

Provisoire

Réservé aux participants

13 juin 2023

Français

Original : anglais

Commission du droit international
Soixante-quatorzième session (première partie)

Compte rendu analytique provisoire de la 3614^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le mercredi 26 avril 2023, à 10 heures

Sommaire

Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties (*suite*)

Organisation des travaux de la session (*suite*)

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également portées sur un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, *deux semaines au plus tard à compter de la date du présent document*, à la Section française de traduction, bureau E.5059, Palais des Nations, Genève (trad_sec_fra@un.org).



Présents :

Présidente : M^{me} Oral
Membres : M. Akande
M. Argüello Gómez
M. Asada
M. Aurescu
M. Fathalla
M. Fife
M. Forteau
M. Galindo
M^{me} Galvão Teles
M. Grossman Guiloff
M. Huang
M. Jalloh
M. Laraba
M. Lee
M^{me} Mangklatanakul
M. Mavroyiannis
M. Mingashang
M. Nesi
M. Nguyen
M^{me} Okowa
M. Ouazzani Chahdi
M. Paporinskis
M. Patel
M. Reinisch
M. Ruda Santolaria
M. Sall
M. Savadogo
M. Tsend
M. Vázquez-Bermúdez

Secrétariat :

M. Llewellyn Secrétaire de la Commission

La séance est ouverte à 10 h 10.

Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties (point 5 de l'ordre du jour) (*suite*) (A/CN.4/756)

M. Fathalla dit que le Rapporteur spécial doit être félicité pour son premier rapport sur le sujet « Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties », qui constitue une base solide pour les travaux de la Commission. Il approuve pleinement le champ d'application du projet de directives, tel qu'il est proposé dans le projet de directive 1, et concentrera donc son intervention sur les définitions proposées dans le projet de directive 2.

En ce qui concerne la définition proposée pour le terme « organisation internationale », il préférerait que les mots « et/ou d'autres entités » soient supprimés, ce qui permettrait de préciser que les organisations non gouvernementales (ONG) et les entreprises ne sont pas des organisations internationales et d'éviter ainsi tout débat sur la question à l'avenir. Le fondement juridique de l'exclusion des ONG et des entreprises est que celles-ci ne sont pas instituées par un instrument régi par le droit international. En outre, la définition devrait indiquer qu'une organisation internationale peut contribuer à la création d'une autre organisation internationale, ainsi qu'il ressort des exemples cités dans le rapport. Il faudrait aussi préciser dans le texte qu'une organisation internationale peut compter parmi ses membres des entités autres que des États, comme l'explique le Rapporteur spécial aux paragraphes 35 à 37 de son rapport. Une distinction claire serait ainsi établie entre les entités qui ont créé l'organisation internationale et les membres de celle-ci. Si les ONG peuvent avoir le statut d'observateur auprès d'organisations internationales, et parfois même en être membres, elles ne peuvent pas les créer. C'est le fait d'être dotée d'au moins un organe capable d'exprimer une volonté distincte de celle de ses membres qui confère à l'organisation internationale sa personnalité juridique propre. C'est donc la personnalité juridique de l'organisation, et non celle de ses membres, qui doit entrer en jeu en cas de différend. Selon M. Fathalla, il n'est pas nécessaire de préciser dans la définition que l'organisation doit avoir été instituée à titre permanent en vue d'atteindre un objectif précis par des moyens précis. Il est évident que les caractéristiques susmentionnées sont ce qui différencie les organisations internationales des organes internationaux tels que les conférences ou les groupes de travail *ad hoc*.

M. Fathalla approuve la définition proposée pour le terme « différend », qui ne limite pas la notion aux différends juridiques mais inclut également les désaccords sur des points de fait ou de politique. Par souci de clarté, il serait utile de préciser que les différends de droit privé sont également couverts par la définition. Ces différends sont fréquents et répandus. À cet égard, il pourrait être judicieux d'examiner la proposition de M. Jalloh tendant à modifier le titre du sujet en « Règlement des différends auxquels des organisations internationales sont parties ».

La définition proposée pour le terme « règlement des différends » est fondée sur les méthodes de règlement des différends énoncées à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. M. Fathalla dit qu'il préférerait que la priorité soit donnée aux méthodes judiciaires et quasi judiciaires. Bien que les méthodes judiciaires soient contraignantes, l'expérience au sein du système des Nations Unies a prouvé que des mécanismes pouvant faire appliquer des décisions contraignantes étaient nécessaires. Il faudrait donc ajouter dans la définition une référence à l'importance de ces mécanismes. Il faudrait également traiter de la question de l'immunité des organisations internationales impliquées dans des différends avec des parties privées. À cet égard, M. Fathalla souscrit aux arguments avancés par M. Forteau. En outre, il convient de préciser dans le texte que les États membres d'une organisation ne peuvent en aucun cas être tenus responsables conjointement ou subsidiairement des obligations de celle-ci, étant donné qu'elle a sa propre personnalité juridique.

M. Fathalla dit comprendre parfaitement les raisons qui ont poussé le Rapporteur spécial à considérer que la forme la plus appropriée pour le résultat des travaux de la Commission était celle du projet de directives. Comme le Rapporteur spécial l'explique au paragraphe 27 de son rapport, il serait difficile « d'élaborer des dispositions types à insérer dans tout type d'instrument ». La Commission devrait se mettre d'accord sur la forme à donner au résultat de ses travaux avant de commencer à travailler sur les questions de fond,

étant donné que la terminologie juridique à employer dépendra de ce choix. Comme indiqué au paragraphe 27 du rapport, les directives, par exemple, ne sont pas contraignantes. L'examen du sujet par la Commission est l'occasion de discuter de l'utilité d'élaborer des instruments juridiques non contraignants en général.

M. Akande dit qu'il remercie le Rapporteur spécial pour son excellent premier rapport sur le sujet « Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties ». De par son caractère « exploratoire », le rapport constitue une base utile pour les futurs travaux de la Commission sur le sujet. Il convient de féliciter le Rapporteur spécial pour sa volonté de poser des questions qui ont trait à des aspects fondamentaux de l'orientation à donner aux travaux.

L'inscription au programme de travail de la Commission d'un sujet aussi important est une bonne chose. Les affaires internationales modernes se caractérisent notamment par le grand nombre d'organisations internationales par l'intermédiaire desquelles les États et d'autres entités coopèrent sur un large éventail de sujets. Ces organisations jouent un rôle capital dans de nombreux domaines des relations internationales. On pourrait même dire que plusieurs d'entre elles exercent d'importantes prérogatives de puissance publique.

L'éventail des méthodes de règlement des différends entre États est bien connu et le recours à ces méthodes s'est accru au cours des dernières décennies. Malheureusement, la montée en puissance des organisations internationales dans les affaires internationales ne s'est pas accompagnée d'un essor correspondant des mécanismes de règlement des différends auxquels ces organisations sont parties. Ainsi qu'il ressort du chapitre I du rapport du Rapporteur spécial, si de nombreux travaux ont été consacrés au droit matériel applicable aux organisations internationales et aux principes concernant leur responsabilité, y compris par la Commission elle-même, la dimension institutionnelle des mécanismes de règlement des différends relatifs aux droits et obligations des organisations internationales a été moins étudiée.

Le sujet est important pour deux raisons majeures. Premièrement, il soulève une question liée à l'état de droit. Comme les organisations internationales sont liées par le droit et sont tenues responsables en cas de violation de celui-ci, il semble inacceptable qu'il n'existe pas de mécanismes permettant d'établir cette responsabilité. Deuxièmement, l'absence de tels mécanismes, lorsqu'elle est associée à l'immunité dont jouissent généralement les organisations internationales devant les tribunaux nationaux, peut être source d'injustice pour les parties privées. Sans surprise, l'éventualité d'une telle injustice a pour effet de pousser les tribunaux nationaux à réduire la portée de l'immunité des organisations internationales. Cet état de fait est en soi problématique, car il signifie que des organisations créées par un groupe d'États peuvent être soumises au droit, et donc à la volonté unilatérale, d'un seul État.

Le règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties et l'immunité des organisations internationales sont deux sujets distincts. Dans le cadre du premier sujet, le but de la Commission ne devrait pas être de chercher à savoir si et dans quels cas les organisations internationales jouissent de l'immunité devant les juridictions nationales. Cela étant dit, les deux sujets sont liés. D'une part, si la Commission parvient à améliorer les procédures de règlement des différends impliquant des organisations internationales, les tribunaux nationaux seront moins incités à contourner l'immunité. Dans la doctrine, certains ont avancé que l'octroi de l'immunité par les tribunaux nationaux devrait être subordonné à l'existence d'autres méthodes de règlement des différends impliquant des organisations internationales. En effet, dans certaines affaires, on a fait valoir que les États membres d'une organisation étaient susceptibles d'avoir manqué à leur obligation d'assurer l'accès à la justice s'ils avaient créé une organisation qui ne mettait pas en place de telles méthodes et lui avaient octroyé l'immunité. D'autre part, pour déterminer si les organisations internationales ont l'obligation de mettre en place des mécanismes de règlement des différends et pour étudier la portée de l'obligation en question, la Commission devra inévitablement examiner les dispositions qui figurent habituellement dans les traités définissant les privilèges et immunités des organisations internationales. On peut citer à titre d'exemple la section 29 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, libellée comme suit :

« L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :

- a) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ;
- b) Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général. ».

En ce qui concerne le champ d'application du sujet, le Rapporteur spécial s'est posé la question fondamentale de savoir si les différends de droit privé étaient couverts. M. Akande dit qu'il estime qu'ils devraient l'être. Il partage l'avis du Rapporteur spécial selon lequel, dans la pratique, les questions les plus urgentes sont celles portant sur le règlement des différends de droit privé. C'est en particulier dans le domaine des différends de droit privé que les règles de droit international existantes sont susceptibles d'imposer aux organisations internationales l'obligation de prévoir des méthodes de règlement des différends. La Commission ne saurait faire l'impasse sur ces différends si elle entend travailler sur les dispositions du droit international qui traitent du règlement de différends impliquant des organisations internationales. M. Akande dit qu'il ne serait pas opposé à une modification du titre du sujet, comme l'a suggéré M. Jalloh.

Si la Commission admet que les différends de droit privé relèvent du champ d'application du sujet, elle doit décider si elle examine tous ces différends ou seulement certains d'entre eux. M. Akande dit que selon lui, la Commission devrait s'intéresser aux situations dans lesquelles le droit international traite du règlement des différends de droit privé et à celles dans lesquelles le règlement de ces différends a des conséquences pour le droit international. Elle devrait se pencher sur les situations dans lesquelles le droit conventionnel ou le droit international coutumier donne à penser que les organisations internationales ont l'obligation de régler les différends de droit privé. Cette obligation peut découler de dispositions conventionnelles telles que celle mentionnée plus haut ou des obligations en matière de droits de l'homme de l'organisation internationale ou de l'État sur le territoire duquel elle mène ses activités et dont les tribunaux pourraient être considérés comme une instance de règlement du différend.

M. Akande dit convenir que, s'agissant de la forme du résultat des travaux sur le sujet, il est difficile d'imaginer que la Commission puisse suggérer avec succès l'élaboration de règles susceptibles de déboucher sur un projet de traité. En effet, si le champ d'application du sujet couvre les différends impliquant des parties privées, un projet de traité n'est peut-être pas la meilleure solution, car certaines questions peuvent relever d'un traité, d'autres de contrats entre l'organisation et la partie privée et d'autres encore des règles et procédures internes de l'organisation. Il serait plus judicieux, à ce stade, que la Commission se demande quels résultats concrets elle cherche à obtenir.

M. Akande dit penser, lui aussi, que dans certains cas, la Commission devrait formuler des recommandations sur les meilleures pratiques et que certaines de ces recommandations pourraient contenir des clauses types relatives au règlement des différends qui seraient à inclure non seulement dans les traités, mais aussi dans les contrats. Elle ne devrait toutefois pas se limiter à des recommandations de *lege ferenda* ; s'il y a lieu, elle devrait formuler des avis éclairés sur ce qui est actuellement nécessaire en droit international. Elle devrait, par exemple, réfléchir à la signification des dispositions conventionnelles à l'origine de l'obligation d'établir des mécanismes de règlement des différends de droit privé. Par exemple, dans le cadre du différend concernant l'ONU et le choléra en Haïti, l'une des questions clés était de savoir si le grief en question relevait de l'obligation de prévoir des modes de règlement pour les différends de droit privé. M. Akande dit estimer que la Commission devrait s'efforcer d'éclairer ces questions qui portent sur le droit existant. Dans de précédents projets de directive, elle a non seulement énoncé ce qui devrait être fait, sous la forme de recommandations, mais aussi ce qui devait être fait, sous la forme d'obligations. M. Akande engage la Commission à adopter la même approche pour le sujet à l'examen.

En ce qui concerne la définition du terme « organisation internationale », rien n'empêche la Commission de s'écarter de la définition qu'elle a utilisée dans ses travaux antérieurs sur la responsabilité des organisations internationales, pour autant qu'elle explique

de manière adéquate les raisons de ce choix. Cela étant dit, M. Akande dit ne voir aucune contradiction entre la définition proposée par le Rapporteur spécial et celle utilisée dans les travaux antérieurs de la Commission, bien que celle du Rapporteur spécial soit légèrement plus élaborée. Il lui semble que la définition proposée vise à exposer les éléments sur la base desquels on peut conclure qu'une organisation internationale est dotée de la personnalité juridique internationale. Pour qu'une entité soit une organisation internationale, elle doit avoir une volonté distincte de celle de ses membres. M. Akande dit partager l'avis selon lequel, dans la pratique, la volonté distincte de l'organisation se manifeste généralement par le fait qu'au moins un de ses organes est autonome par rapport à ses membres ou est en mesure d'agir sur décision d'une majorité d'entre eux. C'est cette volonté distincte qui justifie l'octroi d'une personnalité juridique propre. Il se dit prêt à appuyer l'inclusion, dans la définition elle-même, d'une référence à la personnalité juridique propre de l'organisation.

Bien que le Rapporteur spécial ait indiqué au paragraphe 67 de son rapport que les différends juridiques constituaient « l'objet d'étude privilégié » des travaux menés dans le cadre du sujet, la définition qu'il propose pour le terme « différend » couvre également les désaccords portant sur des points de politique. L'intention semble être de refléter le large éventail de méthodes de règlement des différends qui pourraient exister, y compris des méthodes non judiciaires. Néanmoins, la Commission ne devrait pas laisser son choix de traiter tel ou tel type de différends être dicté par les méthodes de règlement. Son rôle et les compétences de ses membres étant étroitement liés au droit international, elle devrait se limiter aux différends d'ordre juridique tels qu'on les entend traditionnellement. Il est vrai que ces différends peuvent être réglés de diverses manières, y compris par des méthodes politiques ou diplomatiques telles que la négociation et la médiation, mais cela ne signifie pas que la Commission devrait essayer de couvrir tous les types de différends susceptibles d'être réglés par de telles méthodes. Dans le cadre de ses travaux sur le sujet, la Commission devrait limiter strictement le terme « différend » aux différends juridiques, tout en envisageant un large éventail de méthodes de règlement.

Enfin, la définition proposée pour le terme « règlement des différends » serait plus appropriée pour définir le terme « méthodes de règlement des différends ». M. Akande propose que le projet de directive soit modifié en conséquence.

M. Nguyen remercie le Rapporteur spécial pour son excellent premier rapport, qui, en plus d'être méticuleux, dresse un inventaire utile des travaux de la Commission sur un sujet qui a longtemps résisté à la codification.

Contrairement aux États, les organisations internationales ont chacune une personnalité juridique différente en fonction des missions qui leur sont confiées par les États. De plus, les différends dans lesquels elles peuvent être impliquées sont variés : elles peuvent être parties à des différends avec des États, qui comptent parmi leurs membres ou non, avec d'autres organisations internationales ou avec des particuliers. Il convient de tenir compte de ces facteurs au moment d'élaborer une procédure commune pour le règlement des différends auxquels des organisations internationales sont parties. L'inclusion des différends à caractère privé dans le champ d'application du sujet pourrait soulever des questions relatives à la levée de l'immunité des organisations internationales ou à la possibilité pour les demandeurs d'invoquer la responsabilité des États membres. Dans la pratique, le nombre de différends à caractère privé découlant d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies, de litiges contractuels ou liés à l'emploi et de violations des droits de l'homme a augmenté de manière spectaculaire, au point que ceux-ci risquent désormais de dépasser en nombre l'ensemble des autres différends impliquant des organisations internationales. M. Nguyen dit apprécier que le Rapporteur spécial reconnaisse que le règlement des différends à caractère privé est l'une des questions les plus difficiles à traiter.

En ce qui concerne la forme à donner au résultat des travaux de la Commission sur le sujet, il a des doutes quant à l'opportunité d'un projet d'articles, et ce pour deux raisons. Premièrement, pratiquement aucun des projets d'articles de la Commission relatifs au droit des organisations internationales n'a acquis le statut de traité en vigueur. Deuxièmement, dans l'environnement international actuel, des directives souples semblent plus prisées que des documents contraignants. Des directives pourraient être un bon point de départ pour favoriser un consensus sur des questions litigieuses, encourager une acceptation et une coopération plus larges entre les États et accroître la volonté de ceux-ci de conclure des

accords contraignants à l'avenir. L'élaboration d'un projet de directives serait également conforme à la pratique récente de la Commission consistant à présenter le résultat de ses travaux sous d'autres formes que celle d'un projet d'articles.

En ce qui concerne la définition du terme « organisation internationale », M. Nguyen souligne que les organisations internationales sont principalement composées d'États qui leur ont délégué une partie de leur autorité juridique. Même lorsqu'un membre d'une organisation internationale est une autre organisation, comme c'est le cas de l'Institut commun de Vienne, son adhésion à l'organisation en question est tributaire du consentement de ses États membres. Il convient de noter qu'il est relativement rare qu'un territoire dépendant devienne membre d'une organisation internationale. M. Nguyen propose donc que dans le premier élément de la définition, les mots « dans une large mesure » soient insérés avant « par des États ». Cette modification permettrait de refléter le rôle dominant des États tout en tenant compte du fait que d'autres entités peuvent potentiellement intervenir.

L'institution d'une organisation internationale par un accord ou un instrument régi par le droit international est le fondement de sa personnalité juridique et de la reconnaissance du fait que celle-ci est distincte de celle des États et/ou autres entités qui en sont membres. M. Nguyen dit qu'il souscrit donc à la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle la personnalité juridique internationale dont jouit l'entité « résulte du fait que celle-ci a été créée en tant qu'organisation internationale ». Par ailleurs, le fait qu'une organisation est dotée d'organes capables d'exprimer sa volonté est une conséquence de sa personnalité juridique propre et de son statut de sujet de droit international. Les organes permanents d'une organisation internationale contribuent à la stabilité et à la continuité de ses fonctions et de ses opérations, lui permettant de garantir la cohérence de ses décisions et de l'exécution de son mandat, indépendamment de tout changement concernant les États qui la composent ou leurs représentants. Ces organes peuvent faciliter la coordination et la coopération entre les membres – États et/ou autres entités – en rationalisant la prise de décisions et en aidant l'organisation à atteindre ses objectifs de manière globalement plus efficace. Il ne suffit pas que ces organes permanents existent, ils doivent être capables non seulement d'exprimer la volonté de l'organisation, mais aussi d'exécuter les tâches ou les fonctions qui leur sont confiées par les États et/ou autres entités qui en sont membres. En outre, la volonté de l'organisation n'est pas indépendante, elle doit être alignée sur la volonté de ses membres – États et/ou autres entités. La légitimité d'une organisation internationale en tant qu'acteur indépendant découle de sa personnalité juridique, qui lui permet d'interagir avec d'autres acteurs, tels que des États, d'autres organisations internationales et des entités non étatiques, avec une autorité et une crédibilité accrues. Bien que la Commission se soit déjà demandé si une organisation internationale ne devrait pas être définie par autre chose que par sa nature « intergouvernementale », elle a toujours conservé l'élément indiquant qu'une telle organisation était « dotée d'une personnalité juridique internationale propre », par exemple dans ses articles de 2011 sur la responsabilité des organisations internationales. M. Nguyen dit qu'il pense comme M. Forteau que la Commission ne devrait pas trop s'écarter de la définition figurant dans ces articles. Par conséquent, le troisième élément de la définition devrait être reformulé comme suit : « et dotée d'organes permanents capables d'incarner sa personnalité juridique ».

En ce qui concerne le terme « différend », la portée de la définition dépend de la décision de la Commission d'inclure ou non les différends autres que juridiques, par exemple les différends politiques ayant des aspects juridiques et les différends à caractère privé. Si la Commission décide de traiter aussi des différends à caractère privé, il serait peut-être plus approprié d'utiliser une formule telle que « opposition manifeste expresse ou implicite », car dans le cas où les victimes sont des particuliers, ceux-ci peuvent ne pas maîtriser les questions d'immunité, de privilèges et de compétence des organisations internationales. Une définition claire et accessible permettrait aux personnes ayant une connaissance limitée des subtilités du droit international de prendre effectivement part aux processus de règlement des différends. Il importe en outre de trouver un équilibre entre une définition qui soit suffisamment souple pour tenir compte de la diversité des différends auxquels des organisations internationales sont susceptibles d'être parties et une définition qui soit suffisamment précise pour donner des orientations claires aux parties concernées. En prenant soigneusement en compte ces différents facteurs et en adaptant la définition en conséquence, la Commission pourrait permettre une compréhension globale et nuancée des différends

impliquant des organisations internationales, ce qui répondrait mieux aux besoins de toutes les parties.

M. Nguyen se dit favorable au renvoi au Comité de rédaction des projets de directive proposés par le Rapporteur spécial.

Organisation des travaux de la session (point 1 de l'ordre du jour) (*suite*)

La Présidente (Coprésidente du Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international) dit que le Groupe d'étude sur l'élévation du niveau de la mer au regard du droit international est composé, en plus de M. Aurescu, M. Cissé, M^{me} Galvão Teles et M. Ruda Santolaria qui en sont les autres Coprésidents, des membres suivants : M. Akande, M. Argüello Gómez, M. Asada, M. Fathalla, M. Fife, M. Forteau, M. Galindo, M. Grossman Guiloff, M. Huang, M. Jalloh, M. Laraba, M. Lee, M^{me} Mangklatanakul, M. Mavroyiannis, M. Mingashang, M. Nesi, M^{me} Okowa, M. Ouazzani Chahdi, M. Oyarzábal, M. Paparinskis, M. Patel, M. Reinisch, M^{me} Ridings, M. Ruda Santolaria, M. Savadogo, M. Tsend et M. Vázquez-Bermúdez, ainsi que M. Nguyen (Rapporteur), membre de droit.

La séance est levée à 10 h 50.