

Document:-  
**A/CN.4/SR.1453**

**Compte rendu analytique de la 1453e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1977, vol. I**

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

dans la pratique des Etats et des organisations internationales. Une étude de la pratique ne manquera pas de révéler l'existence d'un certain nombre de règles assez étranges. C'est ainsi que, dans la CEE, les biens immeubles de la Communauté peuvent faire l'objet d'une saisie, et même d'une mesure d'exécution.

*La séance est levée à 18 h 5.*

### 1453<sup>e</sup> SÉANCE

*Mardi 5 juillet 1977, à 10 h 10*

*Président* : sir Francis VALLAT

*Présents* : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tsuruoka, M. Verosta.

#### **Programme de travail à long terme**

[Point 8 de l'ordre du jour]

*et*

#### **Organisation des travaux futurs (suite)**

[Point 9 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LA DEUXIÈME PARTIE DU SUJET DES RELATIONS ENTRE LES ETATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (*suite*) [A/CN.4/304 ET CORR.1]

1. M. SUCHARITKUL, poursuivant son intervention, se félicite que le Rapporteur spécial ait soulevé la question de la place de la coutume dans le droit des immunités internationales. La Commission aborde ainsi une nouvelle phase du développement progressif du droit international, car, en examinant la coutume, elle examinera non seulement la pratique des Etats, mais aussi celle des organisations internationales. Dans le cas de la CEE, la question de l'immunité de saisie et de mesures d'exécution suscite depuis longtemps des controverses en Belgique. Ce pays est également le pays hôte de l'OTAN, mais le Rapporteur spécial a bien fait de laisser de côté le problème du statut des forces de l'OTAN et de celles du Pacte de Varsovie, car la Commission aura déjà suffisamment à faire en ne s'occupant que de juridiction civile.

2. La pratique des Etats est fort intéressante, mais aussi extrêmement complexe. Par exemple, dans un certain nombre d'affaires récentes concernant des employés de gouvernements étrangers et d'organisations internationales, les tribunaux italiens ont fait une distinction entre engagements et licenciements selon les termes du contrat de travail, de telle sorte que les « atti di gestione » sont soumis à la juridiction des tribunaux italiens, mais que les autres actes d'engagement ou de licenciement sont considérés comme faisant partie des fonctions officielles des organisations internationales. On peut dire que les tribunaux mixtes d'Egypte, mentionnés par le Rapporteur spécial, sont parmi les plus avancés pour ce qui est de la pratique touchant les immunités.

3. Un des principaux pays qui aient mis au point une théorie selon laquelle les immunités pourraient être restreintes est la France, qui a appliqué le critère de l'« acte de commerce » à la suite d'affaires dans lesquelles le représentant en France d'une certaine agence commerciale soviétique a été tenu pour responsable non seulement des activités commerciales de l'agence en question, mais aussi de celles d'autres organisations commerciales soviétiques en France. Toutefois, M. Sucharitkul ne cite cet exemple que comme élément de comparaison. Il ne croit pas que les tribunaux français tiendraient l'UNESCO pour responsable des activités d'autres institutions spécialisées des Nations Unies.

4. Le Gouvernement japonais a accordé certains privilèges et immunités à l'Université des Nations Unies, mais cette université peut être considérée comme un organe secondaire, et son chef ne saurait être mis sur le même plan que le Secrétaire général de l'ONU; la portée de ses immunités est limitée par la nature de ses fonctions. La pratique des Etats a manifestement beaucoup d'importance. Les tribunaux nationaux appliquent parfois des principes relatifs aux immunités en tant que principes de droit international, et les tribunaux du Royaume-Uni les considèrent comme étant déjà incorporés au droit interne. La pratique complexe qui, aux Etats-Unis d'Amérique, découle de la législation récente concernant les actions intentées contre des gouvernements étrangers exercera probablement une certaine influence sur les actions contre des organisations internationales.

5. Le groupe des Etats de l'ANASE en est arrivé à adopter ce que le Rapporteur spécial a fort pertinemment qualifié de pratique coutumière. Les réunions tenues par l'Association à divers niveaux se sont vu accorder les privilèges et immunités traditionnels ou coutumiers accordés aux « organisations similaires » — encore que le sens de cette expression puisse très certainement donner lieu à des interprétations diverses. La Thaïlande — pays de M. Sucharitkul — offre l'exemple d'un pays ayant une pratique particulièrement riche, comme en témoignent les arrangements conclus à l'intention de la CESAP, du Secrétaire des ministres de l'éducation de l'Asie du Sud-Est et de l'OTASE (bien qu'ayant été récemment dissoute, cette dernière organisation demeure un sujet d'études juridiques qui offre un tableau complet de la formation des accords de siège et arrangements bilatéraux).

6. Actuellement, il existe un certain nombre de tendances contradictoires. L'une d'elles est une tendance à l'accroissement du nombre des bénéficiaires des privilèges et immunités en raison de la prolifération des organisations internationales, tandis qu'une autre consiste à restreindre ces privilèges et immunités au plus strict minimum. Il serait sans doute possible de fixer des normes minimales uniformes requises pour l'exercice des fonctions officielles des organisations internationales. Celles-ci ne se considèrent pas comme des personnes souveraines et leurs immunités ne se fondent pas sur la souveraineté. Toutefois, si l'on examine le problème de près, deux analogies apparaissent : les immunités accordées à l'organisation et à ses fonctionnaires sont comparables aux immunités d'Etats ou souveraines, tandis que les immunités accordées aux représentants permanents ressemblent davantage aux immunités diplomatiques entre Etats.

7. Le critère qui permet de parvenir à une telle conclusion est celui de la renonciation. En effet, si les immunités en cause sont celles de l'organisation internationale ou de ses fonctionnaires, elles appartiennent incontestablement à l'organisation internationale, tandis que si ce sont celles des représentants permanents ou des délégués d'Etats membres, elles appartiennent au premier chef à chacun des Etats d'envoi. En cas de manquement à des obligations internationales, il y aura deux codemandeurs : l'organisation internationale et l'Etat d'envoi. La renonciation est une institution très commode qui peut aider à résoudre un grand nombre de problèmes. C'est à juste titre que M. Tabibi a souligné à la précédente séance les difficultés auxquelles font face les gouvernements hôtes, surtout ceux des pays en développement. Il faudra élaborer de nombreuses mesures pratiques pour donner effet aux exigences minimales en matière d'immunités.

8. M. REUTER s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial pour ses travaux, empreints de science, de sagesse et de modestie, à l'image de leur auteur. En tant que rapporteur spécial chargé de l'étude d'un autre sujet, M. Reuter a bénéficié plus d'une fois des conseils, des renseignements et des encouragements de M. El-Erian, lequel s'est toujours acquitté de son mieux de ses fonctions de rapporteur spécial, même dans les circonstances les plus difficiles.

9. En ce qui concerne les questions de fond dont traite le rapport à l'examen, M. Reuter déclare qu'il fait entièrement confiance au Rapporteur spécial. Comme celui-ci l'a relevé, le sujet à l'étude et celui des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales n'ont rien de commun. L'élaboration de projets d'articles sur la question des traités auxquels des organisations internationales sont parties se situe nécessairement dans le droit international public général. En effet, de tels traités existent, et ils sont soumis à des règles qui ne peuvent être celles d'aucune organisation internationale; par définition, une organisation internationale n'accepterait pas de conclure un traité avec une autre organisation internationale en se soumettant aux règles de cette autre organisation. La Convention de Vienne de 1975<sup>1</sup> répond à un tout autre objectif. Dans ce domaine, il existait, pour chaque organisation, des règles de droit international particulières. Il ne s'agissait donc pas d'élaborer des règles qui étaient originellement des règles de droit international général, mais d'unifier des règles de droit international particulier. Pour la deuxième fois, la Commission entreprend une œuvre semblable d'unification du droit international public, qui correspond à l'élaboration du droit uniforme en droit international privé.

10. Dans ces conditions, on serait tenté de répondre à la question du Président<sup>2</sup> que, plus le cercle des organisations internationales prises en considération sera grand et plus les droits particuliers unifiés seront nombreux — et, en conséquence, plus l'œuvre de la Commission sera parfaite. Du seul point de vue de l'unification du droit, tel est en effet l'objectif qu'il faudrait se fixer; mais, par

ailleurs, il faut faire preuve de mesure et de raison. On ne saurait espérer dès le départ unifier le droit de toutes les organisations internationales particulières qui existent. Il serait certes souhaitable que la CDI y parvienne, mais cela paraît peu vraisemblable. Il se peut que des conclusions semblables à celles qui se sont imposées à la Commission dans ses travaux antérieurs, ainsi qu'à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (Vienne, 1975), s'imposent maintenant à la Commission.

11. D'ailleurs, ce n'est pas tant entre le caractère universel ou régional des organisations internationales qu'il faudra faire une distinction qu'entre les grandes organisations administratives et politiques, comme l'ONU et les institutions spécialisées, et les organisations toujours plus nombreuses, de caractère plus ou moins opérationnel, qui exercent des fonctions bancaires ou commerciales. En tant que rapporteur spécial chargé de l'étude des traités auxquels des organisations internationales sont parties, M. Reuter a dépouillé les cinq volumes du recueil de la CNUCED relatif aux organismes de coopération et d'intégration économiques dans les pays en développement<sup>3</sup>. Il a constaté que la question des privilèges et immunités de ces organismes y est traitée et qu'elle pourrait présenter certaines analogies avec celle des grandes institutions spécialisées — encore que, de prime abord, la situation d'une organisation comme l'OMS ne soit pas du tout la même que celle d'un organisme tel que la Banque africaine de développement. C'est pourquoi il importe de ne pas fixer des limites aux travaux du Rapporteur spécial. On peut penser cependant qu'il conviendrait, du moins pour commencer, de se limiter aux organisations du système des Nations Unies, puisque la Commission elle-même en fait partie. Certes, l'ONU s'est dotée d'organisations régionales qui exercent certaines activités opérationnelles, mais c'est au Rapporteur spécial à délimiter la portée de son sujet.

12. D'autres limitations seront sans doute nécessaires, ainsi qu'il ressort des questions que le Rapporteur spécial a passées en revue dans son rapport préliminaire. Pour ce qui est des prétendues règles coutumières, M. Reuter est très réservé. Comme M. Sucharitkul l'a fait observer, il n'est pas rare que des accords relatifs à des organismes, surtout de caractère économique, aient été signés dans la hâte et qu'on y trouve une référence générale aux « privilèges et immunités coutumiers » dont bénéficieront ces organismes. Mais il n'est pas rare qu'il soit stipulé que cette question fera l'objet d'un accord complémentaire. Dès lors, le bilan de ce qui est vraiment acquis est assez léger. Pour illustrer ses propos, M. Reuter mentionne les privilèges du fonctionnaire international, privilèges dont l'octroi dépend de la fonction de l'organisation internationale. On peut estimer qu'il existe une règle coutumière selon laquelle les privilèges et immunités du fonctionnaire international trouvent leur fondement et leurs limites dans les besoins de la fonction. Or, c'est là une règle très générale, et il s'agit de savoir, par exemple, si l'organisation est tenue de suspendre ces privilèges et immunités quand la

<sup>1</sup> Voir 1452<sup>e</sup> séance, note 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, par. 30.

<sup>3</sup> « Coopération et intégration économiques entre pays en développement : Recueil des principaux instruments juridiques » (TD/B/609/Add.1).

fonction n'est plus en jeu. Dans l'affirmative, selon quel critère peut-on déterminer que la fonction n'est plus en jeu? Il existe une abondante jurisprudence sur la responsabilité du fonctionnaire international en cas d'accident de la circulation, et la Commission ne fera œuvre utile que si elle parvient à mettre au point des formules un peu plus précises que celles qui sont généralement employées.

13. La question des privilèges et immunités de l'organisation internationale et celle des privilèges et immunités du fonctionnaire sont liées, mais la deuxième soulève des problèmes délicats que les États n'aiment guère discuter, notamment les problèmes fiscaux. En effet, certains États refusent à ceux de leurs ressortissants qui sont fonctionnaires d'organisations internationales des privilèges et immunités qu'ils reconnaissent à des fonctionnaires internationaux d'autres nationalités. A l'ONU, cette situation conduit à de nombreux compromis. C'est pourquoi M. Reuter estime qu'il conviendrait de sélectionner quelques problèmes pouvant être examinés dans un premier temps, comme ceux qui concernent les organisations internationales, et de laisser pour plus tard les problèmes beaucoup plus délicats, comme ceux qui intéressent les fonctionnaires internationaux. Certes, en ce qui concerne ces fonctionnaires, il existe à l'ONU une action de coordination dont M. Tabibi a parlé à la précédente séance, mais il ne paraît pas possible ni même souhaitable d'élaborer dans ce domaine des règles unifiées valables pour un cercle très étendu d'organisations internationales. Ce domaine, comme celui de la succession d'États, est un domaine immense, et il faut donner au Rapporteur spécial un large pouvoir discrétionnaire, afin qu'il puisse commencer par les problèmes les plus abordables.

14. M. FRANCIS dit que, dans son rapport extrêmement instructif, le Rapporteur spécial a fort utilement retracé la genèse du statut des organisations internationales et de leurs privilèges et immunités. On voit mal comment la Commission pourrait s'abstenir, ou être amenée à s'abstenir, de poursuivre ses travaux sur le sujet actuellement à l'étude, qui met en évidence la nécessité de compléter d'autres branches du droit déjà codifiées par elle. Le développement du statut juridique des organisations internationales et des privilèges et immunités qui leur sont accordés, ainsi qu'à leurs fonctionnaires, est le résultat de l'interaction bien comprise des besoins prévisibles des organisations internationales et des exigences fondamentales du droit interne des États.

15. Au cours des années, toute une gamme de règles coutumières ont fait leur apparition, et nul ne saurait contester qu'à l'heure actuelle un important corps de règles de ce genre est applicable aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires accrédités. Il y a quelques années, alors que M. Francis était conseiller juridique au Ministère des affaires étrangères de son pays, un représentant de l'OEA est arrivé à la Jamaïque pour y fonder un bureau régional. A l'époque, il n'avait fait aucun doute que, même en l'absence d'un accord, le représentant de l'organisation en question avait droit à certains privilèges élémentaires. Le droit coutumier joue incontestablement un rôle important dans la question actuellement à l'étude, et le Rapporteur spécial l'a envisagé d'une façon éminemment constructive.

16. Par ailleurs, il est fait état dans le rapport du manque d'uniformité qui caractérise non seulement le traitement des experts en mission pour le compte d'organisations internationales, mais aussi celui des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec des organisations internationales, et auxquelles on accorde généralement le droit de transit. A cet égard, ce qui importe est de savoir si, compte tenu des besoins imposés aux organisations internationales par leurs fonctions, le droit de transit est suffisant. De l'avis de M. Francis, la protection accordée aux personnes qui se trouvent dans cette situation devrait aller plus loin que le droit de transit.

17. Quant à la diversité de la pratique, le Rapporteur spécial a souligné la nécessité d'unifier la situation, et il a indiqué que la Convention de Vienne de 1975 ne visait que les organisations internationales de caractère universel. Pour traiter le sujet actuellement à l'examen, la Commission devrait faire preuve à la fois de prudence et d'imagination réaliste. Parmi les organisations internationales existant actuellement, le manque d'uniformité en ce qui concerne l'application des privilèges et immunités est évident, et la Commission cherchera à établir un corps de règles applicable à toutes les organisations. Mais elle devrait en même temps élargir son champ d'action de manière à englober les organisations régionales et voir si, dans un projet de convention, des questions de portée générale ne pourraient pas également trouver place. Le rôle des experts, par exemple, n'est plus tel qu'on le concevait en 1946 ou 1947.

18. Le Rapporteur spécial a signalé qu'il serait utile d'obtenir des institutions spécialisées des renseignements plus complets et plus récents. En fin de compte, il sera certainement possible de parvenir à des conclusions acceptables pour tous les membres de la Commission et à partir desquelles pourront être formulées des règles qui ne concerneront pas exclusivement les organisations internationales de caractère universel.

19. M. SCHWEBEL déclare que l'excellent rapport à l'examen l'a d'autant plus intéressé qu'il vient d'un pays où un grand nombre d'organisations internationales ont leur siège. Tout le monde s'accorde à reconnaître que les organisations internationales doivent jouir, en raison de leurs fonctions, des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. Cependant — avec la prudence sagement conseillée par M. Sucharitkul et M. Reuter —, il faudrait trouver un juste milieu acceptable entre les privilèges et immunités des organisations internationales et la juridiction des États hôtes.

20. Il importe particulièrement de ne pas perdre de vue le caractère limité des privilèges et immunités, en raison de la réaction populaire à ce qui est souvent considéré comme une extension abusive de ces avantages. La presse populaire attire souvent l'attention sur des choses qui sont, en fait, insignifiantes, mais qui suscitent néanmoins un sentiment injuste d'animosité contre les organisations internationales, et même contre la coopération internationale en général. Le vrai problème tient évidemment aux privilèges et immunités diplomatiques, et non pas à ceux qui sont accordés aux secrétariats des organisations internationales.

21. On a fort justement évoqué les accidents de la circulation. Peu de sujets suscitent autant d'intérêt que les accidents de la circulation dans lesquels sont impliqués des diplomates ou des fonctionnaires d'organisations internationales qui invoquent l'immunité. Manifestement, un juste milieu doit être trouvé, non seulement pour des raisons d'équité, mais aussi pour améliorer l'idée que l'on se fait communément des organisations internationales — question dont on ne saurait se désintéresser.

22. Bien entendu, il faut avoir égard à la juridiction de l'Etat hôte, car il ne servirait à rien d'élaborer un projet de traité que les gouvernements ne ratifieront pas. Comme tous les membres de la Commission, M. Schwebel fait entièrement confiance au savoir et à l'objectivité du Rapporteur spécial.

23. M. QUENTIN-BAXTER exprime sa reconnaissance au Rapporteur spécial pour les renseignements que celui-ci a fournis dans ce qu'il qualifie modestement de rapport préliminaire et pour ses déclarations rassurantes, dont la Commission avait grand besoin au moment d'aborder un sujet encore aussi amorphe. Le fait est que chacune des questions énumérées au chapitre IV du rapport pourrait bien mettre à l'épreuve la sagesse de tous les membres réunis de la Commission.

24. Sur le plan doctrinal, la nature de la coutume dans son application aux organisations internationales est manifestement une question extrêmement difficile et complexe. Toutefois, sur le plan du bon sens, il est clair que les Etats ont mis au point certaines règles coutumières ou conceptions communes touchant leur attitude vis-à-vis des organisations et des fonctionnaires internationaux. M. Sucharitkul, puisant dans la vaste connaissance qu'il a de la question des privilèges et immunités, a mis en évidence l'ampleur de quelques-uns des problèmes qui peuvent se poser. La Commission ferait bien d'avancer prudemment, en laissant à la pratique des Etats le temps de prendre forme, et de conserver un sens des priorités qui donnerait aux immunités souveraines le pas sur les problèmes tout aussi difficiles concernant les immunités des fonctionnaires des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a souligné que la Commission préfère suivre une méthode empirique et traiter les problèmes qui présentent pour les Etats un intérêt pratique immédiat et dont on peut au moins raisonnablement espérer qu'ils seront résolus d'un commun accord. Le sujet à l'étude est de ceux qui, par excellence, appellent ce genre de démarche précautionneuse, et le Rapporteur spécial est, par excellence, l'homme fait pour guider la Commission dans cette entreprise.

25. On a dit, à juste titre, que le sujet relevait du droit diplomatique et ne soulevait pas, du point de vue théorique, les problèmes énormes qui entourent la question de la personnalité, de la capacité et du rôle des organisations internationales. Il est encore trop tôt pour déterminer la portée définitive des travaux futurs qu'il exigera, et M. Quentin-Baxter est, lui aussi, entièrement d'avis que la Commission doit considérer en premier lieu les organisations faisant partie du système des Nations Unies. Il pense néanmoins que l'utilité du projet dépendra en grande partie de la possibilité qu'auront d'autres organisations, régionales et plus petites, de l'appliquer à leur

propre situation — autrement dit, il sera d'autant plus utile qu'il les aidera à comprendre les lois fondamentales de leur propre existence et de leurs relations avec les Etats.

26. D'autre part, M. Quentin-Baxter a le sentiment que la Commission, en présentant ses rapports à l'Assemblée générale, omet parfois de souligner tout ce qu'impliquent ses travaux sur le plan de l'organisation. Assez souvent, la Sixième Commission décide d'entreprendre de grands projets qui mettent lourdement à contribution la Division de la codification, à laquelle la CDI fait elle-même largement appel. Si la Sixième Commission n'a pas conscience des incidences des projets en question, il n'est que trop évident que la Cinquième Commission ne pourra pas se rendre compte du rapport existant entre les projets de la CDI et le substrat nécessaire à leur réalisation.

27. C'est pourquoi M. Quentin-Baxter se félicite de la prudence dont le Rapporteur spécial a fait preuve dans son rapport préliminaire. Il ne s'agit pas de chercher à obtenir un afflux massif de renseignements, mais de travailler à des projets de textes qui appelleront une réponse des gouvernements et des organisations internationales. Le mieux serait d'avancer progressivement, et à l'issue de ses recherches la Commission pourrait n'avoir qu'à se féliciter d'avoir agi méthodiquement.

28. M. TSURUOKA s'associe aux félicitations adressées au Rapporteur spécial, dont les qualités sont un gage de succès.

29. Pour ce qui est du rapport à l'examen (A/CN.4/304 et Corr.1), M. Tsuruoka part de l'idée que la Commission entend élaborer un instrument juridique international destiné à promouvoir les activités des organisations internationales, qui contribuent de plus en plus utilement à la paix et à la prospérité des Etats ainsi qu'au bien-être des peuples dans de nombreux domaines. Personnellement, il souhaite adopter une attitude de compromis, car il estime qu'il faut mettre au point des règles générales, simples et équilibrées. Le souci du détail et la rigidité sont les ennemis des travaux de la Commission.

30. Les règles élaborées par la Commission ne sont pas uniquement supplétives. Comme M. Bartoš l'a fait observer en présentant son projet d'articles alors qu'il était rapporteur spécial pour la question des missions spéciales<sup>4</sup>, il existe un minimum de règles impératives, même lorsqu'on laisse une grande latitude aux sujets de droit international intéressés. Pour ce qui est du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, la Commission ne va pas non plus laisser le champ entièrement libre à l'autonomie de la volonté des intéressés. M. Tsuruoka y voit une raison de plus pour formuler des règles simples et chercher des solutions de compromis. Ces solutions de compromis s'imposent aussi du fait que, dans ce domaine, les règles sont en pleine évolution, si bien qu'il est difficile de prévoir où cette évolution conduira. En outre, il faut tenir compte à la fois des intérêts de ceux qui bénéficient des privilèges et immunités en question et de ceux qui les accordent. A ce sujet, M. Tsuruoka rappelle que la question des privilèges et

<sup>4</sup> Voir p. ex. *Annuaire... 1964*, vol. I, p. 16 et p. 20 et 21, 725<sup>e</sup> séance, par. 2 et 49.

immunités à accorder à l'Université des Nations Unies à Tokyo et aux membres de son personnel a fait l'objet de discussions passionnées au sein du Gouvernement japonais. Enfin, il souligne la nécessité de trouver des solutions de compromis entre la théorie et le pragmatisme. Dans certains cas, la Commission ne doit pas hésiter à faire œuvre de développement progressif du droit international.

31. En ce qui concerne la portée de l'étude, M. Tsuruoka est partisan de la limiter, ne serait-ce que parce que la Commission n'aura pas le temps d'élaborer des règles applicables à toutes les organisations internationales. Les règles régissant les organisations internationales sont très nombreuses et diverses. Pour parer à l'inconvénient que constitue la limitation du sujet, la Commission pourrait élaborer un article semblable à l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>5</sup>, qui réserve la possibilité d'une application plus étendue de cet instrument. Enfin, M. Tsuruoka fait observer qu'il s'agit non seulement de déterminer quelles sont les organisations internationales qui doivent être prises en considération mais aussi quels sont les agents des organisations internationales auxquels s'adressera le futur projet d'articles. Une question à laquelle le Rapporteur spécial a fait allusion et qui mériterait d'être un jour clarifiée est celle du statut exact des membres de la Commission du droit international.

32. M. OUCHAKOV fait observer qu'il existe près de 300 organisations internationales, parmi lesquelles se trouvent des organisations de caractère universel, comme l'ONU et les organisations qui lui sont rattachées, et des organisations régionales. Ces organisations ont leur siège sur le territoire d'un Etat membre, ou d'un Etat non membre comme la Suisse, et certaines d'entre elles ont même des organes permanents situés sur le territoire d'autres Etats. Le problème des relations entre les organisations internationales et les Etats est donc un problème extrêmement important pour l'ensemble de la communauté internationale, car plus de la moitié des Etats du monde sont actuellement des Etats hôtes. C'est ainsi que le siège du CAEM se trouve à Moscou et que presque tous les pays socialistes ont sur leur territoire le siège d'une organisation internationale.

33. A côté du problème des relations entre les organisations internationales des Etats, il faut également examiner le problème des relations entre les organisations internationales, car beaucoup d'organisations internationales ont des représentants auprès d'autres organisations internationales. C'est ainsi que le CAEM a un observateur permanent auprès de l'Assemblée générale de l'ONU à New York. La question qui se pose dans les deux cas, et qui n'a pas encore été réglée, est celle du statut juridique et des privilèges et immunités des représentants des organisations internationales. Il existe déjà, dans ce domaine, une pratique abondante et des règles coutumières ou conventionnelles bien établies, grâce aux accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats. Mais les relations entre les organisations internationales

et les Etats diffèrent beaucoup d'un accord de siège à l'autre, et il faut uniformiser les règles qui régissent ces relations.

34. M. Ouchakov estime que les règles du droit diplomatique ne sont pas des règles impératives, mais sont toujours des règles subsidiaires ou supplétives. Ces règles ne risquent donc pas d'être trop rigides ou trop souples, car ce sont des règles auxquelles les organisations internationales et les Etats peuvent déroger. M. Ouchakov ne pense pas que ces règles soient toujours des règles particulières, car elles reposent sur un principe commun, selon lequel une organisation internationale doit, pour exister, jouir d'un statut particulier dans l'Etat, membre ou non membre, sur le territoire duquel elle a son siège. En effet, sans l'accord de siège, qui fixe ce statut, une organisation internationale ne peut ni exister ni fonctionner en tant qu'organisation internationale. Les immunités et les privilèges des fonctionnaires de l'organisation internationale sont également indispensables à l'existence et au fonctionnement de cette organisation. C'est là une règle générale sur laquelle se fondent toutes les relations entre Etats et organisations internationales.

35. M. Ouchakov estime que la question du statut des organisations internationales est mûre pour être codifiée et que, pour ce faire, les règles conventionnelles et coutumières existantes offrent à la Commission une base de travail. Il est encore trop tôt pour décider si la CDI doit limiter son étude aux organisations internationales de caractère universel. Auparavant, la Commission devrait consulter l'ONU et les institutions spécialisées ainsi que les Etats pour connaître leur position et obtenir d'eux des renseignements.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite le Rapporteur spécial de son excellent rapport, qui témoigne du vaste savoir nécessaire pour permettre à la CDI d'adopter une position équilibrée.

37. Au paragraphe 59 du rapport, le Rapporteur spécial a mentionné les vues exprimées au Parlement par le Ministre d'Etat lors de la présentation de la *British Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1944*. Cependant, ces vues avaient été formulées tout au début du développement de la réflexion sur le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, et, depuis cette époque, de nombreux faits nouveaux se sont produits dans la législation. Actuellement, il n'y a guère de doute que, d'après l'opinion qui prévaut dans les milieux gouvernementaux du Royaume-Uni, la conception fondée sur les fonctions est la bonne, et que les privilèges et immunités des organisations internationales ont leur source dans les accords pertinents. L'abondance des traités et de la législation qui sont apparus depuis 1944 ont influé de façon décisive sur la théorie fondamentale du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales, et l'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui que les organisations jouissent de privilèges et d'immunités afin d'exercer les fonctions qui leur sont confiées.

38. Cependant, on craint l'uniformité, car on estime qu'une fois qu'elle aura été atteinte les organisations internationales pourraient obtenir des privilèges et immunités maximaux plutôt que minimaux. Ainsi que M. Tsuruoka l'a fait ressortir, les parlements, les ministères de la

<sup>5</sup> Pour le texte de la Convention, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

justice et les ministères des finances, par exemple, considèrent souvent avec beaucoup de méfiance les privilèges et immunités accordés aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires. M. Sucharitkul a évoqué la possibilité pour les règles que formulera la Commission de constituer une sorte de norme minimale. Cependant, cette possibilité comporterait aussi un risque, car une norme minimale pourrait encourager les institutions internationales qui seront créées à l'avenir à demander le minimum — et ensuite davantage. Sir Francis Vallat est donc d'avis que la Commission ferait bien de ne pas tenter de codifier tous les aspects de la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales.

39. Il partage l'opinion selon laquelle il convient de demander au Rapporteur spécial de poursuivre son étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Il note que la question a été soulevée de savoir si cette étude devait se limiter aux relations entre les Etats et les organisations internationales de caractère universel. Cette question n'a pas reçu de réponse pendant la discussion, et il estime personnellement que ce n'est pas une question à laquelle la Commission soit en mesure de répondre actuellement; elle nécessitera de plus amples recherches ainsi que les avis et les conseils du Rapporteur spécial.

40. Pour ce qui est de la question des documents que le Rapporteur spécial examinera, sir Francis est d'avis qu'il soit procédé aux nouvelles consultations recommandées au paragraphe 78 du rapport. Le Rapporteur spécial devrait avoir aussi la plus grande latitude d'examiner tout document qu'il estimera pouvoir lui être utile, qu'il concerne des organisations de caractère universel, des organisations apparentées à l'ONU, des organisations régionales ou d'autres types d'organisation. Il devrait examiner de nombreuses législations nationales afin de dégager des conclusions sur la relation entre les organisations internationales et l'exercice de la juridiction des Etats, car c'est par une étude de l'interaction des traités internationaux et de la législation nationale que la Commission pourra décider des règles à inclure dans un instrument de codification.

41. Pour ce qui est du sujet de l'étude, sir Francis relève que la plupart des membres de la Commission partent de l'hypothèse qu'elle traitera de l'effet de l'existence et du fonctionnement d'organisations internationales sur le territoire des Etats — en d'autres termes, de l'effet, ou de l'absence d'effet, du droit interne sur les organisations internationales, et non des relations internationales entre les organisations et les Etats ou des relations internationales des organisations *inter se*. Sir Francis appelle l'attention sur cette hypothèse afin de souligner le fait qu'au stade actuel il ne serait pas sage que la Commission limite exagérément le sujet de l'étude. De plus, si cette hypothèse se révèle exacte, cela signifiera que l'étude portera sur trois questions essentielles : la capacité ou le statut des organisations internationales en droit interne, les privilèges des organisations internationales, et les immunités des organisations internationales.

42. Sir Francis a mentionné spécialement cette capacité car il estime qu'une des questions fondamentales auxquelles l'étude doit répondre est de savoir si une organi-

sation internationale a la capacité juridique de contracter dans le cadre du système de droit interne et d'agir en tant que personne morale du seul fait de sa création et de son existence. Il est particulièrement conscient de l'importance de cette question, car, au Royaume-Uni, on a dû statuer sur le point de savoir si un organisme s'occupant d'un produit de base, auquel l'accord pertinent avait accordé seulement la capacité d'une personne morale mais aucun privilège ni immunité, était régi par la législation du Royaume-Uni, qui traite de la capacité essentiellement dans le contexte des privilèges et immunités. Bien que ce problème ait été résolu par l'adoption d'une ordonnance en conseil, il a clairement montré que la question de la capacité ou du statut de l'organisation internationale est distincte de celle de ses privilèges et immunités.

43. Sir Francis estime à cet égard que l'étude devrait examiner la portée et le contenu des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies, qui font aussi une distinction entre la capacité juridique nécessaire à l'exercice des fonctions de l'Organisation et les privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Cependant, il convient aussi de prendre en considération le fait que, si l'étude traite du statut et des privilèges et immunités de l'organisation internationale proprement dite, indépendamment du statut, des privilèges et des immunités de ses fonctionnaires et de ses experts, elle s'écartera du droit diplomatique et s'orientera vers la question de l'immunité d'un Etat, que la Commission n'a pas encore examinée, mais qu'elle pourrait aborder parallèlement à la question qu'étudie actuellement le Rapporteur spécial. Bien qu'il y ait, en un sens, un certain parallélisme entre l'immunité d'un Etat et l'immunité d'une organisation internationale, il y a aussi une différence vraiment fondamentale entre ces deux notions, car l'immunité d'un Etat repose sur l'idée de souveraineté de l'Etat et de sa soustraction absolue à la juridiction étrangère, alors que l'immunité d'une organisation internationale découle de ses instruments constitutifs et de tous les accords pertinents qui lui confèrent les privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Cependant, on peut observer le parallélisme existant entre ces deux notions dans les affaires où, par exemple, les tribunaux locaux tranchent cette question d'immunité et de levée d'immunité d'une façon très semblable pour les organisations internationales et pour les Etats.

44. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial) dit que, lorsque sir Francis Vallat s'est référé à l'exemple de la *British Diplomatic Privileges (Extension) Act, 1944*, il a eu tout à fait raison de souligner que de nombreux faits nouveaux se sont produits depuis 1944 et qu'on s'accorde généralement à reconnaître aujourd'hui que l'étude de la question du statut et des privilèges et immunités des organisations internationales doit être menée selon une approche fonctionnelle. Le Rapporteur spécial avait donné cet exemple dans son rapport surtout pour montrer que l'origine du droit relatif au statut et aux privilèges et immunités des organisations internationales n'est pas de caractère entièrement conventionnel.

45. Le Rapporteur spécial souscrit entièrement à la position de sir Francis selon laquelle l'étude devrait aborder la question de la capacité des organisations internationales en droit interne, indépendamment de la question de leurs privilèges et immunités. De plus, il estime qu'on devrait

également établir une distinction entre la capacité juridique des organisations internationales proprement dites et la capacité juridique de leurs fonctionnaires, experts et autres personnes exerçant des activités officielles en leur nom. Un des principaux sujets d'intérêt de la Commission serait donc le problème de la représentation d'une organisation internationale sur le territoire d'un Etat et du statut dont cette organisation devrait bénéficier pour l'exercice de ses fonctions lorsqu'elle envoie un représentant auprès d'une autre organisation sur le territoire d'un autre Etat.

*La séance est levée à 13 heures.*

## 1454<sup>e</sup> SÉANCE

*Mercredi 6 juillet 1977, à 10 h 10*

*Président* : sir Francis VALLAT

*Présents* : M. Ago, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. El-Erian, M. Francis, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Šahović, M. Schwebel, M. Sette Câmara, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka.

### Programme de travail à long terme

[Point 8 de l'ordre du jour]

*et*

### Organisation des travaux futurs (*fin*)

[Point 9 de l'ordre du jour]

#### RAPPORT PRÉLIMINAIRE SUR LA DEUXIÈME PARTIE DU SUJET DES RELATIONS ENTRE LES ETATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES (*fin*) [A/CN.4/304 ET CORR.1]

1. M. EL-ERIAN (Rapporteur spécial), résumant les débats, déclare que les observations faites par les membres de la Commission et les opinions qu'ils ont exprimées ont beaucoup contribué à préciser la méthode à adopter. M. Tsuruoka, parlant à la 1453<sup>e</sup> séance, a fort justement souligné que le but essentiel de l'étude était l'élaboration d'un instrument de codification utile. M. Šahović (1452<sup>e</sup> séance) a mis l'accent sur la nécessité d'analyser la pratique des Etats et des organisations internationales et ses incidences sur les organismes des Nations Unies. M. Reuter (1453<sup>e</sup> séance) a appelé l'attention sur la nécessité de tenir compte des particularités du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales. M. Quentin-Baxter a dit (1453<sup>e</sup> séance) que la Commission devrait faire preuve de prudence dans sa manière d'aborder l'étude du sujet, tandis que M. Francis (1453<sup>e</sup> séance) a recommandé d'allier la prudence à la hardiesse, et que M. Sette Câmara, M. Calle y Calle et M. Dadzie ont préconisé à la 1452<sup>e</sup> séance une méthode résolument audacieuse. M. Schwebel (1453<sup>e</sup> séance) a souligné qu'il fallait concilier les exigences fonctionnelles des organisations internationales et les intérêts de la sécurité des Etats hôtes, et M. Ouchakov (1453<sup>e</sup> séance) a fait observer qu'en raison du grand nombre de conférences et de réunions que les

organisations internationales et leurs organes tiennent partout dans le monde, tous les Etats Membres de l'ONU sont, ou peuvent être, des Etats hôtes, dont l'intérêt doit être pris en considération dans l'étude.

2. M. Šahović a fait observer que si le rapport préliminaire semblait envisager principalement le droit conventionnel, la future étude devrait mettre l'accent sur l'incidence de la pratique sur le fonctionnement des organisations internationales, en raison notamment du rôle de plus en plus important que jouent ces organisations dans la vie internationale. Aux paragraphes 57 à 62 de son rapport, le Rapporteur spécial a examiné assez brièvement la place de la coutume dans le droit des immunités internationales; il s'occupera plus complètement de cette question dans son prochain rapport.

3. En ce qui concerne la portée de l'étude, on a souligné que la Commission devrait se concentrer sur la formulation de règles supplétives de base sans entrer dans les détails des cas particuliers. Le problème que la CDI devra résoudre consistera donc à trouver le juste milieu entre la nécessité de déterminer les lacunes à combler dans la pratique, telle qu'elle a évolué depuis l'adoption des conventions de 1946 et de 1947 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, et celle d'éviter les détails excessifs afin de ne pas entraver le développement du droit international relatif au statut juridique et aux privilèges et immunités des organisations internationales. A ce propos, M. Reuter a dit que ce ne serait pas pour la Commission une tâche facile que de chercher à formuler des règles de base régissant tous les aspects du statut et des privilèges et immunités de tous les divers types d'organisations internationales existant actuellement. Toutefois, M. Ouchakov croit qu'en fait la Commission parviendra à formuler un ensemble de règles supplétives sur la base d'une étude approfondie et prudente du droit international général, par opposition au droit conventionnel.

4. Plusieurs membres de la Commission ont également souligné qu'il faudra décider si l'étude doit viser uniquement les organisations de caractère universel faisant partie du système des Nations Unies ou si elle doit aussi englober les organisations régionales. Il est trop tôt pour régler cette question, puisque c'est seulement lorsque les règles de base auront été formulées qu'il sera possible de voir s'il existe ou non des règles générales pouvant s'appliquer à toutes les organisations internationales, y compris les organismes régionaux exerçant certaines activités opérationnelles qu'a mentionnés M. Reuter. A ce sujet, M. Ago a mis en garde contre toute restriction exagérée de la portée de l'étude, soulignant que le futur projet d'articles devait fournir une base de discussion aussi large que possible à la conférence internationale qui se réunirait pour adopter une convention.

5. Quant à la portée de l'étude, M. Reuter a émis l'avis que, dans une première étape, la Commission ne devrait examiner que le statut juridique et les privilèges et immunités des organisations. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial a suggéré, pour sa part, que l'étude porte également sur la question des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, des experts et des autres personnes participant aux activités des organisations internationales et sur celle du statut des repré-