

Provisoire

Réservé aux participants

28 juin 2023

Français

Original : anglais

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

Compte rendu analytique provisoire de la 3616^e séance

Tenue au Palais des Nations, à Genève, le vendredi 28 avril 2023, à 10 heures

Sommaire

Règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales
sont parties (*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 anglaise de traduction, bureau E.6040, Palais des Nations, Genève (trad_sec_eng@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. Oyarzábal
M. Paparinskis
M. Patel
M. Reinisch
M^{me} Ridings
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 5.

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

M. Patel dit que ce nouveau quinquennat fait précédent à plusieurs égards, notamment pour ce qui est de la représentation géographique au sein de la Commission, bon nombre des nouveaux membres étant originaires de pays d'Asie ou d'Afrique. Ces nouveaux membres ne manqueront pas d'apporter à la Commission de nouvelles idées et un nouvel élan qui façonneront ses travaux à l'avenir. Néanmoins, l'Asie reste cruellement sous-représentée au sein de la Commission. Rien ne saurait justifier un tel état de fait, étant donné que les habitants de l'Asie comptent actuellement pour plus de la moitié de la population mondiale et que la région abrite certaines des civilisations et certains des systèmes juridiques les plus anciens du monde. Si la Commission ne réagit pas à un tel déséquilibre, sa légitimité, son autorité et sa crédibilité en pâtiront. Réduire ce déficit de représentation devrait être l'un de ses objectifs institutionnels pour ce quinquennat.

Un autre déficit à combler concerne le multilinguisme. Selon un rapport, l'hindi est la troisième langue la plus parlée au monde après l'anglais et le mandarin. Les locuteurs de l'hindi sont trois fois plus nombreux que la population totale de l'Europe occidentale. Se pose la question de savoir si le droit international moderne, déjà jugé eurocentrique à certains égards, peut être considéré comme légitime alors que les besoins, les intérêts, les préoccupations et les aspirations de la population d'une civilisation ancienne, qui est aussi la cinquième économie mondiale continuent d'être ignorés. Les praticiens et les spécialistes du droit international plaident en faveur de l'inclusivité sous toutes ses formes, mais lorsqu'il s'agit de l'inclusivité dans le domaine même du droit international, ils sont incapables de regarder en face cette vérité qui dérange. Tant que ces déséquilibres fondamentaux n'auront pas été corrigés, les travaux de la Commission ne pourront avoir qu'un poids, un pouvoir et une influence limités.

En ce qui concerne le sujet à l'examen, à savoir le « règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties », M. Patel dit qu'une nouvelle tendance en Afrique et en Asie semble consister à offrir davantage de privilèges et d'immunités que ce qui est exigé dans le reste du monde. Par exemple, au sein de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la pratique selon laquelle l'État qui accueille une réunion régionale prend en charge les frais d'hébergement des chefs de délégation étrangère s'est établie, et semble en passe de s'établir également au sein de l'Association sud-asiatique de coopération régionale et de l'Assemblée interparlementaire de l'ASEAN. L'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique et la Commission de l'Union africaine sur le droit international ne se sont pas encore penchées sur la question des différends impliquant des organisations internationales.

En ce qui concerne les types précis de différends dont la Commission devrait traiter dans ses travaux sur le sujet, le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe a, lui, axé ses travaux dans ce domaine sur des questions d'actualité liées au règlement des demandes d'indemnisation présentées par des tiers à la suite d'un dommage personnel, d'un décès, d'une perte de biens ou d'un dommage qui serait imputable à une organisation internationale et aux recours effectifs dont disposent les requérants dans ces cas. Les événements récents impliquant la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti peuvent être pertinents à cet égard. Pendant les débats au sein de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, aucun État ne s'est opposé à l'inclusion de différends de cette nature dans les travaux de la Commission. En outre, le Modèle d'accord sur le statut des forces pour les opérations de la paix, tel qu'il figure dans l'étude d'ensemble du Secrétaire général sur toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects (A/45/594), contient des dispositions sur le règlement de ces deux types de différends.

S'agissant de la question des immunités des organisations internationales, toutes les institutions internationales sont créées pour atteindre des buts ou objectifs précis et se voient confier des fonctions ou des tâches précises à cet effet. Pour s'acquitter de leurs fonctions, les organisations internationales doivent avoir le pouvoir de modifier les droits et devoirs juridiques d'autres personnes. Ce pouvoir peut être explicite ou implicite et doit être exercé

dans le respect des limites fixées par les actes constitutifs de l'organisation ou par d'autres obligations juridiques internationales ou nationales imposées à l'organisation ou assumées par elle. Il importe donc de faire la différence entre les buts et objectifs d'une organisation internationale, qui peuvent être très larges, ses fonctions, qui sont plus précises, et les limites imposées à la manière dont elle peut s'en acquitter. Il ressort des travaux du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public à cet égard que l'immunité dont jouissent les organisations internationales reste un pilier du droit international, en plus d'être nécessaire à l'exécution de leurs missions essentielles. Restreindre cette immunité pourrait avoir des conséquences importantes, car cela pourrait entraîner une augmentation des demandes d'indemnisation et, partant, limiter les activités et opérations des organisations internationales. Selon les travaux que le Comité juridique interaméricain de l'Organisation des États américains a consacrés à la pratique internationale en la matière, les organisations internationales devraient mettre en place d'autres modes de traitement des réclamations émanant de particuliers, dans le cas où les traités ou statuts qui les régissent ne prévoient pas de mécanisme de règlement des différends. Elles pourraient notamment se doter de dispositifs permettant de soumettre les différends à l'arbitrage, souscrire des polices d'assurance suffisantes pour couvrir les dommages potentiels et envisager la possibilité de renoncer à l'immunité dans l'intérêt de la justice.

En ce qui concerne la méthode à retenir et la question de l'importance d'une analyse de l'immunité *ratione materiae*, ou immunité fonctionnelle, des organisations internationales, M. Patel souligne que, pour déterminer les fonctions d'une organisation internationale, il faut procéder à une analyse minutieuse de ses actes constitutifs et de sa pratique. La manière logique de circonscrire l'immunité fonctionnelle d'une organisation internationale est de se référer à ses fonctions telles qu'elles sont définies dans ses actes constitutifs, ou d'analyser sa pratique ultérieure, puis de déterminer si l'exercice de ces fonctions serait entravé si une juridiction nationale devait statuer sur les réclamations déposées. En ce qui concerne la catégorisation, il pourrait y avoir plusieurs catégories de différends impliquant des organisations internationales. La question est de savoir comment le Rapporteur spécial pourrait analyser et classer les différents mécanismes qui existent pour le règlement pacifique des différends internationaux, tels que la négociation, les consultations, les bons offices, l'arbitrage et les mécanismes judiciaires, et, s'il devait se livrer à cet exercice, sur quels critères il évaluerait les différentes options. Il pourrait par exemple retenir les critères d'indépendance, d'équité du procès, d'impartialité judiciaire et d'autonomie décisionnelle.

L'un des aspects les plus importants des travaux de la Commission sur le sujet concerne la question de savoir si les différends de droit privé relèvent du sujet. La référence aux « différends internationaux » pouvant être comprise comme excluant les différends de droit privé, il est nécessaire d'approfondir la réflexion sur ce point. Le postulat actuel, qui est que le sujet couvre les deux types de différends, a recueilli une certaine adhésion au sein de la Sixième Commission. Bien entendu, les différends de droit privé soulèvent de nombreuses questions de droit international, comme l'immunité de juridiction ou l'obligation, énoncée dans plusieurs traités, de prévoir des modes de règlement appropriés. La section 29 de l'article VIII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose que « [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 ». L'article VII du Modèle d'accord sur le statut des forces dispose que « [s]auf disposition contraire du paragraphe 53, une commission permanente des réclamations créée à cet effet statue sur tout différend ou toute réclamation relevant du droit privé auquel l'opération de maintien de la paix des Nations Unies ou l'un de ses membres est partie et à l'égard duquel les tribunaux du [pays/territoire hôte] n'ont pas compétence en raison d'une disposition du présent Accord ». Il ressort clairement des déclarations faites à la Sixième Commission que la plupart des États sont favorables à l'inclusion des différends de droit privé dans le champ d'application du sujet et que la notion d'immunité est peut-être une construction limitée. En outre, les différends de droit privé sont souvent mentionnés dans les clauses concernant le règlement des différends qui figurent dans les conventions internationales et sont souvent examinés au regard des immunités.

À titre d'exemple de pratique étatique, M. Patil dit qu'une étude a montré que les clauses concernant le règlement des différends incluses dans les traités indiens s'appliquaient

aux différends de nature commerciale et aux différends de droit privé. La question des immunités des organisations internationales est également très controversée en Inde. L'exemple susmentionné pourrait justifier d'inclure les différends de droit privé dans le champ d'application du sujet. La Commission devrait néanmoins analyser soigneusement les effets que le règlement de ces différends aurait sur les pays qui fournissent des contingents pour les opérations de maintien de la paix. Ainsi, dans le cas de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, c'est le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui est l'institution responsable au premier chef, et non le pays qui fournit des contingents. En ce qui concerne les organisations internationales basées en Inde, les accords de siège conclus entre l'État et l'Alliance internationale pour l'énergie solaire, la South Asian University et l'Organisation juridique consultative pour les pays d'Asie et d'Afrique contiennent des dispositions relatives au règlement des différends contractuels ou de droit privé, y compris les conflits de personnel dans le cadre desquels les immunités ont été levées. Toute décision de lever l'immunité reste néanmoins fondée sur une évaluation subjective et il n'existe pas de précédent pour une telle décision en Inde. Les orientations du Rapporteur spécial et de la Commission à cet égard seront donc très utiles en ce qu'elles permettront de fournir des précisions aux États et aux tribunaux nationaux.

Il est également nécessaire de donner des orientations sur l'application des immunités fonctionnelles des organisations internationales et de délimiter plus clairement la portée de ces immunités. Les immunités visées par l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et prévues dans certaines conventions et certains accords doivent être clairement circonscrites afin d'éviter que les immunités fonctionnelles ne deviennent des immunités absolues. Les tribunaux ne sont parvenus à lever le voile institutionnel qu'en matière pénale et pour les différends pécuniaires ou liés à l'emploi. Si la notion de fonctionnalisme a parfois été mobilisée pour déterminer la portée des immunités des organisations internationales, elle n'a pas joué de rôle majeur dans la délimitation de ces immunités en général.

En ce qui concerne d'autres mécanismes d'accès à la justice, M. Patel dit qu'en raison du fonctionnement des immunités des organisations internationales, les régimes réglementaires qui régissent les organisations internationales intègrent un biais structurel : alors qu'une organisation internationale est libre de s'adresser à un tribunal national pour faire valoir ses droits, une personne qui souhaite déposer une plainte contre une organisation internationale ne peut pas le faire aisément. Bien qu'il ne soit pas inadmissible au regard du droit international, ce biais structurel bien ancré favorise l'organisation en la mettant à l'abri de toute poursuite. Pour contrer ce biais et garantir l'exercice du pouvoir institutionnel, il faut que les organisations internationales soient légalement tenues d'assurer aux personnes lésées par leurs actions un accès à la justice. Compte tenu de l'abondance de la pratique conventionnelle et étatique et de la jurisprudence à cet égard, il serait utile d'élaborer des orientations sur l'application et l'interprétation des actes et accords constitutifs.

Il est nécessaire d'élaborer des définitions à caractère constitutif plutôt que restrictif. Les éléments constitutifs guideront les tribunaux nationaux qui traitent des questions liées aux immunités des organisations internationales. Ils permettront de délimiter plus précisément la portée des définitions des termes « différend », « règlement des différends » et « organisation internationale ». En outre, les éléments constitutifs positifs, à côté d'éléments négatifs, aideront les tribunaux nationaux à déterminer s'il convient ou non d'accorder l'immunité.

En ce qui concerne les différends internationaux, plusieurs affaires portées devant la Cour internationale de Justice sont d'une grande valeur, notamment l'affaire des *Concessions Mavrommatis en Palestine*, les affaires relatives au *Sud-Ouest africain*, l'affaire de l'*Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, l'affaire relative à la *Licéité de l'emploi de la force (Serbie-et-Monténégro c. Belgique)* et l'affaire relative aux *Immunités et procédures pénales (Guinée équatoriale c. France)*. La notion d'« organisation internationale » est bien établie en droit : elle renvoie à toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité internationale propre. Toutefois, le champ d'application de la définition d'une organisation internationale devrait être précisé de manière à ce que les missions de maintien de la paix ne soient pas incluses, car la nécessité de maintenir un plus grand niveau d'autonomie dans l'exécution du mandat de ces missions est une norme a priori.

Les modes de règlement pacifique des différends comprennent généralement la négociation, les bons offices, la conciliation et la médiation, mais les travaux sur le sujet peuvent également porter sur les méthodes judiciaires ou quasi-judiciaires de règlement des différends et celles qui font appel à des tierces parties indépendantes, en général des tribunaux judiciaires ou arbitraux. La pratique des États d'Asie et d'Afrique révèle une préférence pour la consultation et les négociations, suivies par l'arbitrage. Il est toutefois nécessaire d'étudier plus avant les différents moyens de règlement des différends, y compris ceux énumérés à l'Article 33 de la Charte des Nations Unies. Il convient d'évaluer la pertinence de ces moyens à l'aune des principes d'indépendance de la justice, d'autonomie décisionnelle, d'indépendance personnelle des juges, d'impartialité, d'équité, d'égalité d'accès, d'égalité des moyens, de célérité, d'efficacité du recours et d'accès aux mécanismes d'appel.

En ce qui concerne le résultat des travaux sur le sujet, il serait utile que le Rapporteur spécial donne un aperçu des avantages et des inconvénients de chacune des possibilités. M. Patel fait remarquer que le nombre d'organisations internationales dans la région Asie-Pacifique augmente depuis 1995 et qu'il est actuellement de 63. Étudier et analyser la pratique, la doctrine et la jurisprudence de ces 63 organisations internationales garantirait la représentativité du résultat des travaux du Rapporteur spécial et de la Commission.

M. Lee félicite le Rapporteur spécial pour son premier rapport sur le règlement des différends internationaux auxquels des organisations internationales sont parties, qui est un modèle d'érudition. Le droit des organisations internationales est un domaine qui présente beaucoup d'incertitudes et d'ambiguïtés, et la variété et la diversité des organisations internationales ne font que compliquer la tâche des spécialistes et des praticiens du droit international qui tentent d'en préciser les contours. Le bilan peu impressionnant de la Commission en ce qui concerne les travaux qu'elle a consacrés aux organisations internationales s'explique probablement par la nature insaisissable du droit des organisations internationales. À cet égard, la Commission devrait se garder de tomber dans le piège d'un débat conceptuel abstrait, à moins que celui-ci soit absolument nécessaire, et adopter plutôt une approche pragmatique du sujet.

Il existe une importante asymétrie entre le rôle toujours croissant des organisations internationales, d'une part, et le régime encore sous-développé de la responsabilité de ces organisations ou de leur obligation de rendre des comptes, d'autre part. À la suite d'événements récents, notamment une série d'affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme et les problèmes liés à l'épidémie de choléra en Haïti, la communauté internationale a pris pleinement conscience de cette asymétrie, ce qui a favorisé un rééquilibrage du droit et de la pratique s'agissant de la responsabilité des organisations internationales ou de leur obligation de rendre des comptes. M. Lee dit que pour ces raisons, il se félicite que la Commission ait inscrit ce sujet à son ordre du jour, car ses travaux dans ce domaine donneront aux États, aux organisations internationales et aux autres parties concernées la possibilité de travailler ensemble pour recueillir des informations, échanger des opinions et enfin concevoir de meilleurs moyens de remédier au problème, ce qui permettra de renforcer la légitimité et le fonctionnement des organisations internationales.

La question clef posée dans le premier rapport du Rapporteur spécial est celle de la délimitation du champ d'application du sujet. Pour y répondre, il importe de prendre en compte l'historique et le contexte du sujet. Dans le plan d'étude sur le sujet établi en 2016 (A/71/10, annexe A), Sir Michael Wood a adopté une approche plutôt restrictive pour la question du champ d'application, suggérant que par « différends auxquels des organisations internationales sont parties », il fallait comprendre « les différends entre des organisations internationales et des États (Membres et non-Membres) et les différends entre organisations internationales » et non les « différends mettant en cause le personnel d'organisations internationales » – à propos desquels il a utilisé le terme « droit administratif international » – et les « questions découlant de l'immunité des organisations internationales ». Quant à savoir si certains différends de droit privé, comme ceux découlant d'un contrat ou d'un fait dommageable commis par ou contre une organisation internationale, pourraient aussi être couverts, il a proposé que la Commission reporte sa décision à plus tard. M. Lee dit qu'il est d'accord avec Sir Michael Wood en ce qui concerne le « droit administratif international ». Bien que la question de l'immunité des organisations

internationales fasse inévitablement partie du contexte du sujet, il serait difficile de l'examiner directement dans le cadre du mandat actuellement confié à la Commission.

Le Rapporteur spécial a proposé d'inclure les « différends de droit privé » dans le champ d'application du sujet, ce que la Commission semble avoir déjà approuvé. M. Lee dit qu'il appuie en principe cette proposition, car des préoccupations concernant un déni de justice ou un refus d'accès à la justice apparaissent lorsqu'un différend oppose une organisation internationale et une partie privée. Cependant, le Rapporteur spécial souhaitera peut-être préciser le sens du terme « différends de droit privé », car cette notion semble trop large et peut donner lieu à des malentendus. Il pourrait être nécessaire d'établir une distinction entre les « différends de droit privé » et les « différends à caractère privé ». Dans le plan d'étude de 2016, Sir Michael Wood a fait référence à un point inscrit à l'ordre du jour du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe en 2015, à savoir « Règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie ». Les « différends à caractère privé », c'est-à-dire les différends avec des parties privées, semblent être distincts des « différends de droit privé », c'est-à-dire des différends fondés sur le droit privé. Si les « différends de droit privé » étaient inclus sans réserve dans le champ d'application du sujet, celui-ci pourrait devenir trop vaste.

M. Lee propose d'inclure dans le champ d'application du sujet les « différends à caractère privé » qui, pour reprendre la formule utilisée dans le plan d'étude de 2016, « naissent d'une relation régie par le droit international ». Les différends avec des parties privées auxquels une organisation internationale est partie et ayant d'importantes conséquences sur les droits de l'homme relèveraient de la catégorie des « différends internationaux avec des parties privées auxquels une organisation internationale est partie ». Par exemple, lors de sa réunion de 2015, le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public a mentionné le « règlement des réclamations de tiers pour préjudice corporel ou décès et pour perte de biens ou dommages prétendument causés par une organisation internationale, et sur les recours effectifs ouverts aux requérants dans ces situations ». Cette catégorie serait une candidate idéale à l'inclusion dans le champ du sujet.

M. Lee dit que compte tenu de ce qui précède, il hésite à appuyer ce que certains membres ont proposé, à savoir que « différends internationaux » soit remplacé par « différends » dans l'intitulé du sujet. Il est toutefois favorable à la suggestion du Rapporteur spécial d'élargir le champ d'application du sujet.

Le Rapporteur spécial a consacré une partie importante de son rapport à la question des définitions et a procédé à une analyse approfondie de certaines notions fondamentales du droit international avant de proposer des définitions révisées pour les termes « organisation internationale » et « différend ». M. Lee dit qu'il comprend que le Rapporteur spécial souhaite adapter les définitions de ces termes afin d'assurer une meilleure adéquation entre les notions et le sujet traité. Il partage néanmoins certaines des réserves exprimées par d'autres membres à cet égard. En ce qui concerne la définition d'« organisation internationale », il préférerait que l'on conserve la définition figurant à l'alinéa a) de l'article 2 des articles sur la responsabilité des organisations internationales. Non seulement cette définition semble répondre dans une large mesure à la préoccupation du Rapporteur spécial, mais en conservant la définition établie, la Commission s'épargnerait un long débat sur la notion abstraite de « personnalité juridique internationale ». Il en va de même pour la définition de « différend ». Malgré les réserves émises à l'égard de la définition retenue dans l'affaire des *Concessions Mavrommatis*, il conviendrait d'appliquer le principe de *quiescent non movere*. Le Rapporteur spécial pourrait alors faire part de sa préoccupation concernant les définitions existantes dans le commentaire. S'agissant de la définition de « règlement des différends », et comme cela a déjà été souligné, la proposition du Rapporteur spécial ressemble plus à une illustration qu'à une définition.

En ce qui concerne la forme à donner au résultat des travaux de la Commission sur le sujet, M. Lee dit qu'il pense comme le Rapporteur spécial qu'un ensemble de directives serait approprié. Il souscrit largement à l'explication que celui-ci a reprise du Guide de la pratique sur les réserves aux traités de 2011, à savoir que les directives ne sont pas « un instrument contraignant, mais [...] un *vade-mecum* », une trousse à outils dans laquelle les destinataires du texte devraient trouver des réponses à leurs questions pratiques. Il pourrait toutefois s'avérer nécessaire de souligner la différence entre le Guide de la pratique de 2011 et le

résultat attendu des travaux sur le sujet à l'examen. Les éléments normatifs contraignants relatifs aux réserves aux traités sont contenus dans les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ; le Guide de la pratique n'a, en lui-même, aucune force normative contraignante distincte ou supplémentaire. M. Lee dit qu'il n'est pas convaincu que la même chose soit vraie pour le résultat des travaux sur le sujet à l'examen. L'un des fondements conceptuels du sujet est que l'état de droit doit être respecté par les organisations internationales, qui peuvent actuellement l'ignorer en invoquant, notamment, des immunités juridictionnelles. Le futur projet de directives sur le sujet, pour autant qu'il confirme que l'état de droit s'applique aux organisations internationales, constituera donc plus qu'un ensemble de recommandations *de lege ferenda* ou un simple *vade-mecum*.

M. Lee dit qu'il attend avec intérêt l'étude du secrétariat sur la pratique des États et des organisations internationales eu égard à leurs différends internationaux et leurs différends de droit privé. Il partage l'avis de M. Patel selon lequel il importe de rassembler des exemples de la pratique d'organisations internationales basées en Afrique et en Asie.

M. Vázquez-Bermúdez dit que le premier rapport du Rapporteur spécial offre une base solide aux travaux de la Commission sur le sujet. Il comprend un résumé très utile des principaux aspects des travaux que l'Institut de droit international, l'Association de droit international et la Commission elle-même ont menés sur certains aspects du sujet. Il s'inscrit dans le droit fil des travaux antérieurs de la Commission sur les questions juridiques relatives aux organisations internationales et vient les compléter. Les résultats des travaux de la Commission sur le sujet seront très utiles pour les très nombreuses organisations internationales apparues ces dernières décennies, ainsi que pour les États qui sont parties à des différends impliquant des organisations internationales ou qui négocient des clauses concernant le règlement des différends dans le cadre de traités avec de telles organisations.

Dans son projet de directive 1, le Rapporteur spécial a cherché à élargir le champ d'application du sujet en omettant de qualifier les différends d'« internationaux », alors que l'intitulé du sujet et le plan d'étude de 2016 font tous deux référence aux « différends internationaux ». Il a également fait remarquer que, dans la pratique, les différends de droit privé représentaient une grande part des différends auxquels des organisations internationales étaient parties et soulevaient de nombreuses questions de droit international, telles que l'immunité de juridiction ou l'obligation de prévoir des modes de règlement appropriés. M. Vázquez-Bermúdez dit que la proposition du Rapporteur spécial lui semble raisonnable, surtout dans la perspective de fournir un résultat utile tant pour les organisations internationales que pour les États : en effet, l'utilité des travaux serait fortement limitée si le sujet ne portait que sur les différends internationaux. Il souscrit donc à la formulation proposée par le Rapporteur spécial pour le projet de directive 1, même si, d'un point de vue purement rédactionnel, la forme verbale « porter sur » (*concern*, en anglais) semble plus appropriée que « s'appliquer au », « *concern* » ayant été utilisé dans les directives sur la protection de l'atmosphère et dans le projet de directives sur l'application à titre provisoire des traités. En outre, le projet de directive 1 pourrait s'intituler simplement « Champ d'application », conformément à la pratique récente de la Commission.

Si le champ d'application du projet de directives est élargi, il sera nécessaire de modifier, en temps utile, l'intitulé du sujet en supprimant le qualificatif « international », ainsi que d'autres membres de la Commission l'ont déjà suggéré. Néanmoins, il est peut-être préférable d'attendre que le Rapporteur spécial ait présenté les types de différends qui seront visés avant de changer le titre du sujet.

En ce qui concerne le résultat des travaux de la Commission sur le sujet, la suggestion du Rapporteur spécial d'adopter un projet de directives semble appropriée. Il convient toutefois de garder à l'esprit que les directives font essentiellement office de guide de la pratique des États et des organisations internationales et ne sont pas synonymes de « recommandations ». Les directives ont un contenu normatif et peuvent parfois refléter des normes et principes établis du droit international, comme c'est par exemple le cas du Guide de la pratique sur les réserves aux traités, des directives sur la protection de l'atmosphère et du Guide de l'application à titre provisoire des traités. Cela étant dit, M. Vázquez-Bermúdez appuie le renvoi du projet de directive 1 au Comité de rédaction.

En ce qui concerne les définitions, le Rapporteur spécial rappelle dans son rapport que, dans le contexte du droit des traités, la Commission avait défini les « organisations internationales » simplement comme des « organisations intergouvernementales », principalement dans le but de les différencier des organisations non gouvernementales. Toutefois, dans le cadre de ses travaux sur la responsabilité des organisations internationales, elle avait décidé d'adopter une définition plus complète. L'alinéa a) de l'article 2 des articles de 2011 sur la responsabilité des organisations internationales définit une organisation internationale comme « toute organisation instituée par un traité ou un autre instrument régi par le droit international et dotée d'une personnalité juridique internationale propre » et précise qu'« une organisation internationale peut comprendre parmi ses membres des entités autres que des États ». Le Rapporteur spécial a estimé que l'examen du sujet par la Commission était l'occasion d'adopter une nouvelle définition. M. Vázquez-Bermúdez dit qu'il ne voit pas l'intérêt d'élaborer une nouvelle définition, car celle de 2011, bien qu'elle ne soit pas optimale, reste valide pour le sujet du règlement des différends. La définition de 2011 remplit l'objectif de spécifier ce qu'est une organisation internationale et de la distinguer des organisations non gouvernementales et des entreprises opérant au niveau international. Un élément important de la définition de 2011 est le fait que les organisations internationales sont instituées par des traités ou d'autres instruments régis par le droit international, tels que les résolutions d'organes internationaux. Un autre élément important qui devrait être conservé est le fait que les organisations internationales sont dotées d'une personnalité juridique internationale propre. En d'autres termes, la personnalité juridique internationale de l'organisation est distincte de celle de ses membres. Troisième élément intéressant de la définition de 2011, le fait que les organisations internationales peuvent compter parmi leurs membres des entités autres que des États. Cette partie de la définition n'exclut pas les cas exceptionnels, comme celui mentionné dans le rapport, où une organisation internationale ne compte que d'autres organisations internationales parmi ses membres.

Dans la nouvelle définition proposée par le Rapporteur spécial, la notion d'« autres entités » est trop large, car elle pourrait inclure des organisations internationales et d'autres entités qui n'ont pas de personnalité juridique internationale. M. Vázquez-Bermúdez dit qu'il comprend pourquoi le Rapporteur spécial propose une nouvelle définition, mais que l'adoption de celle-ci risque de poser plus de problèmes qu'elle n'en résoudra et de donner lieu à des interprétations contradictoires et à des débats doctrinaux. Il partage donc les réserves déjà exprimées à cet égard par M. Forteau et d'autres.

M. Vázquez-Bermúdez dit que, bien qu'une définition du terme « différend » puisse être utile, il n'est pas convaincu qu'elle soit nécessaire. Il convient qu'un « différend » puisse être défini comme un désaccord sur un point de droit ou de fait, mais la référence à un désaccord sur un point de politique n'est pas claire. La deuxième partie de la définition proposée pose également problème. Si un mode obligatoire de règlement des différends, tel que l'arbitrage, a été convenu, il suffit que l'une des parties estime qu'il y a un différend et qu'elle ait recours à ce mode de règlement. Toutefois, si aucun mode de ce type n'a été convenu, il peut arriver qu'une partie formule une réclamation ou une assertion et que l'autre partie affirme simplement qu'il n'y a pas de différend. En outre, toute définition du terme « différend » dans le contexte du règlement des différends impliquant des organisations internationales pourrait potentiellement être considérée comme une définition de nature générale, ce qui pourrait avoir des répercussions dans le contexte des différends entre États ou entre États et investisseurs étrangers, par exemple.

La troisième définition proposée par le Rapporteur spécial concerne le terme « règlement des différends ». Toutefois, la proposition s'apparente davantage à une liste indicative de moyens pacifiques de règlement des différends qu'à une définition. Cela étant dit, M. Vázquez-Bermúdez estime comme d'autres membres qu'elle pourrait être utile si elle permettait d'aider les États et les organisations internationales à élaborer des clauses types concernant le règlement des différends.

Le Rapporteur spécial pourrait envisager, au lieu de proposer des définitions, de se référer, dans un commentaire général et introductif au projet de directives ou dans le commentaire du projet de directive 1, à la définition d'une organisation internationale retenue dans les articles de 2011 sur la responsabilité des organisations internationales, en ajoutant

quelques explications supplémentaires. Il pourrait également développer dans ce commentaire les notions de différends et de moyens pacifiques de règlement des différends, sans qu'il soit nécessaire de les définir en tant que tels dans les directives. Le Rapporteur spécial souhaitera peut-être attendre que tous les projets de directive soient achevés avant de décider s'il est nécessaire ou non d'inclure des définitions. En tout état de cause, M. Vázquez-Bermúdez soutiendra le renvoi du projet de directive 2 au Comité de rédaction si c'est ce que le Rapporteur spécial souhaite faire, compte tenu du débat en plénière et sans préjudice de la décision que le Comité prendra quant à l'opportunité d'adopter ou non de telles définitions.

Il importe de rappeler que, pour le sujet sur l'immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État, plusieurs propositions de définitions avaient été renvoyées au Comité de rédaction et lorsque celui-ci a repris l'examen des définitions proposées une fois l'ensemble du projet d'articles achevé, seules certaines d'entre elles ont été adoptées, tandis que les autres ont été traitées dans les commentaires.

Enfin, M. Vázquez-Bermúdez dit qu'il souscrit au programme de travail futur proposé par le Rapporteur spécial.

M. Galindo dit qu'il se réjouit de voir que le Rapporteur spécial a utilisé des sources en différentes langues pour établir son rapport. Il ne peut y avoir de justice en droit international que si la diversité des langues du monde est prise en compte et si les différents peuples jouissent d'un accès équitable à la connaissance.

M. Galindo dit qu'il partage le point de vue du Rapporteur spécial sur les différends de droit privé. Ceux-ci doivent toutefois être définis avec précision et pas simplement présentés en opposition aux différends de droit public. Parce que les organisations internationales doivent agir conformément au principe de fonctionnalité et que toutes leurs actions, qu'elles soient publiques ou privées, doivent avoir trait aux buts et objectifs qui leur ont été fixés par leurs membres dans un acte constitutif approprié, toute décision de s'intéresser aux différends de droit privé ne pourra servir de prétexte pour permettre aux organisations internationales d'accomplir des actions *ultra vires*.

Le résultat des travaux de la Commission aura davantage d'influence s'il ne prend pas la forme d'un projet d'articles. Il est difficile d'imaginer que l'Assemblée générale prenne des décisions aboutissant à un instrument international contraignant sur le sujet, compte tenu de la diversité des organisations internationales en ce qui concerne le type, la taille et d'autres caractéristiques, et de la variété des différends auxquels elles peuvent être parties.

Au paragraphe 35 de son rapport, le Rapporteur spécial cite certaines organisations internationales comme exemples d'institutions auxquelles les États membres ont transféré des pouvoirs. Par ailleurs, à la note de bas de page 122, il cite la définition retenue dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, selon laquelle les organisations internationales sont des organisations intergouvernementales auxquelles des États ont transféré des compétences sur des questions particulières. On peut néanmoins douter du fait qu'un transfert de pouvoirs soit assimilable à un transfert de compétences. S'agissant en tout cas du Marché commun du Sud (MERCOSUR), qui est l'une des organisations citées en exemple au paragraphe 35, on peut dire, dans un sens très général, que les États lui ont transféré des pouvoirs, comme ils le feraient pour toute organisation internationale dont ils sont membres. Le transfert de compétences est quant à lui lié à la notion de supranationalité et au transfert de pouvoirs souverains qui appartenaient auparavant aux États. Dans le cas du MERCOSUR, ses membres ne lui ont pas transféré de pouvoirs souverains et la définition figurant dans la note de bas de page 122 n'est pas adaptée. Le Rapporteur spécial aurait pu indiquer que le Protocole additionnel au Traité d'Asunción sur la structure institutionnelle du MERCOSUR accordait expressément au MERCOSUR la personnalité juridique internationale.

La Commission devrait faire montre de prudence s'agissant de proposer une nouvelle définition plus large du terme « organisation internationale ». Bien que, comme indiqué au paragraphe 54 du rapport, la définition contenue dans les articles sur la responsabilité des organisations internationales ne fasse pas référence à l'existence d'organes, celle-ci peut clairement se déduire de la référence à la « personnalité juridique internationale » de l'organisation figurant dans cette définition. En outre, étant donné que bon nombre des

différends impliquant des organisations internationales concernent des faits internationalement illicites commis par celles-ci, l'utilisation d'une définition différente de celle énoncée dans les articles sur la responsabilité des organisations internationales pourrait, dans la pratique, prêter à confusion. De plus, parce qu'un traité ou un instrument instituant une organisation internationale peut très bien disposer que c'est le droit national et non le droit international qui s'applique aux relations juridiques de l'organisation, il est crucial que la définition contienne une référence à la personnalité juridique internationale, car celle-ci indiquerait que les relations juridiques de l'organisation, comme le traité ou l'instrument qui l'institue, sont régis par le droit international.

Une définition large pourrait compliquer davantage la tâche consistant à distinguer les organisations internationales des organes conventionnels. La définition proposée dans le rapport semble étayer l'argument selon lequel le terme « organisations internationales » inclut des organes tels que les conférences des parties – comme celle qui est prévue par le récent projet d'accord se rapportant à la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, et qui sera capable de créer des organes subsidiaires et d'adopter un budget et des décisions relatives à l'application de l'accord – et les organes créés en vertu d'un instrument international relatif aux droits de l'homme, qui ont des fonctions juridictionnelles quasi-judiciaires et dont on peut penser qu'ils expriment une volonté distincte de celle de leurs membres lorsqu'ils formulent des constatations sur des communications émanant de particuliers ou rédigent des observations générales. On pourrait partiellement dissiper cette préoccupation en ajoutant les mots « et possédant par là même une personnalité juridique internationale propre » à la définition proposée.

Le critère de « connaissance objective » mentionné au paragraphe 66 semble n'avoir de fondement ni dans le droit international coutumier ni dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice, étant donné la courte majorité avec laquelle la Cour a tranché l'affaire des *Obligations relatives à des négociations concernant la cessation de la course aux armes nucléaires et le désarmement nucléaire (Îles Marshall c. Inde)*, citée dans la note de bas de page correspondante.

Le Rapporteur spécial affirme au paragraphe 72 qu'en règle générale, les différends non juridiques sont réglés par des moyens dont le caractère juridique est moins manifeste, ce qui est problématique à la fois parce que cette affirmation repose sur une distinction quelque peu compliquée entre les moyens politiques et juridiques de règlement des différends internationaux et parce qu'elle sous-entend que les moyens politiques sont moins juridiques que l'arbitrage ou le règlement judiciaire. Le règlement des différends n'est pas défini par le mode de règlement choisi, mais par l'attachement des parties qui recherchent un règlement aux règles et principes juridiques. De même, il est problématique de parler, comme le Rapporteur spécial le fait au paragraphe 77, d'une apparente évolution des méthodes de règlement des différends – les tentatives de règlement entre parties diminuant face à l'implication croissante de tiers –, car la présence d'un tiers n'est pas en soi le signe que le différend est réglé.

M^{me} Ridings dit qu'elle salue l'approche systématique et collaborative adoptée par le Rapporteur spécial. Des membres de la Commission ont déjà souligné l'importance des organisations internationales en tant que mécanismes permettant aux États de coopérer en vue de régler des questions pressantes d'intérêt international et régional. Les organisations internationales vont des organisations régionales d'intégration économique, qui sont dotées d'une grande autonomie et entretiennent des relations indépendantes entre elles et avec des tiers, aux organisations qui s'acquittent des fonctions qui leur sont déléguées par leurs membres, représentent les points de vue de ces derniers et n'ont que peu, voire pas, de pouvoir discrétionnaire propre. Le champ d'application du sujet devrait couvrir les organisations internationales, y compris les nombreuses organisations dirigées par leurs membres dans diverses régions du monde, qui ont la capacité d'agir au niveau international et avec lesquelles des différends potentiels peuvent survenir.

Les résultats des travaux de la Commission devraient présenter un intérêt pratique pour les organisations internationales, leurs États membres, les États tiers qui interagissent avec elles et la communauté internationale. Dans la mesure du possible, ils devraient être fondés sur la pratique de ces organisations. **M^{me} Ridings** dit accueillir avec intérêt le

questionnaire décrit dans la note de bas de page 5 du rapport et espérer qu'il a été largement diffusé, y compris auprès d'organisations internationales moins connues, dans toutes les régions du monde. Elle appuie la proposition de M. Jalloh de mentionner ce questionnaire dans le guide analytique sur le site Web de la Commission.

Les différends de droit privé devraient relever du champ d'application du sujet. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des relations juridiques que les organisations internationales entretiennent avec des parties privées, ces différends sont peut-être plus fréquents que ceux qui opposent des organisations internationales et des États. Les différends de droit privé peuvent également soulever des questions importantes liées à l'immunité de juridiction qui doivent parfois être réglées afin que les parties privées concernées puissent obtenir réparation.

Il convient toutefois de délimiter précisément ce que recouvre la notion « différends de droit privé ». L'expression figure à la section 29 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et a ensuite été reprise à la section 31 de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (« différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'institution spécialisée serait partie »). Dans le plan d'étude de 2016, bien qu'il ait reporté à une date ultérieure la question de savoir si certains différends de droit privé, comme ceux découlant d'un contrat ou d'un fait dommageable, pourraient être couverts, Sir Michael Wood s'est concentré sur les différends internationaux nés de relations régies par le droit international. Pour qu'un différend relève du sujet, il ne suffit pas qu'il oppose une organisation internationale à une partie privée. M^{me} Ridings dit qu'elle partage l'avis de M. Akande selon lequel le différend devrait faire intervenir le droit international d'une manière ou d'une autre, et celui de M. Paparinskis selon lequel la Commission devrait indiquer expressément les hypothèses qu'elle a retenues et le raisonnement qu'elle a suivi pour délimiter le champ d'application du sujet.

Le titre du sujet doit correspondre au champ d'application. Les mots « différends internationaux » pourraient être remplacés par « différends » dans le titre, mais la raison de ce changement devrait être clairement expliquée.

M^{me} Ridings dit qu'elle pense comme le Rapporteur spécial que le résultat des travaux de la Commission ne devrait pas prendre la forme d'un projet d'articles. Les États et les organisations internationales gagneraient à disposer d'orientations sur le règlement des différends auxquels des organisations internationales sont parties et, comme indiqué dans le rapport, des directives pourraient servir de trousse à outils dans laquelle les parties concernées pourraient trouver des réponses à des questions pratiques. Cette trousse pourrait, par exemple, inclure des clauses types pour des contrats entre organisations internationales et parties privées. Toutefois, la Commission devra indiquer clairement ce qu'elle entend par « directives » et être en mesure de revenir sur sa décision initiale concernant la forme à donner au résultat. Il faudrait débattre plus largement, dans un autre cadre, des différentes formes que pourraient prendre les résultats des travaux de la Commission, de ce qui les différencie les unes des autres et des raisons d'en choisir une plutôt qu'une autre.

L'une des questions les plus importantes que la Commission doit examiner est celle de la définition d'« organisation internationale ». Manifestement, ce terme n'inclut ni les organisations non gouvernementales, ni les entreprises transnationales ou multinationales. Il couvre un large éventail d'organisations intergouvernementales, qui devraient être englobées dans la définition. La Commission devrait dépasser sa définition circulaire initiale, qui présente les « organisations internationales » simplement comme des « organisations intergouvernementales ».

La Commission ne devrait pas nécessairement conserver une définition qu'elle a précédemment utilisée si celle-ci ne remplit plus utilement sa fonction. En ce qui concerne la définition proposée par le Rapporteur spécial, les deux premiers éléments – à savoir qu'une organisation internationale doit être une entité instituée par des États et/ou d'autres entités et qu'elle doit être instituée sur la base d'un traité ou d'un autre instrument régi par le droit international – ne posent pas de problème. M^{me} Ridings dit qu'elle comprend que les mots « et/ou d'autres entités » se réfèrent uniquement à d'autres organisations internationales, y compris à des organisations régionales d'intégration économique telles que l'Union

européenne, qui ont été parties à l'institution, par voie de traité, d'autres organisations internationales. Toutefois, à l'instar de certains orateurs l'ayant précédée, elle est mal à l'aise avec le dernier des trois éléments de la définition proposée, à savoir qu'une organisation internationale doit être dotée d'au moins un organe capable d'exprimer une volonté distincte de celle de ses membres. Il n'est pas problématique de dire que l'organisation doit être dotée d'« au moins un organe », mais il est préoccupant que cet organe doive être capable d'exprimer une volonté distincte ou séparée de celle des membres de l'organisation.

M^{me} Ridings dit qu'elle prend acte du débat entre les théories volontariste et objectiviste du droit des organisations internationales, ainsi que du point de vue du Rapporteur spécial et d'autres personnes selon lequel pour qu'une entité soit une organisation internationale, elle doit avoir une volonté distincte et séparée de celle de ses membres. Un débat doctrinal sur la théorie des organisations internationales n'apporterait rien, et en incluant la volonté séparée et distincte en tant qu'élément constitutif d'une organisation internationale, on pourrait involontairement exclure du champ de la définition les organisations internationales qui, tout en ayant une personnalité juridique internationale reconnue, fonctionnent sur la base du consensus et servent de forums de coopération entre membres.

Le critère de volonté distincte est conforme à l'idée selon laquelle les organisations internationales sont des acteurs autonomes indépendants de leurs membres, une conception appropriée pour des organisations telles que l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, mais pas pour des organisations qui exercent des fonctions précises déléguées par leurs membres et sont dotées d'organes considérés par ces membres comme exprimant leur volonté collective, même lorsque ces organes agissent indépendamment d'eux. M^{me} Ridings dit que de telles organisations sont répandues dans sa région du monde et que les résultats des travaux de la Commission devraient être utiles à toutes les régions.

En outre, les États et organisations internationales qui connaissent mal la théorie des organisations internationales pourraient être déroutés par l'expression « exprimer une volonté distincte de celle de ses membres ». Il importe que la définition soit compréhensible en elle-même et facile à appliquer dans la pratique. Elle devrait donc faire référence à la possession de la personnalité juridique internationale, un élément généralement considéré comme essentiel à la notion d'organisation internationale.

M^{me} Ridings dit qu'elle est ouverte aux différents points de vue exprimés par les membres de la Commission sur la définition proposée du terme « différend » et la nécessité d'une telle définition. Elle comprend la logique qui voudrait que l'on restreigne la définition aux différends juridiques, mais aussi l'utilité pratique qu'il y aurait à élargir son champ d'application aux différends sur des points de fait ou de politique. Elle souhaiterait avoir des exemples des types de différends qui pourraient être couverts par ce champ d'application élargi. La définition proposée pour le terme « règlement des différends » lui semble appropriée, étant donné qu'elle est manifestement fondée sur le texte de l'Article 33 de la Charte des Nations Unies.

M^{me} Ridings dit qu'elle approuve le renvoi au Comité de rédaction des projets de directive contenus dans le rapport.

La séance est levée à 11 h 35.