économiques et culturelles. » [50]

Cette définition a été rejetée par la Commission III/4 comme étant trop restrictive [51]. Etant donné l'absence de définition, la question de savoir jusqu'à quel point la notion d' « accord régional » peut être élargie est très controversée [52]. Toutefois, jusqu'ici, le Conseil de Sécurité n'a reconnu officiellement cette qualité à aucune organisation.

66. En vertu de l'Article 71, les organisations régionales sont admises, en leur qualité d'organisations internationales, à collaborer avec le Conseil économique et social. C'est ce qu'ont fait l'Organisation des Etats américains, notamment en relation avec les activités de la Commission économique pour l'Amérique latine, ainsi que la Ligue des Etats arabes.

67. Il convient de noter que les organes subsidiaires régionaux des organisations universelles, tels que les commissions économiques régionales du Conseil économique et social et les bureaux régionaux de l'Organisation mondiale de la santé, ne sont pas des organisations régionales au sens indiqué ci-dessus [53]. En tant que subdivisions d'organisations universelles, ayant une sphère d'activité régionale, ils n'ont pas le caractère indépendant d'organisations internationales que possèdent les organisations régionales.

2. D'après le mode d'admission à la qualité de membre : organisations à admission automatique et organisations à admission réglementée [54]

68. Dans les organisations à admission automatique, celle-ci dépend uniquement de la volonté du futur membre. C'était le cas de l'Union postale universelle jusqu'en 1947 et c'est encore le cas des institutions spécialisées, en ce qui concerne les Etats qui sont déjà Membres de l'Organisation des Nations Unies.

69. Les organisations qui ont une procédure d'admission définie sont celles qui imposent certaines conditions d'admission, qu'il s'agisse de conditions objectives prévues dans leur constitution (Art. 1, par. 2 du Pacte de la Société des Nations et Art. 4 de la Charte des Nations Unies) ou de la décision prise en vertu d'un pouvoir discrétionnaire par un organe de l'organisation (art. 4 du Statut du Conseil de l'Europe).

70. A cet égard, trois observations paraissent justifiées :

a) Même lorsque l'admission est subordonnée à des conditions objectives, l'élément de « pouvoir discrétionnaire politique » ne peut pas être éliminé en pratique [55].

b) Le caractère universel d'une organisation trouve son application pratique dans l'attitude de cette organisation à l'égard de l'admission de nouveaux membres.

c) Le caractère automatique ou réglementé du mode d'admission est une question de degré. Il n'existe pour ainsi dire pas d'organisation où l'admission soit entièrement automatique.

Classification des organisations internationales d'après la fonction

1. D'après l'étendue du champ d'activité : en organisations de caractère général et organisations spécialisées

71. L'organisation internationale de caractère général est une institution dont la compétence s'étend à tout le réseau des relations internationales. Bien que s'intéressant avant tout aux problèmes politiques, son activité s'exerce également dans d'autres domaines (notamment économique, social, technique). Oppenheim souligne l'ampleur de son champ d'activité en la définissant comme

« Une association d'Etats de caractère virtuellement universel, créée en vue de l'exécution de tâches qui, dans le cas des individus organisés en société politique, sont assumées par l'Etat [56]. »

72. Le caractère général n'est pas l'apanage des seules organisations universelles. Une organisation régionale peut être générale si elle a, dans le cadre de sa région, une activité globale. Mais il est vrai que l'universalité de la composition est une condition importante pour que l'organisation soit en mesure de s'acquitter des multiples tâches indiquées par Oppenheim. Par ailleurs, les organisations universelles générales ont une tendance inhérente à accroître à la fois l'universalité de leur composition et l'étendue de leur champ d'activité. C'est ce qui a amené certains auteurs à signaler, à propos de l'Organisation des Nations Unies, sa disposition « à passer de l'universalité géographique à l'universalité " fonctionnelle " » [57] ou à « l'universalité des sujets » [58].

73. Une organisation spécialisée est une institution créée à des fins spécifiques limitées, comme les institutions spécialisées qui ont succédé aux unions administratives du

[50] XII UNCIO, p. 850.

[51] *Ibid.*, p. 701.

[52] Goodrich and Hambro, *Charter of the United Nations; Commentary and Documents*, p 311 (2e éd., Boston, 1949); Kelsen, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, p. 918 (Londres, 1951).

[53] Reuter, *Institutions*, p. 203.

[54] Voir, d'une manière générale, Reuter, *op. cit.*, p. 204-205.

[55] Voir l'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les *Conditions d'admission d'un Etat comme Membre des Nations Unies* (Art. 4 de la Charte des Nations Unies), C.I.J., *Recueil* 1958, p. 57-115.

[56] Oppenheim, *op. cit.*, p. 370.

[57] Nincic : « L'Evolution des Nations Unies » dans *Institut de politique et d'économie internationales, Nouvelles tendances du droit international : documents de conférence*, p. 34 à 40 (Belgrade, 1961).

[58] Bartos : *Les caractéristiques des nouvelles tendances du droit international, ibid.*, p. 7 à 17.

XIXe siècle et du début du XXe. Ces fins spécifiques peuvent être d'ordre économique, culturel, technique, social ou humanitaire.

2. *D'après la division des pouvoirs : en organisations législatives, administratives ou judiciaires*

74. Si l'on considère que les organisations internationales exercent des fonctions publiques, il devient possible de les classer en organisations judiciaires, exécutives ou administratives et législatives ou quasi législatives. Parfois, toutes ces fonctions sont assurées par différents organes d'une même organisation comme dans l'Organisation des Nations Unies [59]. »

3. *D'après l'étendue de l'autorité et des pouvoirs de l'organisation vis-à-vis des Etats : en organisations délibérantes, organisations exécutives et organisations supranationales*

75. L'organisation délibérante est, d'après un auteur, celle dont l'activité « se borne entièrement à établir des directives pour l'action internationale par la voie de résolutions et de recommandations, à l'intention des gouvernements membres et qui dépend complètement des gouvernements pour la mise à effet de ces directives [60]. » L'organisation exécutive est celle qui assume « des responsabilités administratives indépendantes des gouvernements qui (l')ont créé(e). Les délégués des gouvernements fixent les règles, mais l'organisation aurait les fonds et les pouvoirs nécessaires pour les appliquer sans compter sur les gouvernements pour le faire [61]. » Dans la première catégorie se classent les organisations internationales générales, qu'elles soient universelles ou régionales, et dans la deuxième, un grand nombre des organisations spécialisées.

76. Les organisations de la deuxième catégorie possèdent en propre un pouvoir réel qui peut être exercé sans se substituer à celui de l'Etat [62]. Ces organisations peuvent exercer soit des fonctions administratives, soit une action de contrôle [63]. Les organisations administratives ou exécutives sont gérées comme des entreprises; on peut citer, à titre d'exemple, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Celles qui exercent une action de contrôle agissent généralement en vertu d'une ou de plusieurs conventions internationales comme l'Organisation internationale du Travail.

77. Les organisations supranationales sont des institutions qui remplacent les gouvernements dans l'exercice des pouvoirs souverains de législation, de juridiction, ou dans l'exercice direct d'une contrainte sur les populations et les territoires d'Etats membres, sans l'entremise de leurs gouvernements.

78. Les principaux exemples d'organisations de cette catégorie sont les communautés européennes qui sont investies de pouvoirs directs, quoique limités, en matière législative, exécutive et judiciaire.

79. Les organisations supranationales sont à l'extrême limite des organisations internationales et au seuil du fédéralisme [64]. Ce sont des formations hybrides qui, dans leurs techniques, se réclament à la fois du droit international et du droit public municipal. Comme telles, elles sont soumises au droit des organisations internationales mais non de façon exclusive [65].

80. Il convient de noter que les pouvoirs et l'autorité effectifs d'une organisation sont en raison inverse de la mesure dans laquelle celle-ci est générale et universelle (et par conséquent hétérogène).

81. Les classifications qui précèdent ne sont pas complètes. Elles sont, toutefois, suffisantes pour montrer la complexité de la question, surtout si l'on y attache certaines conséquences juridiques.

III. Exposé des tentatives de codification du droit international concernant le statut juridique des organisations internationales

A. Remarques générales

82. Les aspects juridiques des relations extérieures entre organisations internationales et Etats, que l'on peut appeler en général le « droit du statut juridique des organisations internationales », n'ont jamais fait l'objet de tentatives de codifications embrassant l'ensemble du sujet du fait que cette branche du droit international est d'origine relativement récente.

83. L'inclusion, en 1945, des dispositions des Articles 104 et 105 [66] dans la Charte des Nations Unies a constitué le véritable point de départ [67] dans l'essor de cette branche nouvelle.

84. Conformément au paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte [68], l'Assemblée générale a approuvé, le 13 février 1946, une « Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [69] » dans laquelle sont développées les questions de la capacité juridique, des privilèges et des immunités de l'Organisation et ceux des représentants de ses Membres, des fonctionnaires des Nations

[59] Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 227.
[60] Leonard, *International Organization*, p. 41 (New York, 1951).
[61] *Ibid.*
[62] Reuter, *Institutions*, p. 201.
[63] *Ibid., loc. cit.*

[64] *Ibid.*, p. 20.
[65] L'expression « supranationale » est utile pour mettre en relief les pouvoirs délégués par les Etats membres aux organisations de cette nature, pouvoirs qui sont plus larges que ceux dont sont investies d'autres catégories d'organisations internationales. Toutefois, elle n'est pas entièrement juste, car elle peut créer l'impression erronée que ces organisations ne sont plus des institutions « interétatiques », avec toutes les conséquences juridiques qu'entraîne un tel caractère.
[66] Ces Articles stipulent que l'Organisation des Nations Unies « jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts » et que « les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ».
[67] C. Wilfred Jenks, *International Immunities*, p. 12 (Londres, 1961).
[68] L'Article 105, paragraphe 3, est ainsi libellé : « L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »
[69] Pour ce texte, voir l'Annexe à la résolution 22 A (I) de l'Assemblée générale. Voir également Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 15-32 et Série législative des Nations Unies : *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et immunités d'organisations internationales* (ST/LEG./SER.B/10), publication des Nations Unies, n° de vente 60.V.2.

Unies et des experts envoyés en mission par les Nations Unies. Cette Convention a été d'une grande utilité comme prototype pour la rédaction d'un certain nombre de conventions entre les Nations Unies, les institutions spécialisées ou les organisations régionales et les Etats.

85. Une autre étape décisive a été franchie lorsque la Cour internationale de Justice a reconnu, dans son Avis consultatif du 11 avril 1949 sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies »[70], que :

> « De l'avis de la Cour, l'Organisation était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits — et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international ... elle est un sujet de droit international et a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux et de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale ... »

86. Ce chapitre sera consacré aux efforts de codification, en relation d'abord avec le problème spécifique des immunités internationales et en second lieu avec les autres aspects de la question du statut juridique des organisations internationales.

B. Immunités internationales

87. Bien avant l'apparition des organisations internationales générales (Société des Nations et Nations Unies), certains instruments constitutionnels créant des commissions fluviales internationales et des unions administratives au cours de la seconde moitié du XIXe siècle contenaient déjà des clauses auxquelles on peut faire remonter l'origine des immunités et privilèges des institutions internationales[71]. On en trouve des exemples dans les traités établissant la Commission européenne du Danube et la Commission internationale du Congo ainsi que dans la création de la Cour permanente d'arbitrage et dans les projets de création d'une Cour internationale des prises et d'une Cour de justice arbitrale prévus par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux[72].

88. Toutefois, pour reprendre les termes d'un expert en matière d' « immunités internationales » :

> « Historiquement, le contenu actuel des immunités internationales dérive de la pratique de la Société des Nations telle qu'elle a été appliquée par l'Organisation internationale du Travail lorsqu'elle a été soumise à l'épreuve des circonstances de guerre, pratique qui a fait l'objet d'une nouvelle formulation sur certains points dans les ententes conclues pendant la guerre entre l'OIT et le Canada, et que l'Assemblée générale des Nations Unies a revisée par la suite lors de sa première session en 1946[73]... »

1. *La Société des Nations*

a) *Dispositions constitutionnelles*

89. Le paragraphe 4 de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations stipulait que :

> « Les représentants des Membres de la Société et les fonctionnaires de la Société jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. »

Le paragraphe 5 stipulait que :

> « Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par des services ou des réunions, sont inviolables. »

90. L'article 19 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale stipulait que :

> « Les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. »

b) *Dispositions conventionnelles*

91. Des dispositions détaillées concernant les privilèges et immunités de la Société des Nations ont été mises au point et insérées dans des accords conclus entre le Secrétaire général de la Société et le Gouvernement suisse. Le « Modus Vivendi » de 1921, complété par celui de 1926[74], accordait à la Société l'immunité à l'égard des poursuites engagées devant les tribunaux suisses, à moins qu'elle n'y renonçât expressément, reconnaissait l'inviolabilité des archives de la Société et des locaux dans lesquels étaient installés les services de la Société, exemptait des droits de douane les biens de la Société et de tout impôt ses avoirs en banque et ses titres, et reconnaissait aux fonctionnaires de la Société une inviolabilité et une immunité de juridiction civile et pénale, qui variaient suivant les différentes catégories de fonctionnaires.

92. A la demande du Conseil de la Société des Nations, la Cour permanente de Justice internationale entama avec le Gouvernement néerlandais des négociations qui aboutirent à l'Accord de 1928, par lequel était mis en vigueur l'article 19 du Statut de la Cour. Cet Accord, intitulé « Principes généraux et règles d'application régissant le statut extérieur des membres de la Cour permanente de Justice internationale », a été approuvé le 5 juin 1928 par le Conseil de la Société[75]. L'Accord confirmait que les membres de la Cour et le greffier étaient assimilés à des chefs de mission diplomatique, et qu'ils jouissaient non seulement des privilèges et immunités diplomatiques, mais encore des « facilités parti-

---

[70] « *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* », Avis consultatif, C.I.J., *Recueil* 1949, p. 179.

[71] Jacques Secretan, *The Independence Granted to Agents of the International Community in their relations with National Public Authorities*, dans 26 *British Year Book of International Law* (1935), p. 59-65.

[72] En 1922, le Gouvernement français informa la Commission centrale pour la navigation du Rhin « qu'en raison du caractère de celle-ci, les représentants à cette commission, ainsi que ses agents, voyageant pour son service, bénéficieraient à l'avenir des mêmes facilités que s'ils jouissaient des immunités diplomatiques ». Voir Guenter Weissberg, *The International Status of the United Nations*, p. 143, et Francis Ray, « Les Immunités des fonctionnaires internationaux », dans 23 *Revue de droit international privé* (1928), p. 253.

[73] Jenks, *op. cit.*, p. 12.

[74] Le « Modus Vivendi » de 1921 se trouvait concrétisé dans une lettre que le Chef du Département politique fédéral du Gouvernement suisse a adressée le 19 juillet 1921 au Secrétaire général de la Société des Nations, en tant que représentant du Secrétariat de la Société aussi bien que du Bureau international du Travail. Le « Modus Vivendi » de 1926 a été soumis pour approbation au Conseil de la Société. Voir Martin Hill, *Immunities and Privileges of International Officials, The Experience of the League fo Nations*, p. 14-23 (Washington, *Carnegie Endowment for International Peace*, 1947), où sont relatées les négociations qui ont abouti à la conclusion de ces deux accords.

[75] *Journal Officiel*, 1928, p. 985-987.

culières » accordées aux chefs de mission. Une distinction était faite cependant entre les juges et le greffier, les premiers étant seuls à bénéficier des « prérogatives que les autorités néerlandaises accordent en général aux chefs de mission » [76].

c) *Comité d'experts de la Société des Nations en matière de codification progressive du droit international*

93. Ce Comité a été créé par décision du Conseil de la Société des Nations, le 11 décembre 1924, « pour rédiger une liste provisoire des questions de droit international dont la réglementation par un accord international paraîtrait le plus souhaitable et réalisable à l'heure actuelle ... » [77].

94. Dans la liste définitive dressée par le Comité en 1927, lors de sa troisième session, figure la question des privilèges et immunités diplomatiques dont l'étude fut confiée à un Sous-Comité, composé de M. Diena, faisant fonction de Rapporteur, et de M. Mastny. Se fondant sur un rapport rédigé par M. Diena [78], dans lequel l'accent était mis sur la différence entre les fonctionnaires de la Société et les agents diplomatiques, le Comité a exprimé l'avis qu'il « n'est pas certain qu'il soit possible d'établir une identité absolue entre les privilèges et immunités des vrais diplomates et ceux des catégories qui viennent d'être citées. Il semble que les différences de circonstances devraient entraîner une certaine différenciation dans les mesures à adopter » [79].

95. Toutefois, cette question des privilèges et immunités diplomatiques, y compris ceux des fonctionnaires de la Société, ne figurait pas parmi les trois questions que l'Assemblée, à sa huitième session, en 1927, avait décidé de retenir en vue d'une codification éventuelle lors de la première Conférence sur la codification du droit international [80].

d) *Statut du Bureau international du Travail au Canada pendant la seconde guerre mondiale*

96. En 1940, lorsqu'une faible partie de l'effectif du Bureau international du Travail a été transférée de Genève à Montréal, il a fallu régler certains aspects du statut du Bureau et de son personnel au Canada. Cet accord a été concrétisé dans l'Ordonnance en Conseil du 14 août 1941, aux termes de laquelle « en vertu de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations et de l'article 6 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, le Bureau international du Travail, en tant que partie organique de la Société, jouit des privilèges et immunités diplomatiques ». L'ordonnance accorde aux « membres du personnel administratif international » du Bureau, l'immunité de juridiction civile et pénale, à moins que le Directeur n'y renonce. Les autres membres du personnel jouissent de cette immunité « en ce qui concerne les actes accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions et dans les limites de celles-ci », sous réserve que le Directeur peut également lever l'immunité. Il est expressément prévu que ces autres membres sont justiciables des tribunaux canadiens en ce qui concerne les actes accomplis en tant que particuliers. Les traitements que le Bureau verse aux fonctionnaires permanents sont exonérés de « toutes les contributions directes imposées par le Parlement ou le Gouvernement du Canada, tels que l'impôt sur le revenu et l'impôt pour la défense nationale » [81].

2. *Les Nations Unies et les institutions spécialisées*

a) *Dispositions constitutionnelles*

97. L'Article 105 de la Charte des Nations Unies stipule que :

« 1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

« 2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

« 3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet. »

98. L'article 19 du Statut de la Cour internationale de Justice stipule que :

« Les membres de la Cour jouissent, dans l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités diplomatiques. »

Le paragraphe 8 de l'article 32 stipule l'exemption de tout impôt pour les traitements, allocations et indemnités (versés aux membres de la Cour, au Président, au Vice-Président, aux juges désignés *ad hoc* par application de l'article 31).

99. Les instruments constitutifs des institutions spécialisées contiennent des clauses qui disposent en termes généraux que l'institution jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, que les représentants des membres et les fonctionnaires de l'institution jouissent des privilèges et immunités nécessaires pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance. En général, ces instruments prévoient également que ces privilèges et immunités seront définis plus en détail dans des accords ultérieurs (article 40 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, article XV de la Constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, article XII de la Constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, articles 66 à 68 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé, article 27 de la Convention de l'Organisation météorologique mondiale, article 60 de la Convention de l'Organisation de l'Aviation civile internationale, article 50 de la Convention de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, article XV du Statut de l'Agence internationale de l'Energie atomique) [82]. Toutefois, les constitutions de

[76] Hill, *op. cit.*, p. 51.

[77] La décision a été prise conformément à une résolution adoptée par l'Assemblée de la Société. Document C.196.M.70.1927.V. de la Société des Nations.

[78] *Ibid.*, p. 85.

[79] *Ibid., loc. cit.*

[80] Ces trois questions sont : la nationalité, la responsabilité des Etats et les eaux territoriales.

[81] Hill, *op. cit.*, p. 93. Pour le texte de l'Ordonnance en Conseil de 1941, voir *ibid.*, Annexe IV, p. 203 et 204.

[82] Voir, pour ces textes, la Série législative des Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et immunités des organisations internationales*, Volume II (1961) (ST/LEG/SER.B/11, publication des Nations Unies, n° de vente 61.V.3).

certaines institutions spécialisées définissent elles-mêmes, plus ou moins en détail, l'étendue des privilèges et immunités de ces institutions (Accord relatif au Fonds monétaire international, Accord relatif à la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et Statuts de la société financière internationale) [83].

b) *Commission préparatoire des Nations Unies*

100. La Commission a chargé le Secrétaire exécutif d'attirer l'attention des Membres des Nations Unies sur le fait que, par application de l'Article 105 de la Charte, l'obligation qui leur est faite d'accorder à l'Organisation des Nations Unies, à ses fonctionnaires et aux représentants de ses membres, tous les privilèges et immunités nécessaires pour atteindre ses buts, découle de l'entrée en vigueur de la Charte et prend effet avant même que l'Assemblée générale ait fait les recommandations ou ait proposé les conventions dont il est question au paragraphe 3 de l'Article 105 [84].

101. Elle a recommandé que « l'Assemblée générale, à sa première session, fasse des recommandations en vue de préciser les détails d'application des paragraphes 1 et 2 de l'Article 105 de la Charte, ou propose à cet effet des conventions aux Membres des Nations Unies ». Elle a soumis pour examen à l'Assemblée générale une étude portant sur les privilèges et immunités et, en guise de « documents de travail », un projet de convention générale sur les privilèges et immunités, et un projet de traité devant être conclu entre les Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, sur le territoire desquels devait être installé le siège de l'Organisation. Elle considérait que les prérogatives à accorder aux membres de la Cour internationale de Justice devraient être précisées après consultation de la Cour et qu'en attendant l'adoption d'autres mesures, « les règles applicables aux membres de la Cour permanente de Justice internationale devraient être observées ». Elle recommandait que les privilèges et immunités des institutions spécialisées, tels qu'ils étaient définis dans leurs constitutions respectives, fassent l'objet d'un nouvel examen et que des négociations soient entamées, « en vue de leur coordination », compte tenu de toute convention qui serait finalement adoptée par les Nations Unies [85].

102. Les documents de la Commission préparatoire ont été étudiés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale à la première partie de sa première session, en janvier-février 1946. Les résolutions suivantes, concernant les privilèges et immunités des Nations Unies, ont été adoptées par l'Assemblée générale :

1. Une résolution relative à l'adoption de la Convention générale sur les privilèges et immunités à accorder aux Nations Unies, à laquelle est annexé le texte de la convention.

2. Une résolution relative aux négociations à entamer avec les autorités compétentes des Etats-Unis d'Amérique sur les dispositions à prendre à la suite de l'établissement aux Etats-Unis du siège de l'Organisation, avec le texte d'un projet de convention destiné à servir de base de discussion pour ces négociations.

3. Une résolution sur les privilèges et immunités de la Cour internationale de Justice.

4. Une résolution sur la coordination des privilèges et immunités des Nations Unies avec ceux des institutions spécialisées [86].

c) *Dispositions conventionnelles*

i) *Conventions générales*

103. Une Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies (dénommée ci-après la Convention générale) a été approuvée le 13 février 1946 par l'Assemblée générale; au 1er octobre 1962, elle était en vigueur à l'égard de soixante-quatorze Etats [87]. Conformément aux dispositions de cette Convention, l'Organisation des Nations Unies et ses biens et avoirs jouissent de l'immunité à l'égard de toutes poursuites judiciaires, ses locaux sont inviolables et ses biens et avoirs ne peuvent être l'objet d'aucune perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. L'Organisation est également exonérée de tout impôt direct et de tous droits de douane, et ses publications échappent à toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation. La Convention accorde aux représentants des Etats Membres les privilèges et immunités dont jouissent généralement les envoyés diplomatiques, tels que l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de tous les écrits et documents, l'exemption des restrictions en matière d'immigration et des formalités d'immatriculation des étrangers, et le droit de chiffrer leurs communications. Les fonctionnaires des Nations Unies sont à l'abri des poursuites judiciaires pour ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et sont exonérés de tout impôt sur les traitements et appointements versés par l'Organisation. Ils sont également libérés de toute obligation relative au service national et ne sont pas soumis aux restrictions en matière d'immigration ni à l'immatriculation des étrangers. La Convention accorde également certaines immunités aux « experts envoyés en mission pour le compte des Nations Unies » [88].

104. Une Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [89] (dénommée ci-après Convention des institutions spécialisées) a été approuvée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale; au 1er octobre 1962, elle était en vigueur à l'égard de trente-neuf Etats [90]. Cette Convention suit de très près le texte de la Convention générale et n'y apporte que peu de modifications importantes [91]. Sous réserve de certaines variantes stipulées pour chaque institution dans une annexe spéciale, dont le texte final est déterminé par l'institution intéressé, la Convention s'applique à neuf institutions spécialisées nommément désignées — l'Organisation internationale du

[83] *Ibid.*

[84] Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, Document PC/20.

[85] *Ibid.*, p. 60 à 74.

[86] Textes reproduits dans Hill, *op. cit.*, Annexes IV à IX, p. 224 à 247.

[87] Les renseignements concernant l'état de cette Convention et le nombre de pays qui y avaient adhéré à la date du 1er octobre 1962 ont été obligeamment communiqués au Rapporteur spécial par la Section des traités du Service juridique des Nations Unies.

[88] Voir le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies* (au sujet de l'Article 105, paragraphes 1 et 2), vol. V, New York, 1955, où les dispositions de cette Convention sont résumées.

[89] Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session,* document A/519.

[90] Voir renvoi 87 ci-dessus.

[91] Jenks, *op. cit.*, p. 5.

Travail, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'UNESCO, l'Organisation de l'aviation civile internationale, le Fonds monétaire international, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Organisation mondiale de la santé, l'Union postale universelle et l'Union internationale des télécommunications — et toute autre institution reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte [92]. En conséquence, la Convention s'applique à l'Organisation météorologique mondiale, à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime et à la Société financière internationale. Le Conseil des gouverneurs de l'Agence a approuvé, le 1er juillet 1959, un Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence internationale de l'énergie atomique qui reprend « d'une manière générale les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées » [93].

ii) *Accords relatifs au siège*

105. Les Conventions générales sont complétées par des accords relatifs au siège conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, d'une part, et les Etats sur le territoire desquels leur siège est situé, d'autre part. Des accords de siège ont été conclus par l'Organisation des Nations Unies avec les Etats-Unis d'Amérique et la Suisse, par l'Organisation de l'aviation civile internationale avec le Canada, par l'UNESCO avec la France, par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture avec l'Italie, par l'Agence internationale de l'énergie atomique avec l'Autriche et par l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation météorologique mondiale, l'Union internationale des télécommunications et l'Union postale universelle avec la Suisse [94].

iii) *Accords particuliers*

106. Le chapitre du Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies consacré aux Articles 104 et 105 de la Charte donne un aperçu synoptique des accords particuliers en matière de privilèges et immunités des Nations Unies, qui sont classés en diverses catégories [95]:

1. Accords conclus avec des Etats non membres.

2. Accords conclus avec des Etats Membres :

a) Accords complétant ou supplémentant la Convention générale;

b) Accords relatifs à l'application des dispositions de la Convention générale dans le cas d'Etats Membres n'ayant pas encore adhéré à la Convention;

c) Accords précisant la nature des privilèges et immunités à accorder à certains organes des Nations Unies dans les pays hôtes.

3. Accords conclus avec des Etats Membres ou non membres par des organes principaux ou subsidiaires des Nations Unies dans le cadre de leur compétence :

a) Accords sur la mise en œuvre du programme d'aide aux réfugiés de Palestine;

b) Accords relatifs aux activités du FISE dans des Etats Membres ou non membres;

c) Accords concernant l'assistance technique;

d) Accords de tutelle.

107. Jenks énumère en détail ces accords particuliers et les classe en plusieurs catégories [96] :

1. Accords d'établissement (exemples : accords conclus par l'Organisation mondiale de la santé pour ses bureaux de correspondance avec le Mexique, le Pérou, la Nigéria l'Organisation internationale du Travail pour ses bureaux de correspondance avec le Mexique, le Pérou, la Nigeria et la Turquie).

2. Accords relatifs aux tâches politiques spéciales (exemples : accord conclu le 21 septembre 1951 par les Nations Unies et la Corée; accord conclu le 8 février 1957 par les Nations Unies et l'Egypte au sujet de la Force d'urgence des Nations Unies).

3. Accords relatifs à l'assistance et aux fournitures techniques.

4. Accords concernant certaines réunions (exemple : l'accord du 17 août 1951 conclu par les Nations Unies et la France au sujet de la tenue à Paris de la sixième session de l'Assemblée générale).

3. *Organisations régionales*

108. Les instruments constitutifs des organisations régionales contiennent généralement aussi des dispositions relatives aux privilèges et immunités de l'organisation. Exemples :

a) Articles 103 à 106 de la Charte de l'Organisation des Etats américains, signée à Bogota, le 30 avril 1948;

b) Article 40 du Statut du Conseil de l'Europe du 5 mai 1949;

c) Article 14 du Pacte de la Ligue des Etats arabes du 22 mars 1945;

d) Article XIII de la Charte du Conseil d'assistance économique mutuelle, signée à Sofia le 14 décembre 1959;

e) Article XIV du Protocole pour la mise en œuvre de la Charte africaine de Casablanca, signé au Caire le 5 mai 1961;

f) Article 40 de la Charte de l'Organisation des Etats africains et malgache, adoptée en principe à Lagos en janvier 1962.

109. Ces dispositions constitutionnelles ont été mises en œuvre par des conventions générales sur les privilèges et immunités [97] qui s'inspirent en grande partie de la

[92] Voir Francis Wolf, *Le droit aux privilèges et immunités des institutions spécialisées reliées aux Nations Unies*, Université de Montréal, 1948, cité par Jenks, *op. cit.*, p. 5, renvoi 34.

[93] Voir Préambule à l'accord, Document de l'Agence internationale de l'énergie atomique INFCIR/9/Rev.1, en date du 21 décembre 1959.

[94] *Série législative des Nations Unies, Textes législatifs et dispositions des traités concernant le statut juridique, les privilèges et immunités des organisations internationales*, Volume I (1959) et Volume II (1961).

[95] *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, Volume V (1955).

[96] Jenks, *op. cit.*, p. 7 à 11.

[97] Exemples : Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Etats américains, ouvert à la signature le 15 mai 1949; Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949, Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris le 18 avril 1951; Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des Etats arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue le 10 mai 1953; Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et immunités du Conseil d'assistance économique mutuelle, signée à Sofia, le 14 décembre 1959.

Convention générale des Nations Unies et des conventions des institutions spécialisées. Un certain nombre d'accords de siège et d'établissement ont également été conclus par des organisations régionales avec les Etats sur le territoire desquels se trouvent leur siège ou d'autres bureaux.

C. Autres aspects du statut juridique des organisations internationales

110. Contrairement à ce qui s'est passé pour les privilèges et immunités des organisations internationales, les autres aspects du problème des relations extérieures entre les Etats et ces organisations n'ont pas fait l'objet d'une réglementation appropriée, que ce soit sous forme de conventions internationales (droit conventionnel ou de législation interne [lois]). Toutefois, certains de ces aspects ont été pris en considération et des solutions en vue de leur réglementation ont été recherchées par la Société des Nations, des particuliers faisant autorité en la matière et les Nations Unies.

1. *Société des Nations*

Travaux du Comité d'experts de la SDN pour la codification progressive du droit international en matière de procédure des conférences internationales [98]

111. Lors de sa première session tenue à Genève (séance du 8 avril 1925), le Comité d'experts pour la codification progressive du droit international a adopté entre autres la résolution suivante :

« *g*) Le Comité charge une sous-commission (composée de M. Mastny, Rapporteur, et de M. Rundstein) d'examiner la possibilité de formuler des règles à recommander pour la procédure des conférences internationales, ainsi que pour la conclusion et la rédaction des traités et quelles pourraient être ces règles » [99].

112. Le Rapporteur a présenté un rapport contenant deux listes de questions à étudier en matière de procédure des conférences internationales, et en matière de conclusion et de rédaction des traités [100]. La partie du rapport qui traite de la procédure des conférences internationales peut se résumer comme suit :

1. Le Rapporteur répartit en deux catégories les règles « qui régissent ordinairement la procédure des conférences internationales :

« La première catégorie comprend une série de règles qui sont laissées à la libre disposition des Etats et de leurs organes participant à la conférence.

« Pour cette catégorie, il est impossible d'affirmer qu'il existe une coutume au sens juridique du terme, car il ne s'agit que de dispositions de forme qui pourraient faire l'objet de modifications constantes selon la volonté arbitraire des Etats participants.

« Cette catégorie de règles est fondée sur un usage pratiqué sans " l'opinion de nécessité ". »

La deuxième catégorie, au contraire, comprend certaines règles qui ne sont, du point de vue juridique, que l'application de certains principes fondamentaux généralement reconnus comme droit international existant (droit coutumier, « *opinio necessitatis* »).

2. Il pose ensuite la question « quelles pourraient être ces règles ? » et déclare :

« Il est tout d'abord nécessaire de déterminer la base sur laquelle la réglementation pourrait être établie.

« Trois solutions se présentent rationnellement à l'esprit :

« 1) Réglementation de procédure qui ne contiendrait que des règles communes à tous les types de conférences.

« 2) Réglementation détaillée de la procédure d'un certain type de conférence.

« 3) Adoption conventionnelle de certains principes généraux qui devraient être observés par les Etats lors de la tenue des conférences, sans distinction de leur nature spéciale. »

3. Le Rapporteur, étudiant ces trois types de réglementation, souligne que « en vue d'une codification éventuelle il serait peut-être nécessaire d'établir certaines distinctions, tout d'abord entre les conférences projetées et organisées par la Société des Nations et tenues sous ses auspices, d'une part, et d'autre part toutes les autres conférences tenues en dehors de la sphère de la Société des Nations.

« Il faudrait également faire la distinction entre conférences politiques et conférences non politiques (administratives, économiques, sociales, etc.).

« Du point de vue juridique, il faudrait distinguer les conférences de législation internationale conventionnelle (conférences codificatrices) et les conférences spéciales (conférences réglant des relations particulières entre les Etats contractants).

« Enfin, selon le caractère des mandataires, il y aurait une distinction à établir entre les conférences diplomatiques (agents diplomatiques) et les conférences techniques (experts). »

4. Le Rapporteur, en concluant, se prononce en faveur de la troisième solution, « qui envisage l'adoption, par voie conventionnelle, de certains principes généraux de procédure pour toutes les conférences internationales, sans distinction de leur nature spéciale », et il déclare que la « codification prise en ce sens devrait être limitée :

« *a*) aux principes généralement reconnus du droit international matériel (droit coutumier);

« *b*) aux règles générales de forme consacrées par l'usage;

« *c*) aux normes positives de législation conventionnelle en vue d'écarter les difficultés auxquelles prêtent les questions controversées (droit conventionnel) ».

2. *Travaux de spécialistes*

a) *Projet de code de Fiore, 1890*

113. Articles 81 et 82 et commentaires [101] :

« 81. Dans la société internationale, des entités juridiques personnifiées du fait d'un but nettement défini d'intérêt international peuvent se prévaloir du statut de la personnalité. Ce statut est limité aux Etats qui ont admis leur personnalité et leur ont reconnu le droit

[98] Voir paragraphes 93 à 95 ci-dessus.
[99] Société des Nations, document C.47.M.24.1926.V.
[100] *Ibid.*, C.p.D.I.32 (I).

[101] Pasquale Fiore, « *International Law Codified and its Legal Sanction or the Legal Organization of the Society of States* ». Traduit de la 5e édition italienne par Edwin M. Borchard, p. 116 (New York, 1918).

d'acquérir certains privilèges dont elles doivent faire usage et jouir pour accomplir la mission internationale en vue de laquelle elles ont été créées.

« 82. La personnalité internationale des entités juridiques doit être considérée en principe comme limitée à l'exercice des droits internationaux qui leur ont été reconnus et ne peut entraîner aucune conséquence pour les Etats qui n'ont pas reconnu la personnalité juridique internationale de ces entités.

« La condition des personnes juridiques en droit international est analogue à celle des personnes juridiques en droit civil. L'individualité de ces deux catégories de personnes qui, comme nous l'avons dit plus haut (règle 56), doit être considérée comme une condition essentielle de leur existence, est fonction de la personnification qui découle du but en vertu duquel les entités juridiques qui ne sont pas des personnes *jure proprio* acquièrent la personnalité. Les personnes juridiques sont à considérer comme individualisées par suite d'une fiction légale et deviennent des personnes en vertu de l'acte qui leur accorde la capacité d'exercer leur activité, d'assumer des obligations et d'être reconnus comme sujets de droits. »

114. Article 748 et commentaire [102] :

« 748. Tout Etat jouissant de droits de souveraineté doit être réputé capable, en principe, de conclure un traité, et ainsi de contracter des obligations juridiques et d'acquérir des droits à l'égard de l'autre partie contractante, sous réserve toutefois des limitations énoncées à la règle 739.

« Cette capacité peut aussi appartenir à des associations auxquelles a été attribuée la personnalité internationale (voir règle 81), mais uniquement dans les limites des buts pour lesquels leur personnalité a été reconnue et est considérée comme subsistant.

« L'Association internationale du Congo, à laquelle la personnalité internationale avait été attribuée aux fins limitées pour lesquelles elle avait été formellement reconnue, était considérée comme capable de conclure des traités et elle en a conclu plusieurs, dont l'un avec l'Italie le 9 décembre 1884.

« L'Union douanière des Etats allemands, connue sous le nom de Zollverein, jouissait de la capacité de conclure des traités en son propre nom et en a conclu plusieurs avant d'être privée de sa personnalité internationale par la création de l'Empire allemand. »

b) *Rapport de Sir John Fisher Williams sur « Le statut de la Société des Nations » présenté à la 34e Conférence de l'Association de droit international (Vienne, 1926)*

115. Les passages ci-dessous sont extraits du rapport sur « Le statut de la Société des Nations » présenté par Sir John Fisher Williams à la 34e Conférence de l'Association de droit international, tenue à Vienne en 1926 :

« ... A mon sens... les créateurs de la SDN ont édifié, consciemment ou inconsciemment, une construction plus originale et plus subtile (qu'une confédération d'Etats). Ils ont franchi une étape nouvelle en matière de droit international : ils ont érigé, pour la première fois sur une grande échelle, un ensemble qui correspond en droit international à la personne juridique du droit interne. Ils ont créé une personne ayant des droits et des obligations de portée limitée et définie, différent par sa nature des détenteurs de droits et d'obligations qui étaient seuls — ou presque seuls — reconnus antérieurement. »

« ... Je suppose que la condition nécessaire à l'attribution de la personnalité juridique à une collectivité réside dans la possession par cette collectivité de droits et d'obligations qui lui sont particuliers, et qui ne sont pas les droits et obligations des *personae*, physiques ou collectives, qui font partie de la collectivité. »

« ... La Société peut exercer une « action » (art. 2) par l'intermédiaire d'une Assemblée, d'un Conseil et d'un Secrétariat permanent. Or, une « action » est sans nul doute une manifestation extérieure et visible de la personnalité (la manifestation d'une volonté). »

« ... D'autre part, le Secrétariat permanent se compose de fonctionnaires de la Société (art. 6). A qui sont-ils liés par leur contrat de louage de services ? Certainement pas aux différents Membres de la Société ou du Conseil; leurs liens contractuels les unissent à la Société même... » [103].

« ... Il semble en tout cas que les Gouvernements intéressés admettent le droit de propriété de la Société... »

« ... De même, les dispositions relatives à la constitution interne de la Société s'accordent plus facilement avec la conception d'un organisme permanent ayant sa propre personnalité qu'avec celle d'une association sans consistance et sans existence juridique. La Société n'est pas un groupement d'Etats particuliers; c'est une personne juridique dont les membres peuvent changer... »

« ... D'autre part, la Société a des « mandataires » qui agissent en son nom (art. 22, al. 2) et non en celui des Membres de la Société... »

« ... Sur certains points, l'action de la Société peut être déterminée par un vote majoritaire (art. 4, 5, 15 et 26)... indice qui révèle que nous nous trouvons en présence non d'un amas d'éléments distincts, mais d'un organisme unique ayant une volonté commune... »

« ... Dans le Traité de Versailles... deux passages nous frappent : l'article 49 du Traité fait de la Société un fidéicommissaire (du Gouvernement sarrois) et l'article 102 confère à la Société le statut de protecteur (de la ville libre de Dantzig)... »

3. *Organisation des Nations Unies*

Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives aux « Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies », 3 décembre 1948

116. Résolution 257 A (III)

« *L'Assemblée générale :*

« *Considérant* que, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi d'instituer des missions permanentes des Etats Membres au Siège de l'Organisation,

« *Considérant* que la présence de telles missions permanentes contribue à la réalisation des buts et des principes des Nations Unies et permet, en particulier, d'assurer la liaison nécessaire entre les Etats Membres et le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies,

« *Considérant* qu'il convient dans ces conditions de prévoir la généralisation de l'institution des missions permanentes et de réglementer la présentation des pouvoirs des représentants permanents,

« Recommande

« 1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du Chef de l'Etat, soit du Chef du gouverne-

[102] *Ibid.* p. 329.

[103] Compte rendu de la trente-quatrième Conférence de l'Association de droit international, Vienne, 1926, p. 675 à 695.

ment, soit du Ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général;

« 2. Que les désignations et changements de membres des missions permanentes autres que le représentant permanent soient communiqués par écrit au Secrétaire général par le chef de la mission;

« 3. Que le représentant permanent, en cas d'absence temporaire, notifie au Secrétaire général le nom du membre de la mission qui exercera les fonctions de chef de la mission;

« 4. Que les Membres désirant être représentés auprès d'un ou de plusieurs organes des Nations Unies par leurs représentants permanents spécifient ces organes dans les pouvoirs communiqués au Secrétaire général;

« *Charge* le Secrétaire général de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies. »

Le Règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies et son influence sur l'évolution de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques

117. Sur la base des règlements intérieurs élaborés par les différents organes des Nations Unies et des institutions spécialisées, il s'est constitué un corpus important de règles et de règlements concernant l'organisation et la procédure des conférences diplomatiques, connues aujourd'hui sous le nom de diplomatie « parlementaire » ou « multilatérale » [104].

118. Il convient de mentionner tout particulièrement le document préparatoire sur la « méthode de travail et les procédures » de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce travail a été entrepris par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies avec l'avis et les conseils d'un groupe d'experts, en exécution du paragraphe 7 de la résolution 1105 (XI) de l'Assemblée générale ainsi conçu :

« [*L'Assemblée générale*]

« ...

« Prie le Secrétaire général d'inviter les experts voulus à aider et à conseiller le Secrétariat pour la préparation de la Conférence, leur mandat étant le suivant :

« ...

« *b*) Présenter à la Conférence des recommandations relatives à la méthode de travail et aux procédures à suivre, ainsi qu'à d'autres questions de caractère administratif... »

119. Le rapport soumis par le Secrétaire général [105], conformément à cette demande, contenait un « Règlement intérieur provisoire » qui en majeure partie suivait le modèle du Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Il a été adopté [106] par la première et la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958 et 1960 [107], ainsi que par la Conférence sur les relations et immunités diplomatiques de 1961 [108] et la Conférence sur les relations consulaires de 1963 qui n'ont jugé nécessaire d'y apporter qu'un nombre limité de modifications importantes.

D. La Commission du droit international

120. La Commission du droit international a examiné un certain nombre de questions de droit international relatives au statut des organisations internationales lorsqu'elle a étudié les sujets suivants : choix de matières à codifier, droit des traités, droit de la mer, responsabilité des Etats et relations et immunités diplomatiques.

1. *Dans le cadre du choix des matières à codifier*

121. L'article 18 du Statut de la Commission du droit international dispose que « la Commission recherche, dans l'ensemble du droit international, les sujets appropriés de codification... ». Conformément à la résolution 175 (II) de l'Assemblée générale en date du 21 novembre 1947, le Secrétaire général a présenté à la Commission du droit international un mémorandum intitulé « Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international, travail préparatoire conforme au paragraphe 1 de l'article 18 du Statut de la Commission du droit international » (A/CN.4/1/Rev.1).

122. Passant en revue le droit international à propos de sa codification, le mémorandum du Secrétaire général s'ouvre par une section sur la question des « sujets du droit international » dans laquelle se trouvent les références suivantes aux organisations internationales :

« La question des sujets du droit international a cessé, en particulier au cours des vingt-cinq dernières années, d'avoir une importance purement théorique, et il est vraisemblable qu'actuellement elle a besoin, à certains égards, d'une réglementation internationale faisant autorité. On a abandonné, dans la pratique, la doctrine selon laquelle les Etats sont les sujets exclusifs des droits et devoirs internationaux. »

« Il convient de tenir compte de l'évolution du droit international moderne qui a conduit à reconnaître la personnalité internationale des collectivités publiques autres que les Etats. La personnalité juridique internationale de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées établies sous son égide et d'autres organisations internationales appelle une nouvelle définition de la règle traditionnelle du droit international relative aux sujets de droit. Cette personnalité juridique n'est plus une simple affirmation doctrinale. Elle s'accompagne d'une capacité contractuelle reconnue dans le domaine international, et comme en témoigne le droit de solliciter un avis consultatif de la Cour internationale de Justice, d'une importante capacité internationale en matière de procédure. »

123. La question des « sujets du droit international » figurait au nombre des vingt-cinq matières de droit international que la Commission du droit international a passées en revue lors de sa première session en 1949. Toutefois, la Commission ne l'a pas fait figurer dans sa

[104] Voir Philip C. Jessup, *Parliamentary Diplomacy, an examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations*, Recueil des Cours, T. 89, p. 185 à 319 (1956 I).

[105] Voir *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, vol. I : Documents préparatoires, publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.4, vol. I, p. 173 à 176, document A/CONF.13/11.

[106] *Ibid.*, vol. II : Séances plénières, p. xxxi et suivantes.

[107] Voir *Deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.6, p. xxvii et suivantes.

[108] Voir *Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, Documents officiels*, vol. I. Publication des Nations Unies, n° de vente : 61.X.2, p. xxvii et suivantes.

liste provisoire de quatorze matières choisies en vue de leur codification [109].

2. *Dans le cadre du droit des traités*

a) *Rapport du premier Rapporteur spécial (Brierly) (A/CN.4/23)*

124. Dans son « Projet de convention sur le droit des traités », Brierly avait inséré un certain nombre de dispositions relatives aux organisations internationales à propos des questions suivantes :

1. Emploi du terme « traité » (article 1 *a*);
2. Emploi du terme « organisation internationale » (article 2 *b*);
3. Capacité de faire des traités (article 3);
4. Dispositions constitutionnelles relatives à l'exercice de la capacité de faire des traités (article 4, paragraphes 1 et 3);
5. Exercice de la capacité de faire des traités (article 5);
6. Authentification des textes des traités (article 6 *c*);
7. Acceptation des traités (article 7);
8. Acceptation par voie de signature (article 8);
9. Acceptation au moyen d'un instrument (article 9);
10. Réserves aux traités (article 10);
11. Entrée en vigueur et entrée en application des traités (article 11, paragraphe 2).

125. Il exposait comme suit les raisons pour lesquelles il avait inséré dans le projet d'articles des dispositions concernant les organisations internationales (*ibid.*, par. 26).

« Le présent projet diffère de tout autre projet existant, en ce qu'il reconnaît aux organisations internationales la capacité d'être parties à des traités. Cette capacité, il est vrai, n'est pas niée par la *Harvard Draft Convention;* mais ce projet exclut arbitrairement de son champ d'application tout accord auquel est partie une entité autre qu'un Etat. Dans la mesure où elle concerne les accords des organisations internationales, cette position a été adoptée « à cause de leur caractère anormal et de la difficulté de formuler des règles générales pouvant s'appliquer à une catégorie d'instruments qui sont incontestablement des instruments *sui generis* ». Or, il est impossible actuellement d'ignorer cette catégorie d'accords ou de tenir leur existence pour une manifestation exceptionnelle des relations internationales. En effet, la Cour internationale de Justice a constaté, à propos de l'Organisation des Nations Unies, que « la Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmoniseraient les efforts des nations vers les fins communes définies par elle (Article premier, paragraphe 4). Elle lui a donné des organes; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des Membres par rapport à l'Organisation..., en faisant prévision d'accords à conclure entre l'Organisation et ses Membres. La pratique, notamment, par la conclusion de conventions auxquelles l'Organisation est partie, a confirmé ce caractère de l'Organisation... ». De plus, la difficulté de trouver des règles communes aux traités entre Etats et aux traités entre organisations internationales n'est pas insurmontable. »

[109] *Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa première session* (A/925, paragraphes 15 et 16).

b) *Rapport du deuxième Rapporteur spécial (Lauterpacht) (A/CN.4/63)*

126. Dans le projet d'articles sur le droit des traités qu'il a soumis à la Commission du droit international, Lauterpacht définissait les traités comme suit, à l'article 1er :

« ... accords entre Etats, y compris les organisations d'Etats, destinés à créer les droits et obligations juridiques des parties ».

127. Dans le commentaire de cet article, il indique que l'expression « organisations d'Etats » est prise comme synonyme de l'expression « organisations internationales », pour laquelle il suggère la définition suivante :

« ... entités créées par voie de traité entre Etats, principalement composées d'Etats, dotées de leurs propres organes permanents et ayant une personnalité internationale reconnue, soit par les dispositions de leurs instruments constitutifs, soit en vertu d'une reconnaissance expresse résultant d'un traité conclu entre elles et un Etat. »

128. Il a formulé son projet d'articles dans une forme générale en prenant pour base la définition qu'il donne à l'article 1er, laquelle englobe les Etats et les organisations internationales. Certaines dispositions de son projet mentionnent expressément les organisations internationales. Ainsi, l'article 7 dispose que « un Etat ou une organisation d'Etats peut adhérer à un traité... ».

c) *Rapport du troisième Rapporteur spécial (Fitzmaurice) (A/CN.4/101)*

129. Comme ses deux prédécesseurs, Fitzmaurice a rédigé son projet d'articles du « Code sur le droit des traités » en se fondant sur le principe que leur portée s'étend aux traités des organisations internationales. Ainsi, le paragraphe 3 de l'article 1er stipule que :

« Les dispositions du présent Code concernant les pouvoirs, les facultés, les droits et les obligations des Etats en matière de traités sont applicables, *mutatis mutandis*, aux organisations internationales ainsi qu'aux traités conclus entre ces organisations ou entre l'une d'elles et un Etat, à moins que le contraire ne soit stipulé ou ne découle nécessairement du contexte. »

130. Dans son projet de 1956, figurent des dispositions spéciales relatives aux organisations internationales à propos des points suivants :

1. Définition des termes (article 3 *b*);
2. Exercice de la capacité de conclure des traités (article 9, paragraphe 2 *b*);
3. Rédaction du texte d'un traité au sein d'une conférence internationale (article 15, paragraphe 1);
4. Etablissement et authentification du texte d'un traité par incorporation dans une résolution d'un organe d'une organisation internationale (article 18, paragraphe 1 *c*);
5. Adhésion à un traité dont le texte est incorporé dans une résolution d'une organisation internationale (article 34, paragraphe 5).

d) *Rapport de l'actuel Rapporteur spécial (Waldock) (A/CN.4/144)*

131. Dans l'introduction à son premier rapport sur le droit de traités soumis en 1962 à la Commission du droit international qui l'avait chargé en 1961 d'examiner à nouveau l'œuvre précédemment accomplie dans ce domaine par la Commission et ses Rapporteurs spéciaux,

Waldock examine la portée du sujet en relation avec la capacité des organisations internationales de conclure des traités. Il se réfère à la décision prise par la Commission en 1951 et confirmée en 1959, de laisser de côté, pour le moment, la capacité des organisations internationales de conclure des traités, de rédiger les articles en ne s'occupant que des Etats et de voir ensuite s'ils pourraient s'appliquer tels quels aux organisations internationales ou s'il y aurait lieu de les modifier. Il s'oppose à cette manière de voir en soulignant que :

« La conclusion, l'entrée en vigueur et l'enregistrement des traités qui font l'objet des présents articles, constituent dans une large mesure une branche autonome du droit des traités et, à moins de nécessité absolue, il semble préférable de ne pas remettre l'examen de la conclusion des traités par les organisations internationales à une date relativement éloignée, date à laquelle la Commission aura étudié beaucoup d'autres questions n'ayant que des rapports assez lointains avec cette partie du droit des traités. »

132. Il a inséré dans son projet d'articles un certain nombre de dispositions relatives aux organisations internationales, concernant les points suivants :

1. Définition de l'expression « accord international » (article 1 *a*);
2. Capacité de devenir partie aux traités (article 3, paragraphe 4);
3. Adoption du texte d'un traité multilatéral rédigé lors d'une conférence internationale convoquée par une organisation internationale ou au sein d'une organisation internationale (article 5, paragraphe 1 *d* et *e*);
4. Authentification du texte d'un traité par son incorporation dans une résolution d'une organisation internationale (article 6, paragraphe 1 *c*);
5. Procédure de ratification dans le cas d'un traité multilatéral adopté au sein d'une organisation internationale (article 11, paragraphe 3 *c*);
6. Participation à un traité par adhésion dans le cas d'un traité multilatéral établi soit au sein d'une organisation internationale, soit lors d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale (article 13, paragraphe 2 *d*);
7. Consentement aux réserves et ses effets dans le cas d'un traité plurilatéral ou multilatéral qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale (article 18, paragraphe 4 *c*);
8. Objection aux réserves et ses effets dans le cas d'un traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale (article 19, paragraphe 4 *d*);
9. Le dépositaire de traités multilatéraux dans le cas d'un traité rédigé au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale (article 26, paragraphe 2 *a*).

e) *Position prise par la Commission du droit international à sa quatorzième session en 1962*

133. L'actuel Rapporteur spécial sur le droit des traités a informé la Commission du droit international, en lui présentant son premier rapport au début de la quatorzième session, qu'il avait préparé, pour le lui soumettre ultérieurement au cours de la session, un dernier chapitre sur « Les traités conclus par les organisations internationales » (A/CN.4/144, Introduction, paragraphes 10 et 11).

134. En élaborant son projet d'articles provisoire sur le droit des traités (Première partie : Conclusion, entrée en vigueur et enregistrement des traités) en 1962, la Commission a retenu d'une manière générale les dispositions relatives à la capacité des organisations internationales de conclure des traités ainsi que les dispositions relatives aux traités entre Etats qui sont rédigés au sein d'une organisation internationale ou lors d'une conférence internationale réunie par une organisation internationale, telles qu'elles avaient été proposées par le Rapporteur spécial.

135. En ce qui concerne la question générale des traités conclus par les organisations internationales, la Commission a confirmé ses décisions de 1951 et 1959 « d'ajourner l'examen des traités conclus par les organisations internationales tant qu'elle n'aura pas progressé davantage dans l'élaboration de son projet relatif aux traités conclus entre Etats » (A/5209, par. 21). En même temps, la Commission a déclaré :

« ... reconnaître que les organisations internationales peuvent avoir une certaine capacité de conclure des accords internationaux et que ces rapports relèvent du droit des traités. C'est pourquoi, tout en limitant la portée des dispositions spécifiques du présent projet d'articles aux traités conclus par les Etats, la Commission a nettement précisé dans les commentaires des articles 1 et 3 du présent projet que, pour elle, les accords internationaux auxquels les organisations internationales sont parties, s'inscrivent dans le cadre général du droit des traités. »

3. *Dans le cadre du droit de la mer : Rapport supplémentaire du Rapporteur spécial (François) sur « Le droit des organisations internationales de faire naviguer des navires sous leur pavillon » (A/CN.4/103)*

136. A la demande de l'Organisation des Nations Unies, la Commission du droit international a discuté, au cours de sa septième session en 1955, les problèmes généraux que pose la navigation de navires enregistrés par une organisation internationale et battant son pavillon.

137. La discussion concernait l'article 4 du projet d'articles provisoire élaboré par la Commission sur le régime de la haute mer (A/2934, chap. II), qui a la teneur suivante :

« Les navires possèdent la nationalité de l'Etat dans lequel ils sont immatriculés. Ils naviguent sous son pavillon et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par les traités internationaux ou par les présents articles, à sa juridiction exclusive en haute mer. »

138. Après l'adoption de l'article 4 du projet provisoire de la Commission sur le régime de la haute mer, le Président de la Commission a donné lecture à celle-ci d'une lettre émanant de M. C. A. Stavropoulos, Conseiller juridique des Nations Unies, concernant le pavillon et l'immatriculation de dix bateaux de pêche appartenant à l'Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée. Dans cette lettre, M. Stavropoulos indiquait qu'il était souhaitable à son avis que les articles provisoires relatifs au régime de la haute mer rédigés par la Commission n'excluent en tout cas pas la possibilité pour une organisation internationale d'immatriculer elle-même ses navires. En même temps, il appelait l'attention de la Commission sur la question de la compétence et sur celle du droit applicable à bord des navires immatriculés par une organisation internationale.

139. La Commission a examiné la question soulevée dans la lettre de M. Stavropoulos à sa huitième session en 1956,

en prenant pour base un rapport supplémentaire (A/CN.4/103) préparé par le Rapporteur spécial. Dans son rapport, M. François divisait en trois groupes les questions auxquelles il fallait répondre :

« 1. Les questions qui touchent à la possibilité pour l'Organisation des Nations Unies ou les autres organisations internationales d'être propriétaires de navires.

« 2. Les questions relatives au pavillon, à l'immatriculation, à la nationalité et à la protection des navires appartenant à l'Organisation des Nations Unies ou à d'autres organisations internationales.

« 3. Le droit applicable à ces navires et aux personnes et aux biens qui se trouvent à bord. »

Il soulignait ensuite qu'il ne saurait y avoir aucun doute sur le point de savoir si l'Organisation des Nations Unies et toutes les organisations internationales revêtues de la même capacité ont ou n'ont pas le droit d'être propriétaires de navires. Il notait également que « la question de savoir si l'Organisation des Nations Unies peut faire immatriculer ses navires par un Etat et les faire naviguer sous le pavillon de cet Etat ne peut non plus soulever de difficultés ». Quant à savoir si une organisation internationale a le droit d'immatriculer elle-même ses propres navires, c'est-à-dire quant au système de l'immatriculation par une organisation internationale, il trouvait que la situation juridique du navire d'une organisation internationale qui n'est pas immatriculé dans un Etat serait très douteuse. Il résumait de la façon suivante les problèmes issus d'une telle situation :

1. Le pavillon d'une organisation internationale ne saurait être assimilé au pavillon d'un Etat aux fins de l'application du régime juridique de l'Etat du pavillon, notamment en ce qui concerne le droit civil et pénal applicable à bord du navire.

2. Une organisation internationale ne peut « offrir les mêmes garanties que les Etats quant à l'utilisation policée des mers ».

Pour résoudre ce problème, il suggérait de prendre en considération les propositions suivantes (*ibid.*, par. 9) :

« 1. Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies reconnaissent une immatriculation spéciale de l'Organisation des Nations Unies qui donne aux navires le droit d'arborer le pavillon des Nations Unies et de jouir de la protection particulière de l'Organisation.

« 2. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est autorisé à conclure, le cas échéant, avec un ou plusieurs des Etats Membres, un accord spécial stipulant que ces Etats autorisent les navires visés à battre leur pavillon en même temps que celui des Nations Unies.

« 3. Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies s'engagent par accord général à déclarer leur législation applicable aux navires pour lesquels ils peuvent avoir conclu un accord spécial avec le Secrétaire général, comme le prévoit l'alinéa 2, et à assimiler ces navires à leurs propres navires, dans la mesure où les intérêts de l'Organisation des Nations Unies n'en seraient pas lésés.

« 4. Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies déclarent dans le même accord général qu'ils reconnaissent les accords spéciaux conclus entre le Secrétaire général et d'autres Membres de l'Organisation, prévus à l'alinéa 2, et étendent à l'Organisation des Nations Unies l'application de tous les accords internationaux relatifs à la navigation auxquels ils sont parties. »

140. La Commission n'a pas été en mesure de prendre une décision sur ce point. Elle a pris note de ces propositions et a décidé de les insérer dans son rapport final sur le droit de la mer en 1956 « car elle les considère comme des éléments utiles à une étude ultérieure de ce problème » (A/3159, chap. II, commentaire de l'article 29).

4. *Dans le cadre de la responsabilité de l'Etat : Rapport du premier Rapporteur spécial (García-Amador)*

141. Dans son rapport sur la responsabilité des Etats (A/CN.4/96, chap. IV, section 13), M. García-Amador examine la question de « la responsabilité imputable aux organisations internationales ». Il distingue trois cas où la responsabilité des organisations internationales peut être mise en cause :

i) Responsabilité de l'organisation vis-à-vis de ses agents et des personnes physiques ou morales avec lesquelles elle entretient des relations contractuelles;

ii) Responsabilité de l'organisation à raison d'actes ou d'omissions de ses organes administratifs ou à raison de dommages résultant de ses activités politiques ou militaires;

iii) Responsabilité à raison de dommages causés par des tiers (responsabilité indirecte).

Il fait ensuite les réserves suivantes au sujet de cette classification :

« Il sera certainement possible d'améliorer cette classification quand on fera l'étude détaillée de la pratique, bien que celle-ci elle-même ne soit pas suffisamment développée pour permettre une systématisation complète des normes et principes qui régissent la matière. Telle quelle, la classification peut néanmoins constituer un point de départ en vue d'une étude éventuelle plus poussée. » (*Ibid.*, par. 84.)

5. *Dans le domaine des relations et immunités diplomatiques : Rapport du Rapporteur spécial (Sandström) sur la diplomatie* ad hoc

142. Lorsque la Commission du droit international a élaboré, lors de sa dixième session en 1958, le texte définitif du « projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques », elle a limité la portée du projet aux relations diplomatiques entre Etats et décidé de laisser de côté, pour le moment, les relations entre les Etats et les organisations internationales (A/3859, chap. III, paragraphes 51 et 52).

143. La Commission n'a traité dans ce projet que des missions diplomatiques permanentes. Elle a souligné, toutefois, dans son introduction que « les relations diplomatiques revêtent aussi d'autres formes qu'on pourrait désigner par l'expression « diplomatique *ad hoc* » qui vise les envoyés itinérants, les conférences diplomatiques et les missions spéciales envoyés à un Etat à des fins limitées » (*ibid.*).

144. Toutefois, la Commission, considérant qu'il faudrait également étudier ces formes de diplomatie pour dégager les règles de droit qui les régissent, a demandé au Rapporteur spécial sur les relations et immunités diplomatiques de faire cette étude et de lui soumettre son rapport à une session ultérieure.

145. Dans son rapport sur la diplomatie *ad hoc* (A/CN.4/129), M. Sandström classe les relations diplomatiques *ad hoc* en deux catégories :

i) Relations diplomatiques assurées par des envoyés itinérants et par des missions spéciales;

ii) Congrès et conférences diplomatiques.

Il a inséré, dans les articles proposés touchant les congrès et conférences, un certain nombre de dispositions qui intéressent les organisations internationales. L'article 1*c* définit la délégation à un congrès ou à une conférence comme étant :

« La personne ou le groupe de personnes représentant au congrès ou à la conférence un Etat ou une organisation jouissant d'un statut international, qui prennent part au congrès ou à la conférence ainsi que le personnel auxiliaire de cette personne ou de ce groupe de personnes. »

D'autres dispositions contiennent des règles relatives aux délégués déclarés *persona non grata* (article 3 du chapitre II de la première version), à l'organisation des congrès et conférences (article 5), aux immunités et privilèges des congrès et conférences ainsi que des délégations (articles 7 et 8).

146. La Commission a examiné la question de la diplomatie *ad hoc* au cours de sa douzième session en 1960. Elle a décidé de restreindre la partie du sujet aux missions diplomatiques spéciales entre Etats et de ne pas traiter des privilèges et immunités des délégués aux congrès et conférences. La Commission a indiqué, dans son rapport, que la question des conférences diplomatiques est liée à celle des relations entre les Etats et les organisations internationales et que cette connexité rend difficile d'aborder le sujet des conférences diplomatiques isolément (A/4425, chap. III, paragraphes 32 et 33).

6. *Dans le cadre des travaux des Sous-Commissions sur la responsabilité des Etats et sur la succession d'Etats et de gouvernements*

147. Avant de conclure cette revue des travaux de la Commission du droit international et de la position qu'elle a adoptée sur un certain nombre de questions qui relèvent du domaine des relations entre les Etats et les organisations internationales, il convient de mentionner également les travaux des deux Sous-Commissions que la Commission a créées en 1962 en les chargeant de lui présenter des suggestions sur la portée du sujet de la responsabilité des Etats et de celui de la succession d'Etats et de gouvernements et sur la manière d'en aborder l'étude (A/5209, chap. III, paragraphes 47, 54 et 62).

148. Dans le document de travail soumis par le Président de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, M. Ago [110], la portée de la notion de responsabilité internationale est définie comme étant la « responsabilité des Etats et la responsabilité d'autres sujets du droit international ». Lorsque la Sous-Commission s'est réunie en janvier 1963, elle a décidé de suggérer de « laisser de côté l'étude de la responsabilité d'autres sujets du droit international, tels que les organisations internationales » (A/CN.4/152, note 2).

149. Dans le document de travail [111] présenté par le Président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, M. Lachs, la question de la « succession entre organisations internationales » figure parmi les rubriques contenues dans le plan général du sujet. Lorsque la Sous-Commission s'est réunie en janvier 1963, elle a fait une distinction entre la « succession à la qualité de membres des organisations internationales » (qui est considérée comme une succession d'Etats) d'une part, et la « succession entre les organisations internationales » (qui est considérée comme une « succession d'organisations internationales ») d'autre part. Dans le rapport qu'elle a rédigé à la fin de sa session en janvier 1963, seule est mentionnée la « succession à la qualité de membre des organisations internationales » (A/CN.4/160, par. 13).

[110] A/CN.4/SC.1/WP.6 du 2 janvier 1963.

[111] Document A/CN.4/SC.2/WP 7.

IV. Etude préliminaire de la portée de la question du statut juridique des organisations internationales

A. La personnalité internationale des organisations internationales

150. L'Avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 11 avril 1949 sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies » marque une étape importante dans l'évolution du statut juridique des organisations internationales, et cela à plusieurs égards. Dans cet Avis consultatif, la Cour a conclu à l'unanimité que l'Organisation des Nations Unies possède une large mesure de « personnalité internationale » et elle s'est exprimée dans ces termes :

« On doit admettre que les Membres [de l'Organisation], en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ces fonctions.

« En conséquence, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale. Cela n'équivaut pas à dire que l'Organisation soit un Etat, ce qu'elle n'est certainement pas, ou que sa personnalité juridique, ses droits et ses devoirs soient les mêmes que ceux d'un Etat. Cela signifie que l'Organisation est un sujet de droit international, qu'elle a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux [112]... »

151. Le sens de cette déclaration ne peut apparaître dans sa véritable dimension que si l'on a présent à l'esprit le caractère controversé de la notion de personnalité internationale des organisations internationales dans la doctrine classique du droit international ainsi que les modifications fondamentales dont elle a été l'objet au cours des dernières années. L'opinion traditionnelle selon laquelle les Etats étaient considérés comme les seuls sujets du système juridique international a eu pour conséquence logique que la personnalité internationale des organisations internationales a d'abord été niée par plus d'un auteur. Comme exemple de cette thèse, on peut citer le passage suivant de Neumeyer, qui date de 1924 :

« Il nous sera donc permis de répéter l'antithèse que, d'après le droit actuel, les unions seront des personnes morales de droit local ou qu'elles ne le seront pas du tout [113]. »

[112] « Réparations de dommages subis au service des Nations Unies », Avis consultatif, C.I.J., *Recueil*, 1949, p. 179.

[113] K. Neumeyer, « Les Unions internationales », 2 *Revue de droit international, de sciences diplomatiques, politiques et sociales* (1924), p. 357.

152. Un certain nombre d'auteurs qui avaient d'abord adhéré à l'opinion classique, ont été amenés, un jour, sous l'empire des nécessités pratiques du développement des organisations internationales, à faire des concessions progressives mais constantes à la doctrine de la reconnaissance d'une certaine mesure de personnalité internationale aux organisations internationales. Anzilotti est souvent cité comme l'exemple frappant d'un certain changement d'idées en ce domaine. En 1904, il considérait comme : « inconcevable qu'il puisse exister d'autres sujets titulaires des droits et des devoirs internationaux que les Etats ». Or, en 1929, il mettait en garde contre l'erreur qui consiste à affirmer que les Etats seuls peuvent être sujets du droit international [114]. On peut également discerner cette modification progressive du concept de la personnalité internationale des organisations internationales en comparant la déclaration prudente de McNair sur le statut de la Société des Nations en 1928 avec la déclaration catégorique de Lauterpacht sur le même sujet en 1955. McNair, dans la quatrième édition de l'ouvrage d'Oppenheim, s'exprime dans les termes suivants :

« La Société des Nations apparaît comme un sujet du droit international et comme une personne internationale sur le même pied que les Etats pris individuellement ... n'étant pas un Etat, ne possédant pas de territoire et ne régnant pas sur des citoyens, la Société des Nations ne possède pas la souveraineté au sens de souveraineté d'un Etat. Toutefois, étant une personne internationale *sui generis*, elle est titulaire de nombreux droits qui en principe ne peuvent être exercés que par des Etats souverains [115]. »

Dans la huitième édition du même ouvrage, Lauterpacht écrit que : « l'opinion prédominante est que la Société des Nations ... est un sujet de droit international » [116].

153. Une évolution parallèle des idées apparaît dans les publications soviétiques sur le droit international. En 1947, Krylov disait dans un de ses cours à l'Académie de droit international de La Haye que :

« Les organismes internationaux ne sont pas non plus sujets du droit international ... On ne saurait estimer être de véritables sujets du droit international les nombreux organismes administratifs de caractère international ... » [117]

Dans son traité sur le droit international publié en 1956, Tounkine s'exprime dans les termes suivants :

« Il n'existe pas de normes universelles reconnues qui établissent le statut juridique de toutes les organisations internationales.

« En revanche, le droit international n'exclut pas que telle ou telle organisation internationale se voie reconnaître une certaine mesure de personnalité internationale. La portée de cette personnalité est déterminée pour chaque organisation internationale prise individuellement, par le traité en vertu duquel l'organisation a été créée.

« La participation générale des Etats à une organisation internationale donnée qui possède une personnalité internationale en vertu de ses statuts ou la reconnaissance de la personnalité internationale d'une organisation internationale non seulement par ses membres mais aussi par les autres Etats, fait de cette organisation internationale un sujet généralement reconnu du droit international [118]. »

B. Capacité juridique des organisations internationales et leur pouvoir de conclure des traités

154. L'Article 104 de la Charte des Nations Unies fait une obligation à tout Etat Membre des Nations Unies d'accorder à l'Organisation sur son territoire « la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions ».

155. La Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies de 1946 [119] précise comme suit le sens de l'Article 104 :

« L'Organisation des Nations Unies possède la personnalité juridique.

« Elle a la capacité :

« *a*) *De contracter;*

« *b*) D'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers;

« *c*) D'ester en justice. »

156. Les instruments constitutifs et les conventions sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et aussi d'un certain nombre d'organisations régionales contiennent des dispositions relatives à la capacité juridique de ces organisations qui varient par leur terminologie mais sont identiques quant au sens.

157. Aux termes de la Loi sur les immunités des organisations internationales du 29 décembre 1945, les Etats-Unis d'Amérique ont reconnu que les organisations internationales qui tombent sous le coup des dispositions de la Loi possèdent, dans la mesure compatible avec les instruments en vertu desquels elles ont été créées, la capacité « i) de contracter, ii) d'acquérir et de vendre les biens meubles et immeubles, iii) d'ester en justice » [120]. En vertu de l' « Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies », conclu entre l'Organisation et la Suisse les 11 juin et 1er juillet 1946, le Gouvernement suisse « reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies » [121].

158. Les instruments constitutifs des organisations internationales ne contiennent pas, pour la plupart, d'autorisation générale de conclure des traités mais un grand nombre d'entre eux autorisent les organisations à conclure des traités d'un certain type. La Charte des Nations Unies autorise expressément l'Organisation à conclure avec des Etats Membres des accords sur la fourniture de contingents militaires (Art. 43) et avec des institutions spécialisées des accords sur les conditions dans lesquelles elles seront reliées aux Nations Unies (Art. 63). Les

[114] Cité par G. Weissberg, *The International Status of the United Nations*, p. 3 (New York, 1961).

[115] Oppenheim-McNair, *International Law*, vol. I, p. 321 (4e édition 1928).

[116] Oppenheim-Lauterpacht, *International Law*, vol. I, p. 384 (huitième édition, 1955).

[117] S. Krylov, *Principes du droit des gens*, Recueil des Cours, 1947 (I), p. 484.

[118] G. Tounkine, *Fundamentals of Contemporary International Law*, p. 17, 18 et 19 (Moscou, 1956), en russe. Le Rapporteur spécial doit à l'amabilité de l'auteur la version anglaise du passage cité. Voir également la même tendance dans le résumé en anglais d'un article de R. L. Borov, « Le Statut juridique de l'Organisation des Nations Unies », *Annuaire soviétique du droit international*, 1959, p. 240 à 242.

[119] Pour le texte, voir les sources citées dans la note 69 ci-dessus.

[120] Voir L. Preuss, « The International Organizations Immunitites Act », *American Journal of International Law*, vol. 40, pages 332 à 345.

[121] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 164.

Articles 77 et suivants et le paragraphe 3 de l'Article 105 ont été interprétés comme autorisant la conclusion d'accords de tutelle et de conventions sur les privilèges et immunités avec les Etats Membres [122]. Nonobstant ces dispositions, l'Organisation des Nations Unies a conclu un grand nombre d'autres traités tant avec des Etats qu'avec des organisations internationales. En fait, au cours des années qui ont suivi la seconde guerre mondiale, la pratique des organisations internationales en ce qui concerne l'activité dans le domaine du droit des traités s'est considérablement développée [123]. Il convient de relever également que les organisations internationales dont les actes constitutifs n'autorisent la conclusion d'aucune catégorie de traités, n'en ont pas moins conclu des traités avec les Etats (accords concernant le siège) et avec d'autres organisations internationales (en matière de coopération) [124].

159. La portée exacte de la capacité juridique des organisations internationales et en particulier de leur capacité de conclure des traités, pose une question très controversée. Certains auteurs sont partisans de la théorie restrictive de la « délégation de pouvoirs », selon laquelle la capacité des organisations internationales est limitée aux actes et aux droits expressément stipulés dans leurs instruments constitutifs. D'autres soutiennent la théorie des « droits implicites ou inhérents ». Comme nous le verrons lorsque nous traiterons dans les prochains paragraphes de la capacité des organisations internationales de présenter des réclamations internationales, la Cour internationale de Justice a constaté que les capacités de l'Organisation des Nations Unies ne sont pas limitées à celles qui sont expressément prévues dans son acte constitutif. Ainsi, dans l'Avis constitutif sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, la Cour a dit :

> « Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant les pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci [125]. »

De même, dans son Avis consultatif sur « l'Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », la Cour a souligné qu'il n'y a dans la Charte « aucune disposition expresse en vue de la création de corps ou d'organes judiciaires, ni d'indication contraire » mais elle a estimé que la capacité de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires « est nécessairement impliquée par la Charte » [126].

[122] Voir F. Seyersted, « United Nations Forces », *British Yearbook of International Law,* 1961. Pour une classification détaillée des accords relatifs aux privilèges et immunités, voir ci-dessus le paragraphe 105.

[123] Voir un exposé détaillé de cette pratique dans J.W. Schneider, *Treaty-making Power of International Organizations,* Genève, 1959; B. Kasme, *La Capacité de l'Organisation des Nations Unies de conclure des traités,* Paris, 1960.

[124] Seyersted, *op. cit.,* p. 450. Pour une étude complète des accords concernant le siège, voir P. Cahier, *Etude des accords de Sièges conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident,* Université de Genève, Institut universitaire de hautes études internationales, 1959.

[125] « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif », C.I.J., *Recueil,* 1949, p. 174.

[126] « Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », Avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J., *Recueil,* 1954, p. 56 et 57.

C. Capacité des organisations internationales de présenter des réclamations internationales pour dommages indirects, capacité en matière de procédure, protection fonctionnelle

160. Dans son Avis consultatif du 11 avril 1949 sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », la Cour internationale de Justice a conclu à l'unanimité que l'Organisation des Nations Unies possède une personnalité internationale qui lui confère le pouvoir de présenter des réclamations internationales contre des Etats Membres ou non membres et que ces réclamations peuvent être présentées pour dommages directs subis par l'Organisation, c'est-à-dire « des dommages causés aux intérêts propres de l'Organisation, à ses moyens de fonctionnement, à son patrimoine et aux intérêts dont elle a la garde [127]. »

161. Toutefois les opinions ont été partagées à la Cour concernant « la capacité des Nations Unies en tant qu'Organisation » à présenter une réclamation internationale pour dommages indirects, c'est-à-dire pour prendre en main la réclamation en réparation de dommages subis par ses agents ou leurs ayants droit. La majorité a commencé par établir que la règle de la protection diplomatique n'exclut ni ne justifie par elle-même la règle de la protection fonctionnelle et qu' « il n'est pas possible, par un recours exagéré à l'idée d'allégeance, d'assimiler au lien de nationalité qui existe entre l'Etat et son ressortissant le lien juridique qui, selon l'Article 100 de la Charte, existe entre l'Organisation d'une part, et le Secrétaire général et le personnel du Secrétariat, d'autre part » [128]. Etant donné le silence de la Charte, la Cour a examiné l'applicabilité du critère des pouvoirs implicites à la question en cause dans les termes suivants :

> « Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci...
>
> « Pour que l'agent puisse s'acquitter de ses devoirs de façon satisfaisante, il faut qu'il sente que cette protection lui est assurée par l'Organisation et qu'il peut compter sur elle. Afin de garantir l'indépendance de l'agent et, en conséquence, l'action indépendante de l'Organisation elle-même, il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation... En particulier, il ne doit pas avoir à s'en remettre à la protection de son propre Etat. Si tel était le cas, son indépendance pourrait, contrairement au principe qu'applique l'Article 100 de la Charte, se trouver compromise... Il est essentiel que l'agent — qu'il appartienne à un Etat puissant ou faible, à un Etat plus ou moins touché par les complications de la vie internationale, à un Etat en sympathie ou non avec sa mission — sache que, dans l'exercice de ses fonctions, il est placé sous la protection de l'Organisation. Cette assurance est encore plus nécessaire si l'agent est un apatride.
>
> « A considérer le caractère des fonctions confiées à l'Organisation et la nature des missions de ses agents,

[127] « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif », C.I.J., *Recueil,* 1949, page 180.

[128] *Ibid.,* p. 182 à 184.

il devient évident que la qualité de l'Organisation pour exercer, dans une certaine mesure, une protection fonctionnelle de ses agents, est nécessairement impliquée par la Charte...

« En demandant une réparation fondée sur le préjudice subi par son agent, l'Organisation ne représente pas cet agent; elle affirme son propre droit, le droit de garantir le respect des engagements contractés envers l'Organisation [129]. »

162. Les juges qui ont exprimé une opinion dissidente ont contesté cette interprétation en se fondant sur les motifs suivants :

i) « Il n'a pas été établi que l'exercice d'un pouvoir extraordinaire de plus dans le domaine des réclamations relatives à des intérêts privés fût nécessaire au bon exercice de leurs fonctions par l'Organisation ou ses agents [130] »;

ii) « Le lien entre l'Organisation et ses employés n'a pas pour effet l'expatriation des fonctionnaires des Nations Unies ni la substitution à leur allégeance envers leur Etat d'origine d'une allégeance envers l'Organisation [131] »;

iii) « La nationalité est une condition *sine qua non* pour que l'on puisse prendre en main une réclamation diplomatique présentée pour le compte d'un demandeur privé [132] »;

iv) « Affirmer, dans l'avis de la Cour, le droit de protection internationale de l'Organisation envers ses agents comme droit existant, c'est introduire une règle nouvelle du droit international et — qui plus est — une règle qui est en concurrence avec celle de la protection diplomatique qui appartient à chaque Etat envers ses ressortissants [133] ».

163. La reconnaissance du droit de protection fonctionnelle soulève plusieurs problèmes auxquels l'Avis consultatif ne donne pas de réponse. L'un d'eux est de concilier le droit de protection diplomatique de l'Etat avec le droit de protection fonctionnelle de l'Organisation. La majorité de la Cour, après avoir reconnu la possibilité de cette concurrence, a déclaré qu' « il n'existe pas de règle de droit qui attribue une priorité à l'un ou à l'autre ou qui oblige soit l'Etat, soit l'Organisation, à s'abstenir de présenter une réclamation internationale » et que « La Cour ne conçoit pas pourquoi les parties intéressées ne pourraient trouver des solutions inspirées par la bonne volonté et le bon sens [134]. »

164. La reconnaissance du droit de protection fonctionnelle soulève une autre question : quel est l'organe arbitral ou judiciaire qui peut être saisi en dernier ressort par l'Organisation dans l'exercice de son droit de protection fonctionnelle ? Toutes les fois qu'il existe une clause arbitrale qui vise la situation, telle que les dispositions insérées dans les accords entre l'Organisation et les Etats concernant ses privilèges et immunités, il n'y a aucune difficulté. Ce n'est qu'à défaut d'une telle disposition que le problème se pose. Dans ce cas toutefois, on se trouve devant la situation paradoxale créée par le paragraphe 1 de l'article 34 du Statut de la Cour internationale de Justice qui énonce que « seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Conformément à cette clause, les organisations internationales, y compris les Nations Unies, dont la Cour est « l'organe judiciaire principal », sont empêchées de comparaître devant elle en qualité de parties, même si elles se trouvent dans une situation juridique analogue à celle des Etats, par exemple lorsqu'elles sont demanderesses dans une action en réparation d'un dommage direct ou indirect, dirigée contre un Etat. Le but de cet article était à l'origine d'empêcher les individus de formuler des réclamations contre les Etats devant la Cour permanente de justice internationale [135]. Toutefois,

« lorsqu'il fut proposé devant le Comité de juristes, en 1929, de modifier l'article 34 de manière que la Société des Nations puisse ester devant la Cour, le Président Anzilotti a exprimé l'avis que le texte de l'article 34 " ne préjugeait pas la question de savoir si une collectivité d'Etats pourrait, en certaines circonstances, ester devant la Cour " et que " si la Société possède une personnalité collective au regard du droit international, l'article 34 ne constituerait pas un empêchement pour elle à comparaître devant la Cour " [136]. »

Que la condition posée par Anzilotti soit remplie, c'est-à-dire que l'organisation internationale possède la personnalité internationale, cela a été reconnu sans ambiguïté dans l'Avis consultatif cité plus haut. Certains auteurs sont même allés jusqu'à dire que le paragraphe 1 de l'Article 34 du Statut n'empêche pas l'Organisation des Nations Unies de porter des réclamations devant la Cour car elle peut être assimilée aux Etats à cette fin et dans cette situation [137]. D'autres, sans aller aussi loin, sont partisans d'une revision du Statut dans ce sens [138].

165. Les limites de la protection fonctionnelle ne sont pas encore exactement définies. L'Avis consultatif envisageait le cas des Nations Unies et a fondé sa reconnaissance de la capacité de l'Organisation à exercer la protection fonctionnelle en partie sur son caractère universel et sur la portée générale de ses activités. Même dans le cas des Nations Unies, cependant, certaines questions sont restées sans réponse. Les conditions et les limites de la reconnaissance de la même capacité à d'autres organisations internationales n'ont pas encore été fixées.

166. Il y a d'autres situations, mis à part l'existence d'un lien fonctionnel, où il est concevable qu'une organisation internationale exerce un rôle analogue à celui que jouent les Etats en faveur de leurs citoyens dans la protection diplomatique. Tel est peut-être le cas en ce qui concerne la population d'un territoire placé direc-

[129] *Ibid.*, p. 182 à 184.

[130] Opinion dissidente du juge Hackworth, *ibid.*, p. 198.

[131] *Ibid.*, p. 201.

[132] *Ibid.*, p. 202; le juge Winiarski s'est associé aux vues exprimées par le juge Hackworth, *ibid.* p. 189; les opinions dissidentes des juges Badawi et Krylov soulèvent des arguments similaires à ceux du juge Hackworth, p. 205 et 217 respectivement.

[133] *Ibid.*, p. 217 (Opinion dissidente du juge Krylov).

[134] *Ibid.*, p. 185-186.

[135] Hudson, *The Permanent Court of International Justice 1920-1942, A Treatise*, p. 186 (New York, 1943).

[136] *Ibid.*, p. 187, avec la citation du procès-verbal du Comité des juristes de 1929 (Société des Nations, document C.166. M.66. 1929.V), p. 59 et 60.

[137] Notamment Eagleton : « Il ne sera ni déraisonnable ni illogique, de la part de la Cour, de soutenir, si l'occasion s'en présente, que le mot « Etats » est employé au sens de « personnes juridiques internationales » et que, par conséquent, les organisations internationales possédant la personnalité juridique peuvent être autorisées à ester devant la Cour ». Eagleton, *International Organization and the Law of Responsability*, Recueil des Cours, T. 76, p. 418 (1950, I); Weissberg, *The International Status of the United Nations*, p. 200 (Londres, 1961).

[138] Eagleton, *op. cit.*, p. 418; voir également les auteurs cités dans Weissberg, *op. cit.*, p. 200, note 136.

tement sous l'administration internationale d'une organisation internationale, par exemple dans le plan proposé pour Trieste, qui n'a jamais été réalisé, dans le cas de l'Irian occidental durant la période transitoire, etc. A certains égards, c'est aussi le cas de la protection internationales des réfugiés par les institutions internationales [139].

D. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES, DROIT DE LÉGATION ET CONFÉRENCES DIPLOMATIQUES

167. L'une des branches les plus développées de la matière du statut des organisations internationales est celle qui a trait aux privilèges et immunités. « Le droit régissant les immunités internationales ne consiste plus essentiellement en un principe général fondé sur l'analogie contestable avec les immunités diplomatiques; il est devenu un ensemble complexe de règles énoncées en détail dans des conventions, accords, statuts et règlements [140] ». Le droit inscrit dans les traités et les lois a été complété par une jurisprudence très abondante.

168. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le gros de l'effort de codification du droit relatif au statut juridique des organisations internationales s'est porté sur les immunités internationales. Nous avons parlé également des tentatives, tant de la Société des Nations que de l'Organisation des Nations Unies, de codifier les règles touchant les conférences internationales ainsi que de la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les « Missions permanentes auprès des Nations Unies [141] ». Nous allons donc concentrer ici notre attention sur un nombre de problèmes qui présentent un rapport étroit avec la codification des privilèges et immunités des organisations internationales et les autres aspects du droit des relations diplomatiques dans ses applications aux organisations internationales, et qui se poseront probablement dans tous les travaux à venir sur ce sujet.

1. *La place du droit coutumier dans le système des immunités internationales*

169. La majorité des auteurs professent que, contrairement aux immunités des agents diplomatiques entre Etats, les immunités internationales ont été réglementées presque exclusivement par le droit conventionnel et que la coutume internationale n'a pas encore apporté de contribution appréciable à cette branche du droit. Un certain nombre d'auteurs reconnaissent cependant que « un droit coutumier semble être en voie de formation, en vertu duquel certaines organisations dotées de la personnalité internationale peuvent réclamer pour leurs agents le droit d'avoir rang de diplomate [142] », et parlent de « l'existence d'une véritable coutume internationale ou en tout cas d'un commencement de coutume [143] ... ».

[139] Voir en général Weiss, « The International Protection of Refugees », 48 *American Journal of International Law*, p. 193, notamment p. 218 et suivantes (1954).

[140] Jenks, *op. cit.*, p. xxxv.

[141] Voir paragraphe 116 ci-dessus.

[142] L. Preuss, *Diplomatic Privileges and Immunities of Agents invested with functions of an international interest, American Journal of international Law*, Vol. 25 (1931), p. 695.

[143] J.F. Lalive, *L'immunité de juridiction des Etats et des organisations internationales*, Recueil des cours, T. 84 (1953), p. 304. Voir sur cette question Weissberg, *op. cit.*, p. 142 à 146.

2. *Uniformité ou adaptation des immunités internationales ?*

170. Le régime des immunités internationales est fondé actuellement sur un grand nombre d'instruments dont la diversité est source de difficultés pratiques pour les Etats aussi bien que pour les organisations internationales. Il y a un grand intérêt pratique pour toutes les autorités nationales qui s'occupent de douanes, d'émigration, etc. à ce que les dispositions soient les mêmes pour tous les fonctionnaires internationaux ou pour la plupart d'entre eux. « Du point de vue d'une organisation internationale dont l'activité s'étend au monde entier il y a pareil avantage à ce qu'elle ait droit à un traitement uniforme dans les différents pays [144] ». Toutefois, de nombreux auteurs modèrent leur enthousiasme pour l'uniformité en soulignant la nécessité d'adapter l'immunité à la fonction dans des cas particuliers.

3. *Le problème de l'accréditation des représentants auprès des organisations internationales*

171. Le problème de l'accréditation des représentants auprès des Nations Unies a été examiné à la troisième session de l'Assemblée générale. « Il a été généralement admis que même le mot « *credentials* » était inopportun parce qu'il tend à faire considérer l'Organisation des Nations Unies comme un Etat [145] ... ». L'Assemblée générale a adopté, le 3 décembre 1948, la résolution 257 (III) sur les missions permanentes auprès des Nations Unies [146], dans laquelle elle recommande que les pouvoirs des membres de ces missions « soient communiqués au Secrétaire général ». Les nombreux auteurs qui ont traité des immunités internationales ont interprété cette disposition comme écartant implicitement la condition du consentement [147].

E. QUESTIONS DIVERSES

1. *Responsabilité des organisations internationales*

172. L'extension ininterrompue du champ d'activité des organisations internationales semble devoir donner de nouvelles dimensions au problème de la responsabilité des organisations internationales. L'Accord conclu entre l'Indonésie et les Pays-Bas au sujet de la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental), dont l'Assemblée générale des Nations Unies a pris acte à sa 1 127e séance plénière, le 20 septembre 1962, a donné à l'Organisation mondiale sa première occasion d'administrer un territoire avec toutes les conséquences juridiques qui en découlent et qui sont comparables à une responsabilité d'Etat à base territoriale.

173. La Conférence internationale sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires qui s'est réunie à Vienne (avril-mai 1963) pour préparer une Convention sur la responsabilité civile en matière de dommages nucléaires, a adopté une résolution recommandant « que l'Agence internationale de l'énergie atomique... crée un Comité permanent composé des représentants des Gouvernements des quinze Etats qui sera chargé des tâches suivantes :

[144] Jenks, *op. cit.*, p. 149.

[145] *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie*, Sixième Commission, p. 624.

[146] Voir le paragraphe 116 ci-dessus.

[147] L. Gross, *Immunities and Privileges, of Delegates to the United Nations, International Organization*, vol. XVI, été 1962, p. 491.

c) Etudier les problèmes soulevés par l'application de la Convention aux installations nucléaires exploitées par des organisations intergouvernementales ou fonctionnant sous leurs auspices, en ce qui concerne notamment « l'Etat où se trouve l'installation » tel qu'il est défini à l'article premier (de la Convention) [148].

2. *Reconnaissance des organisations internationales*

174. Le problème de la reconnaissance se pose à l'égard des organisations internationales de portée régionale ou limitée. En ce qui concerne les organisations universelles (les Nations Unies et les institutions spécialisées), l'idée qu'elles jouissent de la personnalité internationale sur une base objective recueille de nombreuses approbations. Ainsi, la Cour internationale de Justice, dans son Avis consultatif sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies » a déclaré, entre autres, ce qui suit :

« Cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective, et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls [149] ... ».

3. *Succession entre organisations internationales*

175. Les organisations internationales étant de création relativement récente, nombre de problèmes juridiques relatifs à leur statut n'ont pas encore été l'objet d'une pratique bien établie. La succession entre organisations internationales est l'un de ces problèmes. Le problème est simple lorsque la composition des deux organisations est identique ou que la composition de la nouvelle organisation est plus étendue que celle de l'ancienne. Il se complique lorsque certains membres de l'ancienne organisation ne font pas partie de la nouvelle.

176. Les rares fois où le problème de la succession s'est posé, il a été réglé par un accord entre les deux organisations intéressées. Tel fut le cas de différents accords entre les Nations Unies et la Société des Nations [150] basés sur les Arrangements provisoires qui ont été signés le même jour que la Charte des Nations Unies.

177. Lorsque certaines fonctions sont confiées à l'ancienne organisation internationale par des accords internationaux autres que son acte constitutif, « il est souhaitable que [les instruments constitutifs de l'organisation qui lui succède] contiennent un engagement par lequel les membres de l'organisation ainsi créée consentent au transfert à celle-ci des fonctions, pouvoirs, droits et devoirs dont l'ancienne organisation a été investie par des instruments auxquels ils sont parties. Faute de cet engagement, la continuité de l'exécution de ces instruments peut être interrompue ou gênée lorsque l'ancienne organisation cesse d'exister, et ce qu'il faut pour éviter ce résultat, c'est le consentement non pas de l'ancienne organisation mais des différentes parties aux instruments conférant lesdits fonctions, pouvoirs, droits ou devoirs [151]. Cette précaution a été prise dans le cas de la Cour internationale de Justice : en effet, le paragraphe 5 de l'article 36 de son Statut stipule que :

« Les déclarations faites en application de l'article 36 du Statut de la Cour permanente de Justice internationale, pour une durée qui n'est pas encore expirée, sont considérées, dans les rapports entre parties au présent Statut, comme comportant acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice pour la durée restant à courir d'après ces déclarations et conformément à leurs termes. »

Conclusion

A. Plan général

178. Après avoir passé en revue les tentatives de codifier le droit international relatif au statut juridique des organisations internationales et procédé à une étude préliminaire de sa portée, nous pouvons classer la matière en plusieurs groupes de questions dont chacun forme un tout mais qui sont étroitement reliés entre eux, à savoir :

I. Premier groupe — Les principes généraux de la personnalité internationale, comprenant les questions suivantes :

1. Définition de la notion de personnalité internationale des organisations internationales;
2. Capacité juridique;
3. Capacité de conclure des traités;
4. Capacité de présenter des réclamations internationales pour dommage indirect.

II. Deuxième groupe — Les immunités et privilèges internationaux, comprenant les questions suivantes :

1. Privilèges et immunités des organisations internationales;
2. Questions connexes du droit de légation au regard des organisations internationales;
3. Conférences diplomatiques.

III. Troisième groupe — Questions spéciales :

1. Le droit des traités et les organisations internationales;
2. Responsabilité des organisations internationales;
3. Succession entre organisations internationales.

B. Méthode de travail et manière d'aborder l'étude du sujet

179. Vu les dispositions pertinentes du Statut de la Commission et les directives générales données aux rapporteurs chargés de l'étude des autres questions et compte tenu, en particulier, des travaux des deux Sous-Commissions sur la responsabilité des Etats et la succession d'Etats et de gouvernements, le Rapporteur voudrait présenter à la Commission les deux recommandations ci-après :

1. Les travaux de la Commission sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales devraient se dérouler dans l'ordre indiqué au paragraphe qui précède.

2. La Commission, dans ses travaux en la matière, devrait se concentrer sur les organisations internationales de caractère universel (système des Nations Unies) et préparer ses projets en visant uniquement ces organisations, quitte à examiner ultérieurement si lesdits projets pourront être appliqués aux organisations régionales tels qu'ils sont ou s'il faudra y apporter les modifications voulues à cet effet.

[148] Agence internationale de l'Energie atomique, document CN-12/48.

[149] C.I.J, *Recueil* 1949, p. 185.

[150] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. I, p. 109, 119, 131, 135 (1946).

[151] X. W. Jenks, « Some Constitutional Problems of International Organizations », *XXII British Yearbook of International Law*, p. 69 (1945).