

Document:-
A/CN.4/195 and Add.1

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

sujet:
Relations entre les Etats et les organisations internationales

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1967, vol. II

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

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

[Point 2 de l'ordre du jour]

DOCUMENTS A/CN.4/195 ET ADD.1

Deuxième rapport par M. Abdullah El-Ezian, rapporteur spécial

[Texte original en anglais]
[7 avril 1967 *]

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
INTRODUCTION	
A. Les bases du présent rapport	1-7
B. Champ du présent rapport et organisation des travaux futurs	8-11
I. — RÉSUMÉ DES DÉBATS DE LA COMMISSION À SES QUINZIÈME ET SEIZIÈME SESSIONS	
A. Remarques préliminaires	12-16
B. Interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale	17-24
C. Principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales .	25-28
D. Le droit diplomatique des organisations internationales	29-39
II. — PROBLÈMES GÉNÉRAUX RELATIFS AU DROIT DIPLOMATIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
A. Généralités	40-42
B. La place de la coutume dans le droit des immunités internationales	43-48
C. Accréditation de représentants auprès des organisations internationales	49-50
D. Différences entre les relations diplomatiques entre Etats et les relations entre Etats et organisations internationales	51-53
E. La position spéciale de l'Etat hôte	54-55
F. Représentants aux conférences réunies par des organisations internationales	56-57
G. Statut des observateurs d'Etats non membres	58-60
III. — ÉVOLUTION DE L'INSTITUTION DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
A. Généralités	61-71
B. Résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale	72-79
Statut juridique des missions permanentes	75
Portée de l'institution des missions permanentes	76
Emploi du terme « credentials »	77
Compétence de la Commission de vérification des pouvoirs	78-79
IV. — PROJETS D'ARTICLES SUR LA SITUATION JURIDIQUE DES REPRÉSENTANTS D'ÉTATS AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	
<i>Première partie. — Questions préliminaires</i>	
A. Titre du présent projet d'articles	80-86
B. Forme du projet d'articles	87
C. Champ du projet d'articles	88-94
D. Délégations auprès d'organes des organisations internationales et délégations aux conférences internationales	95-117

* Le document A/CN.4/195/Add.1, où figure le chapitre IV du rapport, a été publié le 1^{er} septembre 1967.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Deuxième partie. — Projet d'articles et commentaires

Section I. — Dispositions générales

Article premier: Champ des présents articles

Article 2: Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Article 3: Nature des présents articles; rapports avec d'autres accords internationaux

Introduction

A. — Les bases du présent rapport

1. En 1963, le Rapporteur spécial a présenté un premier rapport et un document de travail sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, où il s'est efforcé, dans une étude préliminaire, de définir le champ du sujet et de déterminer l'organisation des travaux futurs à cet égard¹. En 1964, il a présenté un document de travail destiné à servir de base aux débats concernant la définition du champ du sujet et la manière de le traiter².

2. Ce document de travail soulevait les points suivants:

a) Champ du sujet [interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale];

b) Manière de concevoir le sujet (la Commission devait-elle traiter la question comme un sujet indépendant ou en fonction de la manière dont elle aurait traité les autres sujets ?);

c) Manière de traiter la question (convenait-il de donner la priorité à la question du « droit diplomatique » dans son application aux relations entre les Etats et les organisations internationales ?);

d) Ordre de priorité (devait-on aborder la question du statut des missions permanentes accréditées auprès des organisations internationales et des délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par celles-ci, avant la question du statut des organisations internationales et de leurs agents ?);

e) La question de savoir si la Commission devait centrer avant tout ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel ou s'occuper également des organisations régionales.

3. La conclusion à laquelle la Commission est parvenue en ce qui concerne le champ du sujet et la manière de le traiter, après avoir examiné l'étude préliminaire et la liste de points mentionnée ci-dessus, est consignée dans le rapport sur les travaux de sa seizième session (1964) comme suit:

A ses 755^e, 756^e et 757^e séances, la Commission a examiné ces questions ainsi qu'un certain nombre d'autres questions connexes qui se sont posées dans le cadre du sujet. La majorité de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière

à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Diverses suggestions faites par des membres de la Commission seront prises en considération par le Rapporteur spécial lors de l'élaboration de son second rapport³.

4. A la 757^e séance, le 2 juillet 1964, le Rapporteur spécial a indiqué à la Commission qu'il avait l'intention de prendre contact avec le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies. A cette étape de son travail, les consultations envisagées avaient pour objet essentiel de déterminer comment les conseillers juridiques de l'ONU et des institutions spécialisées pourraient le mieux aider le Rapporteur spécial en lui fournissant les données et les avis juridiques nécessaires en ce qui concerne les problèmes posés dans la pratique par le sujet dont l'étude lui avait été confiée.

5. Le Rapporteur spécial est heureux d'annoncer à la Commission qu'à la suite de ces consultations, deux questionnaires ont été rédigés et adressés par le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Le premier de ces questionnaires s'intitule « Statut et privilèges et immunités des représentants des Etats Membres auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA » et le deuxième « Statut et privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA ».

6. On a soigneusement veillé à ce que les questionnaires soient aussi complets que possible en vue de recueillir tous les renseignements qui pourraient être utiles à la Commission du droit international. Il a cependant été rappelé aux institutions auxquelles les questionnaires ont été envoyés que les questions posées n'épuisaient pas nécessairement le sujet. Il leur a donc été demandé de faire part, dans leurs réponses, des problèmes non visés par le questionnaire qui pourraient s'être posés dans leur organisation et qui devraient, selon elles, être portés à l'attention du Rapporteur spécial. Il a en outre été rappelé aux institutions en question que, le questionnaire étant destiné à toutes les institutions spécialisées, il se pouvait que sa terminologie ne fût pas tout à fait conforme à celle de telle ou telle organisation qui devrait, dans ce cas, adapter la question à sa situation particulière.

7. Le Rapporteur spécial exprime sa gratitude au Service juridique de l'Organisation des Nations Unies

¹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. II, p. 167 à 194* (documents A/CN.4/161 et Add.1 et A/CN.4/L.103).

² A/CN.4/L.104.

³ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 240* (document A/5809, par. 42).

et aux conseillers juridiques des institutions spécialisées pour les précieux renseignements qu'ils lui ont communiqués. Il est heureux d'apprendre que le Secrétariat a l'intention de publier un ensemble d'études où figureront ces renseignements, permettant ainsi à un plus grand nombre de personnes d'en tirer profit. Il est persuadé que cette publication sera un guide précieux et un manuel de référence pour tous ceux qui ont à appliquer et à interpréter la multitude des instruments relatifs au droit diplomatique des organisations internationales, sans compter qu'elle constituera un outil précieux pour les chercheurs.

*B. — Champ du présent rapport
et organisation des travaux futurs*

8. Le Rapporteur spécial a indiqué à la Commission, lors de la séance du 8 juillet 1966, ses projets concernant le champ du présent rapport. A cette séance, le Rapporteur spécial a déclaré :

A sa dix-neuvième session, la Commission sera saisie du deuxième rapport sur le sujet des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Ce rapport contiendra une étude de base sur le droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales ainsi qu'un projet d'articles, accompagnés de commentaires, sur le statut et les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales. Cet aspect du problème est mûr pour la codification sous la forme d'un projet de convention.

En ce qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations elles-mêmes, le Rapporteur spécial tient le plus grand compte des craintes qu'ont exprimées les conseillers juridiques des organisations internationales et certains membres de la Commission quand cette question a été débattue en 1963 et 1964. Ces appréhensions concernent la situation des conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées. Il serait donc nécessaire de procéder à une étude exhaustive de la question dans toutes ses ramifications, avant de prendre une décision sur la marche à suivre en ce qui concerne ce deuxième aspect du problème.

Il a donc jugé bon de donner la priorité à son premier aspect, à savoir le statut et les privilèges et immunités des représentants des Etats auprès des organisations internationales⁴.

9. Après avoir approfondi son étude, le Rapporteur spécial a acquis la conviction que la méthode décrite ci-dessus était bonne et a donc poursuivi ses travaux en conséquence. En fait, il a été amené à le faire pour deux raisons essentielles :

10. En premier lieu, cette méthode paraît être en harmonie avec la tendance dominante qui s'est dégagée à l'issue des débats préliminaires de la Commission, de 1963 et 1964 (un résumé de ces débats figure dans le chapitre I du présent rapport). En second lieu, bien que les deux aspects du droit diplomatique des organisations internationales soient intimement mêlés et qu'il ne soit pas possible de les dissocier complètement, il serait bon, néanmoins, pour faciliter les travaux, de les envisager séparément en donnant la priorité au premier aspect, à savoir le statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales. Les raisons en sont d'ordre théorique et pratique. Sur le plan théorique, les repré-

sentants des Etats auprès des organisations internationales, bien qu'ils ne soient pas à proprement parler accrédités auprès d'Etats, sont, du point de vue juridique, des représentants d'Etats. Leur situation est analogue à celle des représentants diplomatiques entre Etats dans la mesure où ils possèdent le caractère représentatif qui constitue le fondement essentiel des immunités diplomatiques. En revanche, les organisations internationales et les personnes qui ont un lien avec elles, c'est-à-dire les fonctionnaires et les experts, ne représentent pas des Etats. Elles n'ont donc pas le caractère représentatif et leur situation est analogue à celle des parlementaires dont les immunités sont fondées sur la théorie de la fonction. De plus, des considérations d'ordre pratique justifient que l'on examine séparément et en priorité la situation juridique des représentants des Etats auprès des organisations internationales. La Commission arrive à l'étape finale de ses travaux concernant le projet d'articles relatifs aux missions spéciales entre Etats. Il faut cependant noter que l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé à sa vingt et unième session, par sa résolution 2166 (XXI), de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires en vue d'examiner le projet d'articles sur le droit des traités. La première session de la conférence se tiendrait au début de 1968 et la deuxième au début de 1969. Dans ces conditions, il paraît difficile d'envisager la convocation d'une conférence qui serait chargée d'examiner le projet d'articles relatifs aux missions spéciales au cours des prochaines années. Si donc la Commission examinait séparément la question du statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales, elle pourrait envisager la possibilité de recommander à l'Assemblée générale de convoquer une seule conférence en vue d'examiner les deux projets d'articles concernant l'un les missions spéciales et l'autre les représentants des Etats auprès des organisations internationales. L'adoption de ces deux séries d'articles mettrait ainsi un point final au travail de codification de la partie du droit ayant trait aux représentants des Etats soit auprès d'autres Etats, soit auprès des organisations internationales.

11. A la lumière de ces considérations, le Rapporteur spécial a donc décidé de définir le champ du présent rapport et l'organisation des travaux futurs à ce sujet de la manière suivante :

a) L'étude des conventions générales relatives aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées sera remise à une date ultérieure et constituera la matière d'un rapport distinct;

b) Le plan du présent rapport prévoit un résumé préliminaire des débats de la Commission du droit international au sujet du premier rapport présenté par le Rapporteur spécial, puis une étude des problèmes généraux posés par le droit diplomatique des organisations internationales. Dans cette étude, l'accent sera mis sur les problèmes intéressant particulièrement les représentants des Etats auprès des organisations internationales, mais on y traitera également des aspects généraux du statut des organisations internationales, puisque, comme on l'a vu, les deux aspects de la question sont intimement mêlés. Cette étude des questions générales débouchera sur un bref examen de l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales. Ces généralités seront suivies d'une série de projets d'articles accompagnés de commentaires.

⁴ *Annuaire de la Commission du droit international 1966*, vol. I, deuxième partie, p. 309 (886^e séance, par. 7 à 9).

I. — Résumé des débats de la Commission à ses quinzième et seizième sessions

A. — Remarques préliminaires

12. Dans son premier rapport de 1963 et dans le document de travail qui y était joint, le Rapporteur

I. Premier groupe — Les principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales, comprenant les points suivants:

1. Capacité juridique;
2. Capacité de conclure des traités;
3. Capacité de présenter des réclamations internationales pour dommage indirect.

II. Deuxième groupe — Les immunités et privilèges internationaux, comprenant les points suivants:

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

III. Troisième groupe — Questions spéciales:

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

13. Le Rapporteur spécial a suggéré à la Commission:

a) De faire une distinction entre la question de la personnalité juridique et des immunités des organisations internationales et les autres aspects de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, et

b) D'attendre pour examiner ces autres aspects, à savoir le droit des traités et les organisations internationales, la responsabilité des organisations internationales et la succession entre organisations internationales, que la Commission ait achevé ou fait progresser substantiellement ses travaux sur ces questions en ce qui concerne les Etats.

14. Le champ du sujet tel qu'il a été interprété par le Rapporteur spécial et notamment sa proposition tendant à aborder la question des principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales a entraîné un conflit d'opinions au sein de la Commission. Le débat préliminaire qui a débuté en 1963⁵ et s'est terminé en 1964⁶, a révélé l'existence de divergences d'interprétation et de conception quant au champ du sujet et à la notion de personnalité internationale des organisations internationales. Ce débat a fourni l'occasion d'examiner plusieurs questions fondamentales comme la nature des organisations internationales, leur place dans l'ordre juridique international d'aujourd'hui et le degré de développement de leurs normes juridiques.

15. L'interdépendance des concepts théoriques et des considérations pratiques est d'ailleurs apparue avec

spécial a présenté un tableau d'ensemble de la question qu'il était chargé de traiter, et a suggéré à la Commission de donner à la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales une large portée. Il a classé les divers aspects de la question de la manière suivante:

évidence au cours du débat qui a donné lieu à un fructueux échange de vues. Laissant de côté la question de la base de départ, on a cherché à s'entendre sur une décision provisoire qui, passant outre aux divergences doctrinales, définirait le champ du sujet en vue d'une étude immédiate et prioritaire. Le problème du droit diplomatique en tant qu'il s'applique aux relations entre les Etats et les organisations internationales a fourni la base de l'entente recherchée.

16. Avant de résumer les vues des membres de la Commission en ce qui concerne le deuxième aspect du sujet, il serait bon de donner un bref aperçu des opinions exprimées à la Commission sur deux questions générales: l'interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale par laquelle celle-ci a invité la Commission à examiner la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales et les conceptions divergentes concernant la personnalité juridique des organisations internationales.

B. — *Interprétation de la résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale*

17. L'origine de cette résolution ainsi que les débats et mesures qui ont conduit à son adoption ont été exposés aux paragraphes 1 à 9 du premier rapport. Etant donné, toutefois, que certains membres de la Commission ont invoqué, pour justifier l'interprétation restrictive qu'ils ont donnée, les conditions particulières de son adoption, il serait utile de rappeler brièvement les circonstances dans lesquelles l'Assemblée générale a été amenée à l'adopter.

18. Lorsque, au cours de la treizième session de l'Assemblée générale (1958), la Sixième Commission a examiné le chapitre III du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième

⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1963, vol. I, p. 318 à 329 (717^e et 718^e séances).*

⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. I, p. 218 à 235 (755^e, 756^e et 757^e séances).*

session relatif aux relations et immunités diplomatiques ⁷, le représentant de la France a soumis, le 27 octobre 1958, un projet de résolution aux termes duquel l'Assemblée générale inviterait la Commission du droit international à inscrire à son ordre du jour l'étude de la question des relations entre les Etats et les organisations internationales ⁸.

19. Le projet de résolution de la délégation française se référerait au paragraphe 52 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, ainsi conçu :

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

20. Par la suite, le 6 novembre 1958, le représentant de la France a soumis un texte révisé se référant, en outre, au paragraphe 51 du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dixième session, dans lequel il est fait mention de la « diplomatie *ad hoc* » et, en particulier, des conférences diplomatiques. Le dispositif du projet était également modifié, l'Assemblée générale devant inviter la Commission à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, à la lumière de l'étude en cours des relations et immunités diplomatiques et de la diplomatie *ad hoc*, ainsi que des débats à l'Assemblée générale ⁹.

21. Plus tard encore, le représentant de la France a modifié verbalement le dispositif de son projet de résolution de façon que l'Assemblée générale invite la Commission du droit international à examiner plus avant la question des relations entre les Etats et les organisations internationales, en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aurait été achevée, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale ¹⁰.

22. Certains membres de la Commission se sont déclarés opposés à la suggestion du Rapporteur spécial tendant à donner au sujet une portée étendue. Ils ont fait remarquer que la résolution 1289 (XIII) avait son origine dans un paragraphe du rapport de la Commission sur les travaux de sa dixième session, qui traitait principalement de la question des relations et immunités diplomatiques; cette résolution devait donc être interprétée en conséquence. Ils ont en outre fait observer que le titre donné au sujet — relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales — était explicite, car en fait l'Assemblée désirait achever la codification du droit diplomatique. Selon cette interprétation restrictive, le but recherché est de mettre un point final à la codification du droit diplomatique en examinant les relations entre les Etats et les organisations

internationales. Les travaux devraient tendre à l'élaboration d'une convention ajoutant un nouveau chapitre ou un protocole additionnel à l'œuvre déjà accomplie en ce qui concerne le droit diplomatique.

23. La majorité des membres de la Commission, cependant, n'ont pas donné de la résolution 1289 (XIII) une interprétation aussi restrictive. Ils ont déclaré que, l'Assemblée n'ayant pas arrêté les limites du sujet, la Commission était libre de le faire à sa guise. Selon eux, l'interprétation large était conforme à l'esprit du huitième alinéa du préambule de la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale, qui se lit comme suit :

Considérant qu'il est souhaitable de faire le point de l'état présent du droit international en vue de déterminer s'il est constitué de nouvelles matières susceptibles d'être codifiées ou de contribuer au développement progressif du droit international, si priorité doit être donnée à l'une des matières déjà inscrites sur la liste de la Commission ou si l'une quelconque de ces matières demande à être étudiée d'un point de vue plus large.

De plus, donner au sujet un champ large c'était aller dans le sens des décisions que la Commission elle-même avait prises à la suite de cette résolution, lorsqu'elle avait défini la portée des sujets de la responsabilité des Etats et de la succession d'Etats et de gouvernements.

24. Certains membres de la Commission, bien que favorables au principe d'une interprétation large du champ du sujet, ont indiqué que pour cette question particulière, les difficultés étaient sans doute plus grandes que pour la responsabilité des Etats et la succession d'Etats. Ils ont souligné qu'en ce qui concerne les organisations internationales, bien des données avaient changé depuis quelque temps en droit international; les règles étaient en constante évolution. Il était donc difficile de déterminer quelles questions faisaient réellement partie du sujet et quelles questions il fallait laisser de côté. Ils ont suggéré, néanmoins, d'essayer de limiter le champ de l'étude en vue de décider quelle question il fallait aborder en premier lieu. Ces membres ont demandé à la Commission d'adopter la méthode empirique pour l'étude des organisations internationales et de s'attacher à codifier les règles qui étaient mûres pour être codifiées et qui avaient des chances d'être codifiées en pratique.

C. — Principes généraux régissant la personnalité juridique des organisations internationales

25. La partie du premier rapport du Rapporteur spécial relative au problème de la personnalité juridique des organisations intergouvernementales a spécialement donné lieu à controverses, tant à la Commission lors de ses quinzième et seizième sessions qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale lors de sa dix-huitième session. L'un des membres de la Sixième Commission, par exemple, a déclaré :

En ce qui concerne les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, . . . les Etats égaux et souverains sont non seulement des sujets de droit international, en tant qu'entités souveraines, mais aussi créateurs de droit international. Les organisations internationales, malgré leur importance pour l'étude

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92 à 109 (document A/3859, chap. III).

⁸ *Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Annexes*, point 56 de l'ordre du jour, document A/C.6/L.427.

⁹ *Ibid.*, document A/C.6/L.427/Rev.1.

¹⁰ *Ibid.*, document A/4007, par. 20.

et la solution des grands problèmes qui se posent à l'humanité, ne sont sujets de droit international que dans la mesure où elles ont besoin de ce statut pour accomplir leur tâche; étant donné qu'elles ne possèdent pas les mêmes caractéristiques qu'un Etat souverain, il n'est pas question qu'elles aient le même statut en droit international¹¹.

D'autre part, un partisan de la conception large a déclaré:

... L'étude sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales présente un grand intérêt. En effet, par suite des activités qu'elles déploient dans le domaine de la coopération économique et sociale et du maintien de la paix, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées qui s'y rattachent ont acquis une personnalité juridique originale¹².

26. Les débats de la Commission du droit international ont fait nettement ressortir l'opposition entre les conceptions touchant la personnalité juridique des organisations internationales et notamment le point de savoir s'il existe des principes généraux régissant cette question qui soient susceptibles d'être codifiés ou de contribuer au développement progressif du droit international.

27. Certains membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'existence de ce qu'on pourrait appeler des « principes généraux » régissant la personnalité juridique des organisations internationales. Ils ont soutenu que la personnalité juridique d'une organisation est déterminée par son statut. Il existe des règles de droit international général au sujet de la personnalité internationale des Etats, mais il n'en existe pas touchant la personnalité internationale des organisations internationales. Il y a donc à cet égard une grande différence entre les Etats et les organisations internationales. Les règles relatives à la personnalité d'une organisation internationale, règles qui découlent de son statut, ne lient que les Etats qui sont membres de l'organisation et ceux qui acceptent expressément cette personnalité internationale. Les membres en question ont en outre fait observer qu'il existe des différences considérables entre les régimes juridiques des diverses organisations internationales, et cela, même lorsqu'il s'agit d'organisations internationales de caractère général. L'un des membres de ce groupe a qualifié les notions de capacité juridique internationale et de capacité de conclure des traités des organisations internationales de simples formules commodes à employer pour exprimer certaines idées et déclaré qu'il fallait considérer ces notions comme des points d'aboutissement auxquels on parviendrait après avoir accumulé une grande expérience, plutôt que comme des points de départ pour l'analyse de principes juridiques. Selon un autre membre, il y avait une question préalable à résoudre: y avait-il et pouvait-il y avoir des règles générales en matière d'organisations internationales? Il a répondu à cette question en indiquant que le Rapporteur spécial trouverait des règles générales assez substantielles sur les questions diplomatiques mais n'en trouverait guère pour les organisations internationales concernant les accords, la responsabilité des Etats et la succession

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Sixième Commission, 783^e séance, par. 29.

¹² *Ibid.*, 786^e séance, par. 22.

d'Etats. Selon lui, il n'y avait pas de règle d'égalité entre les organisations internationales dans l'état actuel des relations internationales: à la différence des Etats, elles étaient foncièrement inégales, si bien qu'on ne pouvait poser que des règles minimales.

28. Plusieurs membres de la Commission ont critiqué cette conception très restreinte. Ils ont approuvé la suggestion du Rapporteur spécial tendant à étudier en premier lieu les principes généraux régissant la personnalité internationale des organisations internationales. Ils ont estimé que cette méthode était meilleure si l'on voulait étudier la question de façon systématique et logique. Tout en reconnaissant que les principes généraux régissant la question évoluaient rapidement, ils ont estimé que les problèmes qui se posaient devaient être étudiés et qu'il était souhaitable que la Commission s'y employât. L'un des membres de ce groupe a déclaré que les règles existantes différaient certes considérablement en fonction de la nature et des fonctions de l'organisation intéressée mais qu'il fallait faire une étude en vue de déterminer dans quelle mesure il était possible de proposer des règles uniformes ou analogues. Un autre membre a affirmé que l'autonomie des diverses organisations internationales n'avait pas empêché la formation de règles communes.

D. — Le droit diplomatique des organisations internationales

29. Comme on l'a mentionné précédemment, la majorité des membres de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales¹³.

30. La Commission n'a pas expressément demandé au Rapporteur spécial de donner la priorité à l'un ou l'autre des deux aspects de la question du droit diplomatique des organisations internationales, à savoir le statut des représentants des Etats auprès des organisations internationales et le statut des organisations internationales. Certains membres ont suggéré de commencer par le premier de ces deux aspects; d'autres ont estimé qu'il fallait donner priorité au second. Il a été généralement admis qu'il convenait de laisser au Rapporteur spécial le soin de prendre une décision à la lumière de ses recherches ultérieures et compte tenu des suggestions faites par les membres de la Commission. On a notamment souligné qu'il serait utile d'examiner comment il faudrait que le développement du droit dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques¹⁴ et dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires¹⁵ se reflète dans les privilèges et immunités et dans le statut des organisations internationales.

¹³ Voir plus haut, par. 3 et 15.

¹⁴ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, vol. II, p. 91 (document A/CONF.20/13).

¹⁵ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires, vol. II, p. 179 (document A/CONF.25/12).

31. Toutefois, deux questions ont été très controversées au sein de la Commission. Ce sont, premièrement, la question des répercussions éventuelles des travaux de la Commission sur les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées¹⁶ et, deuxièmement, la question de savoir si les règles que la Commission envisageait de formuler devaient s'appliquer ou non aux organisations régionales.

32. Le statut des Conventions générales de 1946 et 1947 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées et les répercussions que les travaux pertinents de la Commission pourraient avoir sur ces instruments ont fait l'objet d'une longue discussion. Une certaine inquiétude au sujet de ce que quelques membres ont qualifié de « revision », de « remaniement » ou de « remplacement » de ces Conventions s'est manifestée pendant toute la durée du débat au cours duquel ont été posées plusieurs questions de nature constitutionnelle ayant trait à la compétence de la Commission et à l'interprétation des vœux de l'Assemblée générale.

33. Deux membres ont mis en doute la compétence de la Commission au motif que les deux Conventions avaient été adoptées par l'Assemblée générale l'une en 1946 et l'autre en 1947, en application des articles 104 et 105 de la Charte. Ils estimaient très douteux que la Commission eût le pouvoir de prendre des mesures au sujet des deux Conventions en l'absence d'éléments indiquant sans équivoque que l'Assemblée générale serait favorable à ces mesures. D'autres membres, sans nécessairement partager les doutes exprimés en ce qui concerne la compétence de la Commission, ont néanmoins adopté une attitude de prudence et conseillé de prendre de grandes précautions pour éviter de tomber dans le « piège » qui consisterait à tenter de remanier les Conventions générales ou les Accords relatifs au siège des diverses organisations.

34. D'autre part, plusieurs membres de la Commission ont souligné que l'on disposait d'une foule de données pour procéder à une étude approfondie des privilèges et immunités des organisations internationales et que la simple existence des Conventions de 1946 et 1947 ne devait pas détourner la Commission de faire une étude générale de la question. Ils ont fait observer que depuis 1946 on avait accumulé une vaste expérience concernant l'interprétation et l'application de ces Conventions et qu'il convenait de mettre cette expérience à profit. L'un des membres de ce groupe a déclaré qu'à son avis ce serait une grave erreur que d'aborder la question sans se proposer de l'étudier à fond et que même si l'étude générale à laquelle la Commission procéderait l'amenait à proposer d'abandonner ces Conventions sur certains points, les systèmes établis n'en seraient pas nécessairement perturbés. Il a conclu en disant que lorsque la Commission aurait achevé son étude, il appartiendrait aux Etats de décider — car c'était là une question politique — de la suite à donner à ces travaux. Un autre membre a déclaré que les dif-

ficultés sur lesquelles certains membres avaient attiré l'attention ne devaient pas empêcher le Rapporteur spécial de suggérer les améliorations possibles en ce qui concerne les questions traitées dans les Conventions générales et que la Commission, tout en conservant dans leurs grandes lignes les dispositions de ces Conventions, devait examiner dans quelle mesure il est possible, dans la pratique, d'apporter les améliorations souhaitables grâce au développement progressif.

35. Les membres de la Commission ont émis des opinions divergentes quant à la place à accorder aux organisations régionales dans les travaux de la Commission sur cette question. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a suggéré que la Commission concentre ses travaux à ce sujet d'abord sur les organisations internationales de caractère universel (système des Nations Unies) et prépare ses projets d'articles uniquement par rapport à ces organisations, et qu'elle examine ensuite si ces projets pourraient être appliqués tels quels aux organisations régionales ou s'ils appelaient des modifications. En donnant les raisons de sa proposition, il a déclaré que « l'étude des organisations régionales pose un certain nombre de problèmes, tels que celui de leur reconnaissance par les Etats qui n'en sont pas membres et celui de leurs relations avec ces derniers Etats » et que « l'existence de ce problème amènera à formuler des règles particulières, propres à ces organisations¹⁷ ».

36. Certains membres de la Commission ont critiqué cette proposition. Ils estimaient qu'il fallait inclure les organisations régionales dans l'étude, faisant observer que les relations entre les Etats et les organisations de caractère universel ne différaient peut-être pas sensiblement des relations entre les Etats et les organisations régionales plus restreintes. Ils ont en outre souligné que si la Commission se contentait d'examiner la question des relations entre les organisations de caractère universel et les Etats, elle laisserait subsister une sérieuse lacune, et que les relations avec les Etats avaient des chances d'obéir à un régime très similaire que l'organisation eût un caractère universel ou un caractère régional.

37. Plusieurs membres de la Commission, cependant, se sont déclarés en faveur de la suggestion du Rapporteur spécial tendant à exclure les organisations régionales, au moins au stade initial de l'étude. Ils ont déclaré que tout projet de convention qui serait élaboré en ce qui concerne les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales devrait se référer aux organisations de caractère universel et non aux organisations régionales, encore qu'il pût y avoir lieu de tenir compte dans l'étude de l'expérience de ces dernières. Ils ont soutenu que les organisations régionales étaient si diverses que l'on ne pouvait guère formuler de règles uniformes qui soient applicables à toutes. Selon eux, mieux valait laisser à ces organisations régionales toute latitude pour organiser leurs relations avec les gouvernements. Un membre a soulevé une intéressante question d'ordre constitutionnel en déclarant que certaines organisations régionales possédaient leurs

¹⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, n° 4, p. 15 et vol. 33, 1949, n° 521, p. 261.

¹⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, p. 320 (717^e séance, par. 109).

propres organes de codification et qu'il n'était pas souhaitable que la Commission empiète sur leur domaine.

38. Avant d'en terminer avec ce résumé des débats de la Commission, il convient de mentionner la question de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques. Cette question a été traitée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport en tant qu'élément du droit diplomatique des organisations internationales. Elle a dans l'ensemble peu retenu l'attention des membres de la Commission. Ceux qui en ont parlé ont émis l'opinion que le droit des conférences internationales était en pleine évolution. Ils se sont demandé s'il fallait examiner ce problème en même temps que celui des relations entre Etats et organisations intergouvernementales ou l'étudier séparément.

39. Enfin, un ou deux membres de la Commission ont émis des doutes quant à l'exactitude, dans le cas des organisations internationales, d'expressions telles que « relations diplomatiques » ou « droit de légation ». Ce point sera traité au début du chapitre IV du présent rapport lorsque sera abordée la question du titre à donner au projet d'articles.

II. — Problèmes généraux relatifs au droit diplomatique des organisations internationales

A. — Généralités

40. La multiplication des organisations internationales, de caractère universel et de caractère régional, et l'expansion de leurs activités ont entraîné un élargissement considérable de la portée et de l'objet du droit diplomatique. Cette évolution a eu un double effet. Tout d'abord, les réunions de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées ont donné aux Etats l'occasion de participer périodiquement à des conférences diplomatiques. Le passage de la phase des conférences occasionnelles à celle des « conférences diplomatiques institutionnalisées » est généralement considéré comme un des faits marquants à porter au crédit des organisations internationales¹⁸.

41. En second lieu, les organisations internationales, en tant que sujets de droit international, établissent des relations tant avec les Etats que les unes avec les autres. Pour s'acquitter efficacement de leurs fonctions, elles installent leur siège sur le territoire d'Etats hôtes qui accordent un statut juridique déterminé et un ensemble de privilèges et immunités aux organisations, à leurs locaux et à leur personnel. Outre leur siège, ces organisations ont divers centres et bureaux régionaux établis sur le territoire d'Etats Membres, et quelquefois même, sur le territoire d'Etats non membres. Souvent, elles envoient sur le territoire de certains de leurs membres des représentants permanents. Le Bureau de l'assistance technique des Nations Unies, par exemple, a des « représentants résidents » dans de nombreux pays, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et

l'Organisation mondiale de la santé ont des « délégations », des « missions de liaison » ou des « représentants nationaux » dans un certain nombre de pays, et la Communauté européenne du charbon et de l'acier a une mission permanente auprès du Gouvernement du Royaume-Uni, bien que ce pays ne soit pas membre de la Communauté.

42. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, la pratique consistant, pour les Etats Membres, à créer des missions permanentes au Siège s'est développée. Ces missions ont notamment pour rôle d'assurer la liaison entre les Etats Membres et le Secrétariat, entre les sessions des divers organes de l'ONU. Toutefois, les missions permanentes remplissent également des fonctions diplomatiques et servent d'intermédiaires entre les gouvernements et le Secrétaire général ainsi qu'entre les gouvernements des Etats Membres pour les questions dont s'occupent les organes de l'ONU¹⁹. Elles emploient pour ce faire des méthodes analogues à celles qu'utilisent les missions diplomatiques; de plus, leur organisation ressemble à celle des missions diplomatiques traditionnelles. Dans l'Introduction à son Rapport annuel sur l'activité de l'Organisation, pour la période allant du 16 juin 1958 au 15 juin 1959, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a fait remarquer que « la représentation permanente de tous les Etats Membres au Siège de l'Organisation et le rôle diplomatique croissant des missions permanentes en dehors des réunions publiques ... pourraient fort bien se révéler un jour comme le trait le plus marquant de l'évolution « coutumière » qui s'est produite jusqu'ici dans le cadre constitutionnel de la Charte²⁰ ».

B. — La place de la coutume dans le droit des immunités internationales

43. Certains auteurs affirment que les immunités internationales, au contraire de celles dont jouissent les agents diplomatiques envoyés par un Etat dans un autre, découlent presque exclusivement de traités et que la coutume internationale n'a pas encore joué de rôle appréciable dans cette branche du droit.

44. En revanche, plusieurs auteurs estiment qu'« on voit, semble-t-il, se former un droit coutumier, en vertu duquel certaines organisations dotées de la personnalité internationale peuvent revendiquer de droit un statut diplomatique pour leurs agents²¹ », et parlent de

¹⁹ Ces fonctions ont été décrites de la manière suivante par deux auteurs qui ont occupé des postes dans les missions permanentes de deux Etats Membres de l'ONU: « [Les missions] maintiennent d'une manière continue le contact avec le Secrétariat de l'ONU, font les comptes rendus des réunions précédentes, prévoient les prochaines et jouent, en ce qui concerne les relations entre leur pays et l'ONU, le rôle de trait d'union et de centre d'information... Le représentant permanent à New York a un rôle de prestige à tenir... » *Comment fonctionne l'ONU*, p. 46 et 49, édition abrégée de l'ouvrage de MM. John G. Hadwen et Johan Kaufmann intitulé *How United Nations Decisions are made* (Leyde 1960).

²⁰ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatorzième session, Supplément, n° IA (A/4132/Add.1)*, p. 2.

²¹ L. Preuss, « Diplomatic Privileges and Immunities of Agents invested with functions of an international interest », *American Journal of International Law*, Washington, D.C., vol. 25 (1931), p. 696.

¹⁸ Voir Philip C. Jessup, « Parliamentary Diplomacy: An examination of the legal quality of the rules of procedure of organs of the United Nations », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 89 (1956 - I), p. 185 à 316.

« l'existence d'une véritable *coutume internationale* . . . ou en tout cas d'un commencement de coutume ²² ». Un auteur a fait, dans les termes suivants, le bilan de la situation telle qu'elle a évolué depuis la création de la Société des Nations :

En voie de création est une règle coutumière qui assure aux organisations internationales et à leurs fonctionnaires supérieurs les mêmes privilèges et immunités diplomatiques qu'au personnel diplomatique. Les étapes de ce développement sont constituées par les arrangements conclus entre la Suisse et la Société des Nations en 1921 et en 1926, ainsi que par ceux qui sont intervenus entre la Suisse, d'une part, les Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail d'autre part, en 1946.

Le fait que certaines conventions internationales ont des contenus identiques, ce qui est particulièrement caractéristique pour les traités d'établissement, de consulat et d'extradition, n'entraîne pas en soi la formation d'une règle coutumière ²³.

45. On peut trouver dans la pratique une évolution parallèle des concepts. Dans une note diplomatique du Gouvernement des Etats-Unis, en date du 16 octobre 1933, il était déclaré que :

. . . En vertu du droit international coutumier, les privilèges et immunités diplomatiques ne sont accordés qu'à une catégorie bien déterminée de personnes, à savoir celles qui sont envoyées par un Etat dans un autre en mission diplomatique. Les fonctionnaires de la Société des Nations en tant que tels sont considérés par le Gouvernement des Etats-Unis comme ayant droit, lorsqu'ils se trouvent aux Etats-Unis, à ces privilèges et immunités non en vertu des principes de droit international généralement acceptés, mais seulement en vertu de dispositions spéciales du Pacte de la Société des Nations qui sont sans effet pour les pays non membres de la Société ²⁴.

Toutefois, lorsqu'à la fin de 1944, le *British Diplomatic Privileges (Extension) Act*, qui réglementait les immunités, privilèges et pouvoirs des organisations internationales, de leur personnel et des représentants des gouvernements membres a été présenté au Parlement, le Ministre d'Etat a expliqué que :

Lorsqu'un certain nombre de gouvernements s'unissent pour créer une organisation internationale dans un but d'intérêt public, cette organisation doit avoir le même statut et les mêmes immunités et privilèges que ceux dont jouissent les gouvernements membres étrangers en vertu du droit ordinaire.

Il a précisé qu'en principe ces privilèges auxquels elles ont droit constituent une matière du droit international que les tribunaux anglais considéreraient comme faisant partie du *Common Law*, mais qu'il semblait souhaitable d'adopter une loi dans ce domaine pour préciser sans contestation possible la situation juridique et définir avec précision l'étendue des prérogatives.

46. Dans un message à l'Assemblée fédérale, en date du 28 juillet 1955, le Conseil fédéral suisse a déclaré :

. . . Une Organisation internationale fondée sur un traité entre Etats jouit d'après le droit international d'un certain nombre de privilèges dans l'Etat où elle a fixé son siège . . .

²² J.-F. Lalive, « L'immunité de juridiction des Etats et des Organisations internationales », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 84 (1953-III), p. 304 et 305.

²³ Paul Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, 1953, t. I, p. 51 et 52.

²⁴ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington, D.C., 1942, vol. IV, p. 422 et 423.

. . . nous étions donc en présence d'un droit coutumier auquel notre pays ne pouvait pas se soustraire . . . ²⁵.

47. La Cour suprême du Mexique, dans sa décision du 28 avril 1954, a déclaré que la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine pouvait jouir des immunités reconnues par le droit international.

48. A cet égard on peut également mentionner la section 3 de l'article III de l'accord conclu entre l'Egypte et l'Organisation mondiale de la santé, qui stipule que :

L'Organisation, ainsi que ses organes principaux ou subsidiaires, jouissent en Egypte, de l'indépendance et de la liberté d'action qui appartiennent à une organisation internationale conformément aux usages internationaux ²⁶.

C. — *Accréditation de représentants auprès des organisations internationales*

49. Les représentants auprès d'organisations internationales sont accrédités auprès des organisations et non auprès de l'Etat hôte. S'agissant de l'Organisation des Nations Unies, la question de l'accréditation des représentants a été examinée à la troisième session de l'Assemblée générale. Des débats de la Sixième Commission il est ressorti que l'on s'accordait à considérer le terme « *credentials* » comme critiquable parce qu'il tendait à faire considérer l'Organisation des Nations Unies comme un Etat dont le Secrétaire général serait le chef. Ce mot est utilisé faute de mieux et les représentants sont accrédités auprès de l'Organisation des Nations Unies et de tous ses organes ou auprès de certains organes ²⁷. Le 3 décembre 1948, après avoir discuté de la question de l'accréditation des représentants, l'Assemblée générale a adopté la résolution 257 A (III) sur les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies par laquelle elle a recommandé que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du Chef de l'Etat, soit du Chef du Gouvernement, soit du Ministre des affaires étrangères et soient communiqués au Secrétaire général. Certains auteurs ont interprété cette disposition comme excluant implicitement la formalité de l'« agrément » ²⁸.

50. Etant donné que les représentants auprès des organisations internationales ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte, il n'est pas possible de déclarer l'un d'entre eux *persona non grata*. Autre conséquence, les gouvernements qui n'entretiennent pas de relations

²⁵ Philippe Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, 1962, p. 47 et 48. Cet auteur souligne à juste titre un aspect pratique important de la question du rôle que joue la coutume dans le droit diplomatique des organisations internationales en faisant observer que « l'existence d'une coutume peut permettre aussi de combler les lacunes que l'on rencontre parfois dans les accords de siège. C'est ainsi que, par exemple, l'accord du 28 mai 1946 conclu entre la Suisse et l'Organisation internationale du travail ne mentionne pas les privilèges des experts. »

²⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 223, 1955, n° 3058, p. 91.

²⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, première partie, Sixième Commission*, 125^e séance. On trouvera un résumé de ces débats au chapitre III du présent rapport.

²⁸ Voir Leo Gross, « Immunities and Privileges of Delegations to the United Nations », *International Organization*, Boston, Mass., vol. XVI (1962), n° 3, p. 491.

diplomatiques avec l'Etat hôte ou qui ne sont pas reconnus par lui, peuvent envoyer des représentants sur son territoire.

D. — *Différences entre les relations diplomatiques entre Etats et les relations entre Etats et organisations internationales*

51. Les relations internationales dans le cadre des organisations internationales ressemblent, par certains côtés, aux relations diplomatiques entre Etats. Comme il a été souligné plus haut, les missions permanentes auprès des organisations internationales s'acquittent de leurs fonctions selon des méthodes et une procédure analogues à celles qu'emploient les missions diplomatiques. Leur composition et leur structure sont également à l'image de celles de la diplomatie traditionnelle.

52. La diplomatie de conférence a évolué de la même façon que la diplomatie bilatérale. Celle-ci est passée par deux phases nettement distinctes: la phase des ambassades non permanentes et *ad hoc*, dans l'Antiquité et au Moyen Age, et la phase des légations permanentes qui a commencé en Italie au xv^e siècle. De même, dans le cas de la diplomatie multilatérale, on est passé du stade des conférences temporaires *ad hoc*, qui sont réunies dans un but déterminé et qui s'ajournent après avoir réglé la question et adopté un accord international, au stade des organisations internationales permanentes dotées d'organes qui fonctionnent sur une base permanente et se réunissent périodiquement.

53. Toutefois, il existe, entre la diplomatie bilatérale et la diplomatie de conférence, un certain nombre de différences qui proviennent d'une différence fondamentale dans les rapports juridiques que font intervenir les deux types de diplomatie. Dans la diplomatie entre Etats de type traditionnel, ces rapports ont un caractère bipartite: ils s'établissent entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire. Mais s'agissant de la diplomatie dans le cadre d'une organisation internationale, les rapports ont un caractère juridique tripartite: ils s'établissent entre l'Etat accréditant, l'organisation internationale et l'Etat hôte sur le territoire duquel le représentant de l'Etat accréditant ou l'organisation internationale et son personnel jouissent du statut juridique qui leur est accordé. Contrairement à la disposition correspondante du Pacte de la Société des Nations, l'Article 105 de la Charte des Nations Unies n'utilise pas les mots « privilèges et immunités diplomatiques » mais emploie l'expression « privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Dans le rapport du Rapporteur du Comité IV/2, adopté par la Conférence de San Francisco, on trouve le commentaire suivant de cet article:

Pour déterminer la nature des privilèges et immunités, le Comité a estimé devoir éviter le terme « diplomatique » et a préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant, pour l'Organisation, sur la nécessité de pouvoir réaliser ses buts et, pour les représentants de ses Membres comme pour ses agents, sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante²⁹.

²⁹ Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, IV/2/42(2) (vol. XIII, p. 714).

Le fondement théorique des immunités des agents diplomatiques envoyés par un Etat dans un autre a varié d'une époque à l'autre. Dans ses observations générales sur la section pertinente de son projet d'articles sur les relations et immunités diplomatiques qui figure dans le rapport sur les travaux de sa dixième session (1958)³⁰, la Commission du droit international, tout en reconnaissant le rôle joué par la fiction de l'« exterritorialité » a déclaré qu'elle choisissait pour base théorique la théorie de « l'intérêt de la fonction » complétée par la théorie du « caractère représentatif ». Puisque les organisations internationales n'ont pas de compétence territoriale, il n'était pas possible de se fonder sur la fiction de l'exterritorialité; elles n'ont pas non plus le caractère souverain des Etats, qui est à la base de la théorie du « caractère représentatif ». En conséquence, les immunités internationales ne peuvent se fonder que sur la théorie de « l'intérêt de la fonction ».

E. — *La position spéciale de l'Etat hôte*

54. Comme on l'a indiqué plus haut, les représentants d'un Etat auprès d'une organisation internationale ne sont pas accrédités auprès de l'Etat hôte sur le territoire duquel le siège de l'organisation est situé. La même remarque vaut pour le personnel de l'organisation. Ni les uns ni les autres n'entrent en relations directes avec l'Etat hôte au contraire de ce qui se passe dans le cas de la diplomatie bilatérale. Dans ce dernier cas, l'agent diplomatique est accrédité auprès de l'Etat accréditaire afin de remplir certaines fonctions de représentation et de négociation entre cet Etat et l'Etat qu'il représente. Cette situation juridique est à la base de l'institution de l'« agrément » de l'agent diplomatique par l'Etat accréditaire, et du droit de cet Etat de demander le rappel de l'agent lorsqu'il le déclare *persona non grata*.

55. Toutefois, il y a lieu de noter que, bien que les représentants des Etats auprès d'une organisation internationale ou les fonctionnaires d'une organisation internationale ne soient pas accrédités auprès de l'Etat hôte, le territoire de l'Etat hôte est le cadre dans lequel s'applique le statut juridique des intéressés. Il est incontestable que l'Etat hôte se soucie de faire observer les dispositions concernant sa sécurité nationale et de se prémunir contre les abus des immunités internationales. Des clauses tenant compte de la situation spéciale de l'Etat hôte figurent dans les accords relatifs au siège des diverses institutions et dans les conventions générales de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, tels qu'ils sont complétés par des accords spéciaux et mis en œuvre dans la pratique.

F. — *Représentants aux conférences réunies par des organisations internationales*

56. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule

³⁰ Annuaire de la Commission du droit international, 1958, vol. II, p. 98 (document A/3859, par. 53, section II du projet d'articles).

que les représentants aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent des mêmes privilèges et immunités que la Convention accorde aux représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies. Il convient de faire une distinction entre les conférences convoquées par les organisations internationales, parfois décrites comme se tenant « sous les auspices d'organisations internationales », et les réunions d'organes d'organisations internationales. Les premières sont des conférences d'Etats et ont donc un statut à part. Par exemple, les Etats non membres de l'organisation qui convoque la conférence peuvent être invités à participer à ladite conférence. Ayant un statut à part, les conférences peuvent adopter leur propre règlement intérieur. Toutefois, le règlement intérieur de l'Assemblée générale est souvent pris comme modèle; tel a été le cas pour la Conférence de 1958 sur le droit de la mer et les Conférences de 1961 et de 1963 sur les relations et immunités diplomatiques et sur les relations consulaires.

57. Des accords spéciaux sont généralement conclus avec l'Etat hôte sur le territoire duquel la Conférence est convoquée de façon que la Convention générale puisse être appliquée même lorsque l'Etat hôte n'y a pas adhéré. Il faut également recourir à cette procédure si l'on veut que les dispositions de la Convention générale s'appliquent à des Etats non membres. Le 26 juillet 1963, l'Organisation des Nations Unies et l'Italie ont signé un accord relatif à l'organisation de la Conférence des Nations Unies sur le tourisme et les voyages internationaux³¹ qui prévoit, au paragraphe 1 de l'article VI, l'application de la Convention générale. En outre, il était stipulé au paragraphe 2 du même article que les représentants d'Etats non membres présents à la Conférence bénéficieraient des mêmes privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux représentants d'Etats Membres en vertu de la Convention.

G. — Statut des observateurs d'Etats non membres

58. Des observateurs permanents ont été envoyés par des Etats non membres au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et à l'Office de Genève. Le Gouvernement suisse a un observateur permanent depuis 1946. Des observateurs ont également été désignés par des Etats tels que l'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon qui sont devenus par la suite Membres de l'Organisation des Nations Unies. Monaco, la République de Corée, la République du Viet-Nam et la République fédérale d'Allemagne, qui ne sont pas, actuellement, membres de l'Organisation, ont des observateurs permanents. En outre, le Saint-Siège a récemment envoyé des observateurs permanents tant à New York qu'à Genève.

59. Ni la Charte des Nations Unies, ni l'Accord relatif au Siège, ni la résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale, en date du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes des Etats Membres ne contiennent

³¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 472, 1963, N° 6840, p. 173.

de dispositions relatives aux observateurs permanents d'Etats non membres. Dans son rapport sur les missions permanentes qu'il a présenté à la quatrième session de l'Assemblée³², le Secrétaire général a fait allusion aux observateurs permanents d'Etats non membres mais l'Assemblée n'a pris aucune décision concernant leur situation juridique. En conséquence, leur statut résulte de la pratique (voir le memorandum, en date du 22 août 1962, établi par le Service juridique à l'intention du Secrétaire général par intérim)³³.

60. Comme les observateurs permanents d'Etats non membres ne jouissent pas d'un statut officiellement reconnu, les services que leur fournit le Secrétariat ne concernent que leur participation aux séances publiques. Ils n'ont pas droit aux privilèges ou immunités diplomatiques prévus par l'Accord relatif au Siège ou par d'autres textes législatifs de l'Etat hôte. Ceux d'entre eux qui appartiennent aux missions diplomatiques de leur gouvernement auprès des Etats-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux Etats-Unis à ce titre. Dans l'affaire *Pappas c. Francisci*, antérieure à l'admission de l'Italie comme Membre de l'Organisation, la Cour suprême de New York a rejeté la demande d'un collaborateur de l'observateur du Gouvernement italien auprès de l'Organisation des Nations Unies qui revendiquait le bénéfice des immunités diplomatiques³⁴.

III. — Evolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales

A. — Généralités

61. Le système de la représentation permanente auprès des organisations internationales n'est pas chose nouvelle. De nombreux Membres de la Société des Nations avaient, à Genève, des délégués permanents³⁵. Ces délégués faisaient habituellement partie des missions diplomatiques accréditées auprès du Gouvernement suisse. La pratique consistant à accréditer des délégations permanentes auprès de la Société des Nations n'était cependant pas la règle. Il a été noté dans un des premiers commentaires de la Charte des Nations Unies que depuis la création de la nouvelle Organisation, les Etats Membres avaient dans l'ensemble adopté la pratique consistant à avoir, au Siège provisoire, des délégations permanentes et qu'en avril 1948, quarante-cinq des cinquante-sept Etats Membres avaient des délégations permanentes³⁶.

62. Il n'existe dans la Charte des Nations Unies aucune disposition de caractère général relative à la question

³² *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, Annexe*, document A/939/Rev.1 et Rev.1/Add.1.

³³ *United Nations Juridical Yearbook, 1962 (ST/LEG/8)*, fascicule 2, p. 236.

³⁴ *International Law Reports, 1953 (Londres, 1957)*, p. 380.

³⁵ Voir Pitman B. Potter, « Permanent Delegations to the League of Nations », *Geneva Special Studies (League of Nations Association of the United States, Genève, 1930)*, vol. I, n° 8.

³⁶ Leland M. Goodrich et Edvard Hambro, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Boston, 1949, 2^e édition révisée, p. 228 et 229.

des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Cependant, le paragraphe 1 de l'Article 28 dispose que:

Le Conseil de sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. A cet effet, chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

La disposition citée avait pour objet de permettre au Conseil de sécurité d'exercer ses fonctions en permanence, de telle sorte que chaque membre du Conseil devait y être représenté en permanence. En d'autres termes, la seule représentation permanente dont il soit question dans la Charte est la représentation des Etats membres du Conseil de sécurité.

63. Le règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité ne contient pas de dispositions se rapportant à la clause de l'Article 28(1) selon laquelle chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation. Dans sa première phrase, l'article 13 du règlement se borne à stipuler que « Chaque membre du Conseil de sécurité est représenté aux réunions du Conseil de sécurité par un représentant accrédité »; le reste de cet article 13 a trait aux pouvoirs des représentants. Tous les membres du Conseil de sécurité ont, au Siège des Nations Unies, une délégation auprès du Conseil de sécurité qui se compose habituellement du chef de la délégation, d'un représentant suppléant et d'un ou de plusieurs conseillers³⁷.

64. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946³⁸, ne comporte pas de règles spéciales concernant les représentants permanents. La section 11 de l'article IV parle en termes généraux des « représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies ». Elle dispose que ces représentants jouissent de certains privilèges et immunités (essentiellement dans l'intérêt de leurs fonctions), tels que l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité de représentants (y compris leurs paroles et écrits) l'immunité de toute juridiction.

65. La lacune qui existait en ce qui concerne les représentants permanents a été comblée dans l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au siège de l'Organisation des Nations Unies, signé le 26 juin 1947³⁹, qui comporte des dispositions spéciales touchant les immunités des représentants permanents. La section 15 de l'article V de cet Accord dispose que:

1) Toute personne nommée auprès de l'Organisation des Nations Unies par un Membre, en qualité de représentant permanent principal ou de représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire;

³⁷ Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, vol. II, p. 118.

³⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, n° 4, p. 15.

³⁹ *Ibid.*, vol. 11, 1947, n° 147, p. 11.

2) Tous membres permanents de leur personnel, qui seront désignés suivant accord entre le Secrétaire général, le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement de l'Etat intéressé;

...
jouiront, sur le territoire des Etats-Unis, qu'ils demeurent à l'intérieur ou à l'extérieur du district administratif, des mêmes privilèges et immunités qui sont accordés par les Etats-Unis aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes⁴⁰.

66. On peut faire les mêmes remarques au sujet des instruments juridiques régissant le statut de l'Office des Nations Unies à Genève. L'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse et signé les 11 juin et 1^{er} juillet 1946, ne contient pas de dispositions particulières relatives à la représentation permanente⁴¹. Cependant, le 31 mars 1958, le Conseil fédéral suisse a rendu une décision intitulée « Décision du Conseil fédéral suisse concernant le statut juridique des délégations permanentes auprès de l'Office européen des Nations Unies ainsi que d'autres Organisations internationales ayant leur siège en Suisse »⁴². Cette décision se lit comme suit:

1. Les délégations permanentes d'Etats Membres bénéficient, comme telles, de facilités analogues à celles qui sont accordées aux missions diplomatiques à Berne.

Elles ont le droit d'user de chiffres dans leurs communications officielles et de recevoir ou d'envoyer des documents par leurs propres courriers diplomatiques.

2. Les chefs de délégations permanentes bénéficient de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés aux chefs de missions diplomatiques à Berne, à condition toutefois qu'ils aient un titre équivalent.

3. Tous les autres membres des délégations permanentes bénéficient, à rang égal, de privilèges et immunités analogues à ceux qui sont accordés au personnel des missions diplomatiques à Berne.

4. La création d'une délégation permanente, les arrivées et les départs des membres des délégations permanentes sont annoncés au Département politique par la mission diplomatique à Berne de l'Etat intéressé. Le Département politique délivre aux membres des délégations une carte de légitimation attestant les privilèges et immunités dont ils bénéficient en Suisse.

67. Au cours de l'examen par l'Assemblée générale, lors de sa première session extraordinaire, du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, il a été question des pouvoirs des représentants diplomatiques accrédités en tant que représentants permanents auprès des Nations Unies, à propos des conclusions de la Commission relatives aux « pouvoirs provisoires ». A

⁴⁰ Voir la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées approuvée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, le 21 novembre 1947, qui réglemente le statut des « représentants des membres » en général; voir également les accords relatifs au siège des diverses institutions spécialisées conclus entre lesdites institutions et les gouvernements hôtes intéressés, qui comportent des dispositions spéciales au sujet des « représentants permanents ».

⁴¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, 1946-1947, n° 8, p. 163.

⁴² *Série législative des Nations Unies*, ST/LEG/SER.B/10 (publication des Nations Unies, numéro de vente: 60.V.2), p. 92.

ce moment, on a affirmé, comme on l'avait fait déjà au sein de la Commission de vérification des pouvoirs, que les représentants accrédités auprès de l'Organisation à titre permanent avaient légalement le droit de représenter leur pays en tout temps et à toute réunion de l'un quelconque des organes des Nations Unies. Cet usage était particulièrement utile dans le cas des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale, alors que certains gouvernements éprouvent des difficultés dues à des questions de temps et de distance ⁴³.

68. La Commission intérimaire de l'Assemblée générale a examiné, lors des réunions qu'elle a tenues du 5 janvier au 5 août 1948, la question de la compétence des missions permanentes ⁴⁴. La Commission a examiné la proposition soumise par la République Dominicaine. Aux termes de cette proposition, les chefs des délégations permanentes au siège des Nations Unies devraient être, en cette qualité, autorisés d'office à représenter leur pays à la Commission intérimaire. Il a été déclaré que ceci donnerait plus de souplesse en n'exigeant pas de chaque délégation qu'elle présente de nouveaux pouvoirs pour chaque convocation de la Commission intérimaire. En ce qui concerne les suppléants et les conseillers, l'article 10 du règlement intérieur de la Commission intérimaire ⁴⁵ a stipulé qu'ils pouvaient être normalement désignés par le représentant en titre. En conséquence, des pouvoirs particuliers ne seraient nécessaires que lorsqu'un Membre de l'Organisation des Nations Unies désirerait accréditer un envoyé spécial. On a déclaré qu'une telle procédure, outre son utilité pratique, encouragerait tous les gouvernements à établir des délégations permanentes, ce qui constituerait une contribution importante au travail des Nations Unies.

69. On a fait remarquer, d'autre part, qu'il conviendrait que la question des pouvoirs soit réglée par les gouvernements intéressés eux-mêmes. Par exemple, en accréditant le chef d'une délégation permanente, on pourrait spécifier qu'en l'absence d'avis contraire, il pourrait faire fonction de représentant au sein de tous les organes et commissions des Nations Unies. Toutefois, le représentant de la République Dominicaine a bien précisé que la proposition soumise par son gouvernement ne visait exclusivement que la Commission intérimaire.

70. La Commission a remarqué que, d'après le mémorandum préparé par le Secrétariat relatif aux délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies ⁴⁶, tous les Membres n'avaient pas de délégation permanente à New York, qu'il y avait une très grande variété dans les fonctions remplies par ces délégations permanentes ainsi que dans la façon d'accréditer leurs chefs auprès des Nations Unies, et que les délégations permanentes, en tant que telles, n'avaient aucun statut

⁴³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, Première session extraordinaire, Séances plénières*, 69^e séance; *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. I, p. 267 et 268.

⁴⁴ Pour le rapport de la Commission intérimaire sur cette question, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément n° 10* (document A/606).

⁴⁵ A/AC.18/89.

⁴⁶ A/AC.18/SC.4/4.

juridique reconnu ni aux termes de la Charte, ni aux termes des règlements intérieurs des différents organes des Nations Unies. La Commission a réservé un accueil favorable à l'idée contenue dans la proposition dominicaine. Elle a néanmoins estimé que l'ensemble de la question des pouvoirs, en particulier en ce qui concerne le statut et les pouvoirs des chefs de délégations permanentes, devait faire l'objet d'une nouvelle étude avant qu'il soit possible de faire des recommandations utiles concernant la proposition dominicaine.

71. A propos de la question des pouvoirs des représentants, la Commission a examiné la proposition présentée par la délégation bolivienne sur les missions permanentes auprès des Nations Unies. Si l'on a généralement reconnu, à la Commission, la valeur et l'intérêt d'une telle proposition, certains doutes ont été exprimés sur la question de savoir si ce problème était bien de la compétence de la Commission intérimaire. On a exprimé l'opinion qu'il devrait être examiné par l'Assemblée générale elle-même et ceci plus particulièrement en raison du peu de temps dont disposait la Commission intérimaire qui ne serait pas en mesure de consacrer audit problème l'étude complète et détaillée qu'il méritait. En conséquence, il a été décidé que la proposition bolivienne serait présentée à l'Assemblée générale sous forme d'annexe au rapport de la Commission intérimaire ⁴⁷.

B. — Résolution 257 A (III) de l'Assemblée générale

72. La proposition de la Bolivie relative aux missions permanentes auprès des Nations Unies a été examinée par l'Assemblée générale au cours de la première partie de sa troisième session. En présentant le projet de résolution qui accompagnait cette proposition, le représentant de la Bolivie a déclaré ce qui suit:

Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi chez la plupart des Etats Membres d'instituer des « missions permanentes » au siège des Nations Unies afin de pouvoir suivre de plus près les travaux de l'Organisation et de ses organes et d'être mieux à même de remplir leurs fonctions de Membres. Comme chacun le sait, cet usage s'est établi sans qu'il existe de règlements régissant le statut de ces délégations permanentes ou les droits et attributions des représentants permanents, chefs de ces délégations.

La délégation de la Bolivie propose que l'Assemblée générale examine s'il ne serait pas maintenant opportun de définir le statut des délégations permanentes auprès des Nations Unies par une résolution portant reconnaissance officielle de ces missions qui prendraient le nom de « Missions permanentes auprès des Nations Unies » ⁴⁷.

73. A l'appui de cette proposition, le représentant de la Bolivie a fait valoir, à la Sixième Commission, le 26 novembre 1948, les arguments ci-après:

La proposition de la Bolivie constitue une tentative concrète pour combler une lacune qui existe dans la Charte sur la question des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Il faut absolument que cette question soit réglée de quelque façon car l'idée tend à s'implanter, par la force d'habitude, que

⁴⁷ *Documents officiels de l'Assemblée générale, troisième session, Supplément n° 10* (document A/606, annexe IV).

les Etats doivent avoir des délégations permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies... La délégation de la Bolivie estime... que cette pratique est éminemment souhaitable et même indispensable. Elle permet en effet aux délégations de discuter les documents importants qui ont trait aux travaux de l'Organisation des Nations Unies avec leurs auteurs mêmes et permet des échanges de vues directs pendant que les textes sont encore à l'examen. Les représentants permanents peuvent ainsi donner à leurs gouvernements une plus juste appréciation de la teneur de ces documents ainsi qu'une image plus exacte des opinions des différentes délégations.

Des délégations permanentes ont été instituées auprès de l'Organisation des Nations Unies lorsque leur utilité s'est imposée, mais cela sous aucun statut juridique; leur existence n'est justifiée que par des considérations pratiques. C'est au sujet des problèmes qui se sont posés touchant la Commission intérimaire de l'Assemblée générale que l'institution des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies s'est avérée nécessaire. A cette époque, la République Dominicaine a présenté une proposition (A/AC.18/40) selon laquelle les délégués permanents devaient être considérés comme représentants de fait de leur pays à la Commission intérimaire.

Le Secrétaire général a présenté un mémorandum concernant les représentants qui sont accrédités à titre permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que la nature de leurs pouvoirs (A/AC.18/SC.4/4). Il ressort clairement de ce rapport que, en matière de pouvoirs, aucune règle fixe n'est suivie et qu'il n'y a pas non plus de procédure établie sur une base juridique.

Lorsque des pays qui ne sont pas représentés aux principaux conseils de l'Organisation veulent participer aux travaux de ceux-ci, leurs représentants sont obligés de passer par une procédure compliquée pour se procurer les pouvoirs nécessaires, et ceux-ci, quelquefois, arrivent trop tard. C'est là une situation à laquelle il faut évidemment remédier...⁴⁸

74. Le débat sur la proposition de la Bolivie qui a eu lieu à la Sixième Commission⁴⁹ a donné lieu à une longue discussion sur un certain nombre de questions. Un paragraphe du projet de résolution, entre autres, a suscité des controverses, à savoir le paragraphe 6 du dispositif tendant à modifier l'article 24 du règlement intérieur de l'Assemblée générale en y ajoutant un nouveau paragraphe ainsi conçu:

A chaque session ordinaire, la Commission de vérification des pouvoirs examine les pouvoirs des représentants permanents accrédités auprès des Nations Unies depuis la clôture de la session ordinaire précédente et fait un rapport à ce sujet à l'Assemblée générale.

75. *Statut juridique des missions permanentes.* Le projet de résolution présenté par la Bolivie soulignait au troisième alinéa de son préambule, qu'il serait de l'intérêt de tous les Etats Membres et des Nations Unies dans leur ensemble de conférer un statut juridique à l'institution de missions permanentes auprès des Nations Unies. Certains représentants ont fait remarquer qu'il n'existait effectivement pas de dispositions régissant le statut des missions permanentes mais que celles-ci n'en étaient pas moins dotées d'un statut juridique. Ils ont cité le paragraphe 3 de l'Article 105 de la Charte, ainsi conçu: «L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'applica-

tion des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet» et l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui traite des privilèges et immunités des «représentants des Membres». Ils ont en conséquence émis l'opinion que le problème ne consistait pas à créer un statut juridique, mais à consacrer les principes généraux qui doivent présider à l'institution des missions permanentes.

76. *Portée de l'institution des missions permanentes.* Certains délégués se sont demandé s'il était bien opportun de maintenir le dernier alinéa du préambule du projet de résolution, qui «recommandait aux Etats Membres des Nations Unies d'établir, dans la mesure où ils le jugeraient utile et opportun, des missions permanentes auprès des Nations Unies au siège de l'Organisation...». Tout en estimant souhaitable que tous les Etats Membres eussent une mission permanente auprès des Nations Unies, il leur semblait inutile de faire une recommandation spéciale à cet effet, étant donné «les raisons d'ordre interne qui peuvent empêcher certains Etats Membres de créer une mission permanente». Un membre a estimé que la recommandation était «inutile car elle constituait une ingérence dans des questions d'administration interne de chaque Etat Membre». Un autre membre a souligné que certains Etats Membres hésitaient à faire fonctionner des missions permanentes au siège de l'Organisation à cause de «contingences administratives ou budgétaires particulières».

77. *Emploi du terme «credentials».* L'emploi du terme «*credentials*» dans le texte anglais du projet de résolution a été critiqué par quelques délégations. Un délégué a déclaré que «le mot «*credentials*» était inopportun; d'une part, parce qu'il tendait à faire considérer l'Organisation des Nations Unies comme un Etat dont le Secrétaire général serait le chef, les représentants permanents étant accrédités auprès de lui; d'autre part, parce que les représentants permanents devaient avoir des pleins pouvoirs pour être en mesure d'accomplir certains actes, tels que la signature de conventions». On a fait observer que les représentants permanents de certains pays Membres des Nations Unies avaient en réalité des «pleins pouvoirs» et non pas des «*credentials*» (lettres de créance). Certains délégués ont toutefois été d'un avis différent et ont dit leur préférence pour le mot «*credentials*», soulignant qu'il avait été employé à bon escient dans le projet de résolution et qu'il n'était pas nécessaire que les représentants permanents reçoivent des pleins pouvoirs pour accomplir leur mission.

78. *Compétence de la Commission de vérification des pouvoirs.* On a déjà mentionné le paragraphe 6 du dispositif du projet de résolution de la Bolivie et dit qu'il avait été particulièrement controversé (cf. plus haut par. 74). Certains délégués ont souligné qu'ils n'étaient pas très sûrs que la Commission de l'Assemblée générale chargée de la vérification des pouvoirs fût bien habilitée à examiner les lettres de créance d'un représentant permanent accrédité auprès d'un autre organe des Nations Unies. Plutôt que de demander une révision du règlement intérieur, ont-ils dit, il serait peut-être

⁴⁸ *Ibid.*, troisième session, première partie, Sixième Commission, 124^e séance.

⁴⁹ *Ibid.*, 124^e, 125^e, 126^e et 127^e séances.

plus simple, en fait, de demander au Secrétaire général de présenter chaque année à l'Assemblée générale un rapport sur les lettres de créance des représentants permanents auprès de l'Organisation.

79. Le représentant de la Bolivie a présenté, lors de la 126^e séance de la Sixième Commission, un texte révisé de son projet de résolution⁵⁰ qui tenait compte de la plupart des observations faites au cours du débat. Ce projet de résolution, modifié sur la proposition de l'Equateur⁵¹, a été recommandé par la Sixième Commission à la plénière. L'Assemblée générale a adopté le 3 décembre 1948, à l'unanimité, la résolution 257 A (III) ainsi conçue:

L'Assemblée générale,

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

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

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

Recommande

1. Que les pouvoirs des représentants permanents émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, et soient communiqués au Secrétaire général;

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

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

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

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

IV. — Projet d'articles sur la situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales

PREMIÈRE PARTIE. — QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

A. — Titre du présent projet d'articles

80. Dès son premier rapport, le Rapporteur spécial avait envisagé le titre « Le droit diplomatique des organisations internationales » parce qu'il lui paraissait suffisamment large pour viser l'application du droit

diplomatique et du droit de légation aux relations entre les Etats et les organisations internationales, sous leurs différents aspects et dans leurs différentes manifestations. Le Rapporteur spécial s'était également servi de l'expression « Les relations diplomatiques entre les Etats et les organisations internationales » pour marquer la distinction entre les relations de ce genre et, d'une part, d'autres types de relations extérieures entre les organisations internationales et les Etats, considérés en tant qu'entités distinctes — tels les traités entre Etats et organisations internationales — et, d'autre part, les règles de la responsabilité internationale dans leur application aux relations entre les Etats et les organisations internationales. Les expressions « le droit diplomatique des organisations internationales », « les relations diplomatiques entre les Etats et les organisations internationales » et « l'application du droit de légation au regard des organisations internationales » ont été plus ou moins approuvées par les membres de la Commission, comme constituant un cadre de référence commode pour des sujets tels que le statut, les privilèges et les immunités des représentants d'Etats auprès des organisations internationales et le statut, les privilèges et les immunités des organisations elles-mêmes.

81. Un ou deux membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'opportunité d'employer des formules telles que « relations diplomatiques » ou « droit de légation » à propos des organisations internationales. L'hésitation qu'on éprouve à appliquer aux organisations internationales les normes et la terminologie du système juridique international s'explique par le fait que l'essor des organisations internationales est un phénomène relativement nouveau, et qu'une grande partie de la doctrine juridique internationale qui existe en la matière a été formulée dans le cadre du droit international qui considérait les Etats-nations comme étant les seuls « sujets » véritables dudit système.

82. La doctrine contemporaine révèle une tendance sans cesse croissante à appliquer les termes du droit diplomatique aux relations entre les Etats et les organisations internationales. Un auteur, qui a cherché à fonder la capacité juridique des organisations internationales sur une base objective indépendante de leurs actes constitutifs, a étudié les différents aspects de l'accomplissement par elles, dans la pratique, de ce qu'il a appelé « des actes souverains et internationaux ». Parmi ces actes, il a inclus le « *jus legationis* actif et passif⁵² ». Un récent ouvrage général sur le droit diplomatique classe les sources du droit diplomatique en deux catégories principales: les sources du droit diplomatique traditionnel, et les sources du droit des organisations internationales⁵³. Le sujet est divisé en deux parties: la première traite des missions diplomatiques, et la seconde des diverses autres formes de diplomatie y compris la diplomatie *ad hoc* et « la diplomatie à travers les organisations internationales⁵⁴ ». L'auteur d'un ouvrage spécial

⁵⁰ Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, annexe aux comptes rendus analytiques des séances, point 54 de l'ordre du jour, document A/C.6/304.

⁵¹ *Ibid.*, Document A/C.6/300.

⁵² Finn Seyfersted, « International Personality of Intergovernmental Organizations: Do their Capacities Really depend upon their Constitutions? », *The Indian Journal of International Law* (New Delhi), vol. 4, 1964, n° 1, p. 1 et 12.

⁵³ Philippe Cahier, *Le Droit diplomatique contemporain*, p. 43.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 405 à 438.

sur le statut international de l'Organisation des Nations Unies aboutit à la conclusion que l'Organisation est une personne juridique internationale et qu'elle est dotée de la personnalité juridique internationale. Parmi les données présentées à l'appui de cette thèse, il y a le fait que « l'Organisation a été autorisée à agir en tant qu'entité ... [et qu'elle] ... s'est vu conférer le *jus legationum* ... »⁵⁵.

83. Cela dit, si la Commission accepte la suggestion du Rapporteur spécial concernant le champ du présent projet d'articles (paragraphe 8 à 10 ci-dessus) et décide de donner la priorité au premier aspect du sujet, à savoir le statut, les privilèges et les immunités des représentants d'Etats auprès des organisations internationales, il faudrait modifier le titre du projet d'articles pour qu'il corresponde à cette portée plus limitée. A ce propos, plusieurs titres viennent à l'esprit. Le Secrétariat des Nations Unies avait choisi le titre « Le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales » pour les deux volumes de la Série législative des Nations Unies qu'il a publiés en 1959 et 1961⁵⁶. Tel était également le titre qui figurait en tête des deux questionnaires que le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies avait établis et adressés aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, en leur demandant de prêter leur concours au Rapporteur spécial et de lui communiquer tous renseignements et avis juridiques pertinents sur les problèmes que pose, dans la pratique, le sujet qu'il était chargé d'étudier.

84. Le Rapporteur spécial voudrait recommander à la Commission le titre suivant: « La situation juridique des représentants d'Etats auprès des organisations internationales ». L'expression « situation juridique » présente le net avantage d'être plus concise que l'expression « statut juridique, privilèges et immunités ». A vrai dire, du point de vue technique, la première formule ne peut avoir d'autre sens que celui de « statut juridique ». Toutefois, comme cette dernière expression a été employée dans les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées pour désigner, en particulier, des capacités juridiques, l'expression « situation juridique » aurait peut-être l'avantage d'avoir une portée plus large. Elle permettrait de viser, non seulement la capacité juridique, les privilèges et les immunités mais aussi des règles comme celles qui ont trait aux fonctions, à l'établissement et à la composition des missions permanentes auprès des organisations internationales, règles qui constituent l'objet principal du présent projet d'articles.

85. Le Rapporteur spécial estime également qu'il suffirait de parler « d'organisations internationales » et qu'on peut supprimer, comme étant inutile, l'adjectif « intergouvernementales ». Il n'avait été inséré dans la résolution 1289 (XIII) par laquelle l'Assemblée

générale invitait la Commission du droit international à étudier le sujet qu'à la suite d'une suggestion verbale du représentant de la Grèce à la Sixième Commission, qui avait estimé que le texte de la résolution devrait spécifier que les organisations internationales en question étaient des organisations intergouvernementales⁵⁷.

86. Dans la Charte des Nations Unies, l'expression « organisations internationales » est employée sans autre précision pour désigner les organisations publiques (intergouvernementales). Il en est de même dans les Articles 66 et 67 du Statut de la Cour internationale de Justice. Cependant, à l'Article 34 de ce même Statut, on trouve l'expression « organisations internationales publiques ». Les organisations « transnationales » privées, malgré la grande importance que certaines d'entre elles revêtent sur le plan international et le rôle envisagé pour elles dans la Charte des Nations Unies (Article 71), ne sont pas des organisations « internationales » au sens propre. Elles n'ont pas des Etats pour membres et ne sont pas créées par un traité, bien que quelques-unes d'entre elles puissent recevoir d'un traité certaines attributions. La Charte les désigne simplement par les mots « organisations non gouvernementales ». L'emploi de l'expression « organisation internationale » est patronné par la pratique constante de la Commission du droit international. Cette expression figure dans les dispositions suivantes qui ont été adoptées par la Commission dans son projet d'articles sur le droit des traités⁵⁸:

Article 2, paragraphe 1. « L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. »

Article 4. « L'application des présents articles aux traités qui sont les actes constitutifs d'une organisation internationale ou qui sont adoptés au sein d'une organisation internationale est subordonnée à toute règle pertinente de l'organisation. »

Article 6, paragraphe 2. « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur Etat . . . : c) Les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale ou auprès d'un organe d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité à cette conférence ou par cet organe. »

L'expression « organisation internationale » figure dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Le paragraphe 3 de l'article 5 dispose: « Un chef de mission ou un membre du personnel diplomatique de la mission peut représenter l'Etat accréditant auprès de toute organisation internationale⁵⁹. »

⁵⁷ Documents officiels de l'Assemblée générale, treizième session, Annexes, point 56 de l'ordre du jour, document A/4007, par. 21.

⁵⁸ Annuaire de la Commission du droit international, 1966, vol. II, p. 193 (document A/6309/Rev.1, par. 38).

⁵⁹ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques, vol. II, p. 91 (document A/CONF.20/13). Voir toutefois l'article 7 de la Convention sur la haute mer, adopté par la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958), dont le texte est le suivant: « Les dispositions des articles précédents ne préjugent en rien la question des navires affectés au service officiel d'une organisation intergouvernementale battant pavillon de l'organisation. » Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. II, p. 154 (document A/CONF.13/L.53).

⁵⁵ Guenter Weissberg, *The International Status of the United Nations*, New York, 1961, p. 210.

⁵⁶ ST/LEG/SER.B/10 et 11, publications des Nations Unies, numéros de vente: 60.V.2. et 61.V.3.

B. — *Forme du projet d'articles*

87. Les vues du Rapporteur spécial sur cette question ont été déjà indiquées dans la section B de l'introduction du présent rapport. On peut les résumer comme suit :

a) Ce projet d'articles doit être conçu pour servir de base à un projet de convention.

b) Il devrait être soumis à la Conférence internationale de plénipotentiaires éventuellement réunie pour examiner le projet d'articles sur les missions spéciales. Ainsi, l'adoption des deux séries d'articles figurant dans ces projets, achèverait la codification de la branche du droit qui a trait aux représentants des Etats, soit dans les relations entre Etats, soit auprès des organisations internationales. (Au sujet des considérations qui militent en faveur de cette suggestion, voir plus haut les paragraphes 8 à 10.)

C. — *Champ du projet d'articles*

88. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial a exprimé l'avis que la Commission devrait tout d'abord faire porter ses travaux sur les organisations internationales de caractère universel et devrait préparer son projet d'articles en fonction de ces seules organisations, pour examiner ensuite si les articles du projet pourraient être appliqués sans changement aux organisations régionales, ou si des modifications seraient nécessaires. Motivant cette proposition, il soulignait que l'étude des organisations régionales posait un certain nombre de problèmes, tels que celui de leur reconnaissance par les Etats qui n'en sont pas membres et celui de leurs relations avec ces derniers Etats, ce qui amènera à formuler des règles particulières, propres à ces organisations.

89. Les opinions des membres de la Commission se sont partagées sur cette proposition. Plusieurs membres ont parlé en faveur de la proposition du Rapporteur spécial visant à exclure les organisations régionales au moins de la première phase de l'étude. Quelques membres de la Commission se sont toutefois élevés contre cette suggestion, faisant observer que si la Commission devait se borner à l'étude de la question des relations des organisations de caractère universel avec les Etats, elle laisserait subsister une grave lacune. Un aperçu de ces diverses opinions est donné dans la section D du chapitre premier du présent rapport, où sont résumés les débats de la Commission à l'occasion de l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial, lors des quinzième et seizième sessions (1963 et 1964) ⁶⁰.

90. Le Rapporteur spécial se propose de présenter ici, sous une forme plus achevée, la solution qu'il avait exposée à titre indicatif, à l'intention de la Commission, dans son premier rapport. On peut faire valoir un certain nombre de considérations d'ordre constitutionnel, technique ou pratique à l'appui de l'opinion qui tend à exclure du champ du présent projet d'articles les organisations internationales de caractère régional.

91. En premier lieu, la rédaction du projet repose sur l'idée que les organisations internationales de caractère universel, malgré la diversité de leur nature et leur indépendance, offrent une certaine homogénéité qui permet de proposer à leur sujet des règles uniformes ou du moins similaires. Au contraire, les organisations régionales diffèrent grandement par leur nature et par leurs attributions. Un grand nombre d'entre elles correspondent au modèle ordinaire de l'organisation internationale, c'est-à-dire que ce sont des organismes appelés à fixer une politique ou délibérants, dont le rôle se borne à élaborer des politiques internationales par le moyen des résolutions qu'ils adoptent et des recommandations qu'ils présentent aux gouvernements des Etats membres — et qui dépendent totalement de ces gouvernements pour la mise en œuvre de la politique préconisée. Les institutions européennes, organismes régionaux, ont cependant fait apparaître un type nouveau d'organisations internationales, généralement connues maintenant sous le nom d'« organisations supranationales ». Les exemples les plus importants en sont offerts par les Communautés européennes, qui agissent au lieu et place des gouvernements dans l'exercice des pouvoirs souverains de légiférer et de juger et, finalement, par le recours à des sanctions directes, à l'égard des populations et des territoires des Etats membres, sans avoir, pour ce faire, à passer par l'intermédiaire de leurs gouvernements respectifs ⁶¹.

92. En second lieu, l'économie du présent projet d'articles est fonction du modèle de relations existant dans le cadre du régime juridique des organisations internationales de caractère universel. Parmi les membres de ces organisations, figurent la grande majorité des Etats qui appartiennent à la Communauté internationale dont seul un nombre relativement limité d'Etats ne font pas partie: les relations entre une organisation et les Etats qui en sont membres occupent une place centrale dans le présent projet d'articles (missions permanentes des Etats membres auprès des organisations internationales). De plus, le caractère universel de ces organisations justifie l'intérêt que les Etats qui n'en sont pas membres portent à leurs travaux, comme le montre l'institution des observateurs envoyés par des Etats non membres. Par ailleurs, la reconnaissance, par des Etats non membres, de la personnalité juridique de ces organisations et de leur statut ne pose pas de problèmes aussi difficiles que ceux que l'on pourrait rencontrer à propos des organisations régionales. Il existe ample matière à citer à l'appui de la thèse que les organisations internationales de caractère universel jouissent de la personnalité internationale objective. Ainsi, dans l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies, l'une des conclusions de la Cour était la suivante:

... cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant

⁶¹ Voir Pierre Pescatore, « Les relations extérieures des Communautés européennes », *Recueil des cours de l'Académie de Droit international de La Haye*, tome 103 (1961 - II), p. 9 à 238.

⁶⁰ Voir plus haut les paragraphes 35 à 37.

une personnalité internationale objective — et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls...⁶².

93. En troisième lieu, le Rapporteur spécial reconnaît l'importance de la question, relevant du droit constitutionnel, qui a été soulevée par un membre de la Commission au cours de l'examen de son premier rapport. Ce membre de la Commission a fait observer que diverses organisations régionales avaient leurs propres organismes de codification et qu'il serait peu opportun pour la Commission d'empiéter sur le domaine qui leur a été attribué.

94. Toutefois, l'exclusion des organisations régionales du champ du présent projet d'articles est assortie de certaines réserves:

a) Les organisations régionales ne seront pas exclues du champ de l'étude en cours; leur utile expérience devra être mise à profit. On ne doit pas oublier que le précurseur de toutes les organisations internationales a été un organisme régional, la Commission européenne du Danube.

b) Selon toute probabilité, les travaux portant sur les organisations de caractère universel ne seront pas sans conséquence pour les organisations régionales. Les dispositions relatives aux privilèges et aux immunités inscrites dans les actes constitutifs des organisations régionales ont été, dans une large mesure, inspirées par les Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies et par les dispositions correspondantes des actes constitutifs des institutions spécialisées. L'application de ces dispositions de caractère constitutionnel est assurée par des conventions générales pour la rédaction desquelles les Conventions générales sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies (1946) et des institutions spécialisées (1947) ont servi de prototypes et de modèles directeurs⁶³.

c) Il sera peut-être utile d'inscrire dans le projet d'articles une clause de sauvegarde selon laquelle le fait que ces articles ne portent pas sur les organisations internationales de caractère régional ne saurait empêcher l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans ces articles à laquelle elles pourraient être soumises par un texte indépendant desdits articles.

D. — *Délégations auprès d'organes des organisations internationales et délégations aux conférences internationales*

95. La façon dont il convient de régler la matière des délégations nommées auprès d'organes des organisations

⁶² C.I.J. Recueil 1949, p. 185.

⁶³ Exemples: Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Etats américains, ouvert à la signature le 15 mai 1949; Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949; Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris, le 18 avril 1951; Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des Etats arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue des Etats arabes le 10 mai 1953; Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et les immunités du Conseil d'aide économique mutuelle, signée à Sofia le 14 décembre 1959; Convention générale sur les privilèges et immunités de l'Organisation de l'Unité africaine, 1964.

internationales ou envoyées à des conférences internationales et la place qui revient à ce sujet dans le présent projet d'articles soulèvent plusieurs questions préliminaires, à savoir:

a) L'étendue des privilèges et immunités des délégations nommées auprès d'organes des organisations internationales ou envoyées à des conférences internationales par rapport à la plénitude des immunités diplomatiques accordées aux missions permanentes auprès des organisations internationales.

b) L'organisation et la procédure des conférences diplomatiques, ainsi que la question de savoir si ces matières doivent être réglées dans le présent projet d'articles ou faire l'objet d'une autre étude.

c) Les immunités et privilèges des délégations envoyées à des conférences qui ne sont pas réunies par des organisations internationales et la question de savoir si le présent projet d'articles doit en traiter à propos des délégations aux conférences réunies par des organisations internationales, ou s'il faut rattacher la question à celle des missions spéciales.

L'étendue des privilèges et immunités des délégations auprès d'organes des organisations internationales et des délégations aux conférences internationales

96. Ces privilèges et immunités sont régis par les dispositions de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, ainsi que par l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu en 1946 entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Il y a lieu de noter que, parmi ces privilèges et immunités, l'immunité de juridiction est limitée aux paroles, aux écrits et aux actes des représentants en tant que tels. Cette immunité de juridiction relativement restreinte fait contraste avec les pleines immunités diplomatiques que ces mêmes conventions accordent au Secrétaire général et à tous les Sous-Secrétaires généraux (voir, par exemple, la section 19 de l'article V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies). De même, les membres des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées jouissent des pleines immunités diplomatiques, conformément aux dispositions de l'Accord relatif au siège conclu le 26 juin 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique, et à la décision du Conseil fédéral suisse en date du 31 mars 1948⁶⁴.

97. Les auteurs s'accordent généralement à penser que les représentants aux conférences internationales doivent bénéficier du statut diplomatique intégral. Satow résume leur point de vue comme suit:

Pour ce qui est des représentants aux nombreuses conférences convoquées de nos jours pour examiner des sujets très divers, on pourrait peut-être se demander, en l'absence de précédents judiciaires, quelle est l'étendue des immunités dont ces représentants

⁶⁴ Voir plus haut les paragraphes 64 à 66.

et les personnes qui font partie de leur délégation doivent bénéficier. Dans le passé, les participants aux congrès et conférences étaient le plus souvent des personnalités de rang ministériel élevé ou des agents diplomatiques résidents qui jouissaient déjà des privilèges diplomatiques; à l'heure actuelle, les plénipotentiaires désignés sont souvent des fonctionnaires ou des personnes choisies à cause des connaissances particulières qu'elles possèdent sur le sujet à examiner et qui, avec leur suite, constituent les délégations aux conférences. De l'avis de la plupart des auteurs, ces représentants ont droit à l'ensemble des privilèges diplomatiques ⁶⁵.

98. Pour justifier cette thèse, on invoque parfois le caractère diplomatique de la mission du représentant. Ainsi, selon Hall:

Le cas de ceux qui participent à un congrès ou à une conférence en qualité de négociateurs constitue une exception. Bien qu'ils ne soient pas accrédités auprès du gouvernement de l'Etat sur le territoire duquel le congrès ou la conférence a lieu, ils ont le droit de bénéficier de l'ensemble des privilèges diplomatiques, parce qu'en fait ils représentent leur Etat et exercent les fonctions diplomatiques ⁶⁶.

99. La Convention panaméricaine relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928 ⁶⁷, contient les dispositions suivantes:

Article premier. — Les Etats ont le droit de se faire représenter les uns auprès des autres par des fonctionnaires diplomatiques.

Article 2. — Les fonctionnaires diplomatiques se divisent en fonctionnaires ordinaires et extraordinaires.

Les fonctionnaires ordinaires sont ceux qui représentent d'une manière permanente le gouvernement d'un Etat auprès de celui d'un autre.

Les fonctionnaires extraordinaires sont ceux qui sont chargés d'une mission spéciale, ou ceux qui sont accrédités pour représenter leur gouvernement aux conférences, aux congrès et auprès d'autres organismes internationaux.

Article 3. — Les fonctionnaires diplomatiques ont les mêmes droits, prérogatives et immunités quelle que soit leur catégorie, sauf en ce qui touche à la préséance et à l'étiquette. L'étiquette dépend des usages diplomatiques en général, de même que des lois et des règlements du pays auprès duquel le diplomate est accrédité.

...

Article 9. — Les fonctionnaires diplomatiques extraordinaires jouissent des mêmes prérogatives ou immunités que les ordinaires.

100. Si quelques auteurs hésitent à accorder les pleines immunités diplomatiques aux délégations aux conférences internationales, c'est parce que certaines de ces conférences ont un caractère purement technique et ne revêtent qu'une importance secondaire, et aussi parce qu'en accordant à ces délégations un tel traitement, on leur conférerait un statut supérieur à celui des représentants d'Etats auprès des organes des Nations Unies. A ce propos, Cahier écrit ce qui suit:

...

Il paraît difficile d'assimiler les délégués aux diplomates, car si tel était le cas, les délégués à une conférence très technique ont

les fonctions sont donc relativement importantes jouiraient d'un statut privilégié supérieur à celui des représentants des Etats à l'Assemblée générale des Nations Unies par exemple, ce qui ne semble pas très logique.

Il conclut toutefois en ces termes:

Dans ce domaine aussi, il apparaît que la pratique internationale devrait tendre vers une certaine uniformisation entre le statut de la diplomatie *ad hoc*, celui des délégués aux conférences ainsi que celui des représentants des Etats auprès des réunions d'organes des organisations internationales ⁶⁸.

101. En attendant que la Commission examine cette question préliminaire, le Rapporteur spécial considère que les représentants d'Etats auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences internationales devraient en principe bénéficier, notamment en ce qui concerne l'immunité de juridiction, de privilèges et immunités diplomatiques analogues à ceux accordés aux membres des missions permanentes auprès des organisations internationales.

102. Cette thèse se fonde sur divers faits qui caractérisent l'évolution récente dans le domaine de la codification du droit diplomatique et qui révèlent une tendance à étendre le champ des privilèges et immunités diplomatiques plutôt qu'à adopter le principe fonctionnel restrictif. L'un de ces faits concerne l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et leur assimilation, quant à leur statut et leurs immunités aux missions diplomatiques. On peut citer aussi la tendance qui se manifeste au sein de la Commission du droit international et qui ressort de ses débats et de la formulation du projet d'articles provisoire sur les missions spéciales; cette tendance consiste: a) à donner aux privilèges et immunités des missions spéciales approximativement la même base et la même étendue qu'à ceux dont jouissent les missions diplomatiques permanentes, et b) à soutenir qu'il est impossible d'établir une distinction entre les missions spéciales de caractère politique et les missions spéciales de caractère technique, chaque mission spéciale représentant un Etat souverain dans ses relations avec un autre Etat.

103. Le Rapporteur spécial estime donc qu'en raison du caractère temporaire des tâches que les délégations auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences internationales sont appelées à accomplir, ces délégations occupent dans le système du droit diplomatique des organisations internationales une position analogue à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale. Il s'ensuit que les privilèges et immunités à leur accorder doivent être conformes à ceux que la Commission accordera en définitive aux missions spéciales. A part les modifications nécessaires pour tenir compte du caractère temporaire de la tâche que ces missions ont à accomplir, les privilèges et immunités qui leur sont accordés ne devraient, ni du point de vue des principes, ni quant au fond, être différents de ceux dont jouissent les missions permanentes auprès des organisations internationales.

⁶⁵ Ernest Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Glasgow, 1957, quatrième édition, p. 207.

⁶⁶ W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, 1924, huitième édition, p. 365.

⁶⁷ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLV, 1934-1935, n° 3581, p. 259.

⁶⁸ Cahier, *op. cit.*, p. 402.

L'organisation et la procédure des conférences diplomatiques

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

g) Le Comité charge une sous-commission [composée de M. Mastný, Rapporteur, et de M. Rundstein] d'examiner la possibilité de formuler des règles à recommander pour la procédure des Conférences internationales, ainsi que pour la conclusion et la rédaction des traités, et quelles pourraient être ces règles ⁶⁹.

Le Rapporteur a présenté un rapport contenant deux listes de questions à étudier en matière de procédure des conférences internationales et en matière de conclusion et de rédaction des traités.

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

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

L'Assemblée générale . . .

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

. . . ;

b) Présenter à la conférence des recommandations relatives à la méthode de travail et aux procédures à suivre, ainsi qu'à d'autres questions de caractère administratif ;

. . .

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

108. Le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Sandström) avait inclus des dispositions sur l'organisation des congrès et conférences dans le projet d'articles figurant dans son rapport sur la diplomatie *ad hoc* ⁷⁰. Cependant, la Commission a décidé

⁶⁹ Voir *Publications de la Société des Nations, V. Questions juridiques, 1926. V. 4* (annexe au document C.47.M.24).

⁷⁰ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960, vol. II, p. 108 et 109* (document A/CN.4/129, par. 51, chapitre II de la première version proposée).

de ne pas inscrire dans le projet d'articles qu'elle a adopté à sa douzième session, en 1960, de dispositions concernant l'organisation des conférences internationales et le statut des délégations à ces conférences. Dans son rapport sur les travaux de ladite session, la Commission a noté que la connexité avec le sujet intitulé « Relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales » rendait difficile d'aborder le sujet des « conférences diplomatiques » isolément et donc décidé de ne pas le traiter pour le moment ⁷¹.

109. Dans son premier rapport, le Rapporteur spécial avait envisagé la question de l'organisation et de la procédure des conférences diplomatiques comme l'un des divers aspects du droit diplomatique des organisations internationales. Comme il a été indiqué plus haut, cette question a peu retenu l'attention de la majorité des membres de la Commission ⁷². Ceux qui ont présenté des observations à ce sujet ont exprimé l'avis que le droit des conférences internationales était en pleine évolution. Ils se sont demandé si la question devait être examinée en même temps que la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales ou être traitée séparément.

110. La question du droit des conférences internationales a été soulevée à nouveau à la seizième session de la Commission, en 1964, lors de l'examen du premier rapport du deuxième Rapporteur spécial (M. Bartoš) sur les missions spéciales ⁷³. La discussion a porté principalement sur la question préliminaire précise posée par le Rapporteur spécial : « Faut-il ou non englober la réglementation de la condition juridique des délégations et des délégués aux conférences et congrès internationaux dans les règles sur les missions spéciales ? » Un ou deux membres de la Commission ont appelé l'attention sur la question plus vaste du droit des conférences internationales en général et ont déclaré que la Commission devrait examiner s'il conviendrait de nommer un rapporteur distinct pour l'étude du droit des conférences internationales ⁷⁴.

111. En interprétant les vues de la Commission sur la question de l'organisation et de la procédure des conférences internationales, le Rapporteur spécial est amené à conclure que la Commission ne désire pas s'occuper de cette question pour le moment.

Les délégations aux conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales

112. Il n'y a guère de divergences de vues sur la nécessité de traiter dans le cadre du présent sujet la question des privilèges et immunités des délégations à des conférences convoquées par les organisations internationales. La section 11 de l'article IV de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies stipule que les représentants aux « conférences convoquées par les

⁷¹ *Ibid.*, p. 173 (document A/4425, par. 33).

⁷² Voir paragraphe 38 ci-dessus.

⁷³ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. II, p. 69 à 123* (document A/CN.4/166).

⁷⁴ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964, vol. I, 725^e séance.*

Nations Unies» jouissent des mêmes privilèges et immunités que ceux que la Convention accorde aux représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies. Comme l'a signalé fort justement le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Sandström), une conférence convoquée par l'Organisation des Nations Unies constitue en quelque sorte un prolongement des activités de l'ONU et l'on peut soutenir qu'elle devrait être régie par les mêmes règles que la réunion d'un organe de l'ONU⁷⁵.

113. Dans son premier rapport, le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales (M. Bartoš) déclarait ce qui suit:

Etant donné la pratique, très répandue et presque universellement adoptée de nos jours, selon laquelle la condition de telles délégations et de tels délégués, [c'est-à-dire à des conférences convoquées par les organisations internationales] est déterminée d'avance soit par les règles de l'organisation convocatrice, soit par l'acte de convocation et que, dans ce cas, les délégations et les délégués à de telles réunions ont simultanément un rapport juridique avec l'organisation convocatrice et avec les Etats participants, nous sommes d'avis que la situation de ces délégations et délégués pourrait être réglée dans le cadre des règles juridiques sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, bien que ces délégations soient essentiellement identiques à celles qui prennent part aux conférences et congrès tenus en dehors de ces organisations⁷⁶.

114. Toutefois, pour ce qui est des conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales, la question a donné lieu à quelques divergences d'opinions. Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales avait soulevé le problème dans son premier rapport et avait exprimé l'avis que la situation des délégations et délégués aux conférences convoquées par les Etats (un ou plusieurs) en dehors des organisations internationales était assimilable, sous tous les aspects, à la condition des missions spéciales⁷⁶.

115. A la suite d'un bref examen de cette question à sa seizième session, en 1964, la Commission a abouti à la conclusion suivante, exposée dans un paragraphe cité dans son rapport sur les travaux de ladite session:

A cette même session [session de 1960], la Commission avait aussi décidé de ne pas traiter des privilèges et immunités des représentants aux congrès ou conférences dans l'étude des missions spéciales, en raison du lien qui existe entre la question des conférences diplomatiques et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Au cours de la présente session [1963], la question a été soulevée à nouveau, tout particulièrement en ce qui concerne les conférences convoquées par des Etats. La plupart des membres ont estimé, toutefois, que pour le moment le mandat du Rapporteur spécial ne devrait pas embrasser la question des délégués aux congrès et conférences⁷⁷.

116. Le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales a soulevé à nouveau la question dans ses

deuxième et troisième rapports, présentés respectivement en 1965 et en 1966. Il a rappelé que la Commission du droit international ne s'était pas définitivement prononcée sur cette question et avait ajourné sa décision finale en attendant de recevoir les recommandations du Rapporteur spécial sur la question des missions spéciales et du Rapporteur spécial sur la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Par la suite, il a réitéré son point de vue, selon lequel la situation des délégations et des délégués aux congrès et conférences convoqués par un ou plusieurs Etats en dehors des organisations internationales était à tous égards assimilable à celle des missions spéciales et devait être régie par les règles relatives à ces missions. A l'appui de cette thèse, il a déclaré que l'exemple le plus fréquent de diplomatie *ad hoc* est fourni par les conférences et congrès internationaux.

117. Le Rapporteur spécial a réexaminé avec la plus grande attention le point de vue provisoire qu'il avait exprimé au sujet de cette question lorsque la Commission avait discuté son premier rapport en 1963 et 1964. Après mûre réflexion il est parvenu à la conclusion que, pour des raisons tant théoriques que pratiques, la question du statut des délégations aux conférences qui ne sont pas convoquées par des organisations internationales ne devrait pas être traitée dans le cadre de la question des missions spéciales. Du point de vue théorique, le statut des délégations aux conférences internationales est différent en droit de celui des missions spéciales. Dans le cas des missions spéciales, il s'agit, en droit, de diplomatie bilatérale se rapportant à des envoyés spéciaux accrédités auprès de l'Etat de réception; dans celui des délégations aux conférences internationales il s'agit de diplomatie multilatérale se rapportant aux représentants d'un Etat qui ne sont pas accrédités auprès du pays hôte, mais qui représentent leur Etat à une conférence qui se tient sur le territoire du pays hôte. En outre, il y a des considérations d'ordre pratique en raison desquelles il convient de traiter conjointement de la situation juridique des délégations aux conférences convoquées par des organisations internationales ou par des Etats. En raison de l'accroissement du nombre des organisations internationales, tant universelles que régionales, et des facilités que ces organisations offrent pour la convocation de conférences, la pratique selon laquelle les conférences se tiennent sous les auspices d'organisations internationales, tend à devenir la règle. En traitant à part et par priorité les conférences — moins nombreuses — que les Etats convoquent en dehors des organisations internationales, on risque d'aboutir à un résultat singulier: les deux types de conférences seraient régis par des règles différentes et celui qui est, ou peut devenir, le plus important serait moins protégé que l'autre. Enfin, il convient de noter qu'au fond, les conférences internationales, qu'elles soient convoquées par des organisations internationales ou par un ou plusieurs Etats, sont des conférences d'Etats. La distinction entre les deux types de conférences est purement formelle, le critère sur lequel elle se fonde étant de savoir qui convoque la conférence.

⁷⁵ *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 106 (document A/CN.4/129, par. 41).

⁷⁶ *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 75 (document A/CN.4/166, par. 21).

⁷⁷ *Ibid.*, p. 222 (document A/5809, par. 33).

DEUXIÈME PARTIE. — PROJET D'ARTICLES
ET COMMENTAIRES

Section I. — Dispositions générales

Article premier. — Champ des présents articles

Variante A

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées reliées à l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies.

Variante B

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès des organisations internationales qui sont des associations d'Etats (ou autres entités possédant la personnalité juridique internationale) créées par traité, dotées d'une constitution et d'organes communs, possédant une personnalité juridique distincte de celle de chacun des Etats qui les composent, et qui sont ouvertes à l'adhésion universelle.

Variante C

Les présents articles se réfèrent aux représentants d'Etats auprès des organisations internationales qui sont des associations d'Etats (ou autres entités possédant la personnalité juridique internationale) créées par traité, dotées d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle de chacun des Etats qui les composent.

Article 2. — Accords internationaux n'entrant pas
dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne se réfèrent pas aux organisations internationales de caractère régional est sans préjudice de l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans les présents articles à laquelle elles seraient soumises indépendamment de ces derniers.

Article 3. — Nature des présents articles; rapports
avec d'autres accords internationaux

L'application des présents articles aux missions permanentes d'Etats auprès d'organisations internationales et les autres questions connexes régies par les présents articles sont soumises aux règles pertinentes de l'organisation intéressée.

Commentaire

1) Il convient d'examiner ensemble les articles 1 et 2, car l'article 2 n'est destiné à être maintenu qu'au cas où la Commission se prononcerait en faveur de la variante B de l'article premier.

2) L'article premier est présenté sous forme de trois variantes afin que la Commission puisse prendre une décision définitive sur la question qu'elle a examinée sommairement au cours de la discussion du premier rapport du Rapporteur spécial. Cette question est la suivante: faut-il limiter le champ des présents articles à l'Organisation des Nations Unies et aux institutions spécialisées qui lui sont reliées, l'étendre aussi à d'autres organisations internationales de caractère universel ou l'étendre encore aux organisations internationales de caractère régional ?

3) Pour la détermination des organisations internationales entrant dans le cadre des présents articles,

la variante A de l'article premier s'inspire de la méthode adoptée dans la Convention générale de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Cette variante définit les organisations en question comme étant l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées reliées à cette dernière conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies. Ce mode de détermination exclut des organisations telles que l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui n'est pas, à proprement parler, considérée comme une institution spécialisée au sens de la définition donnée ci-dessus, en raison des circonstances dans lesquelles elle a été créée et des arrangements particuliers concernant ses rapports avec le Conseil économique et social et le Conseil de sécurité. Il exclut également d'autres organisations de caractère universel, telles que la Banque des règlements internationaux, les Parties contractantes à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Conseil international du blé et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer⁷⁸. Le libellé de la variante B de l'article premier est conçu pour combler ces lacunes.

4) La variante B de l'article premier suit la méthode de la définition. Elle définit les organisations internationales entrant dans le cadre des présents articles par référence à leurs éléments constitutifs. Le premier élément qui caractérise une organisation internationale, telle qu'elle est définie dans la variante B, est le fait qu'elle constitue une association d'Etats et non une association de particuliers, d'organisations professionnelles, etc. Les organisations internationales privées, malgré la grande importance de certaines d'entre elles et le rôle qu'envisage pour elles la Charte des Nations Unies (Article 71), ne sont pas des organisations internationales au sens propre du terme. Ces organisations ne sont pas composées d'Etats ni ne sont créées par traité, encore que des traités puissent mentionner certaines d'entre elles ou les investir de fonctions déterminées. Dans l'article 71, la Charte les qualifie non pas d'internationales mais simplement de non gouvernementales. Mais dans ce même article, ainsi que dans le Préambule, l'expression « organisations internationales », sans autre qualificatif, sert à désigner des organisations internationales publiques. Il en est de même dans les articles 66 et 67 du Statut de la Cour internationale de Justice. Toutefois, à l'article 34 du même statut, on trouve l'expression « organisation internationale publique ». Deuxièmement, chaque organisation internationale a une base conventionnelle — un traité multilatéral — qui est l'acte constitutif de l'organisation. Troisièmement, cet instrument constitutif crée les organes de l'organisation et ces organes ont une identité distincte de celle des Etats qui les composent. Quatrièmement, l'organisation ainsi créée possède une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres et elle est donc, dans une mesure limitée il est vrai, sujet du droit international⁷⁹.

⁷⁸ Pour la liste des organisations intergouvernementales, voir le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. III, page 135.

⁷⁹ Pour plus de détails au sujet de ces éléments, voir le premier rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 173 à 177 (document A/CN.4/161, par. 38 à 81).

5) La variante B de l'article premier restreint le champ des présents articles aux organisations internationales de caractère universel. La variante C du même article ne contient pas cette restriction. Comme il a été dit plus haut, les avis étaient partagés au sein de la Commission quant à la place que les organisations régionales devaient occuper dans ce travail de la Commission. Le Rapporteur spécial a déjà exposé les raisons pour lesquelles il recommande à la Commission de se concentrer, dans son travail sur ce sujet, sur les organisations internationales de caractère universel et d'élaborer un projet d'articles applicable à ces seules organisations⁸⁰.

6) L'article 2 est ajouté dans l'hypothèse où la Commission adopterait la variante B de l'article premier, laquelle exclut les organisations régionales du champ d'application des présents articles. Cela nécessite l'inclusion d'une réserve indiquant que cette limitation du champ des présents articles est sans préjudice de l'application à ces organisations de toute règle énoncée dans les présents articles à laquelle elles seraient soumises

indépendamment de ces derniers. Cette réserve a pour but de tenir dûment compte du point de vue exprimé par certains membres de la Commission lors de l'examen du premier rapport du Rapporteur spécial, à savoir que les relations avec les Etats présenteront, dans l'ensemble, les mêmes caractéristiques que l'organisation en question ait un caractère universel ou régional.

7) L'article 3 énonce le principe général qui est à la base même des articles et leur rapport avec d'autres accords internationaux. Il a un double but. Vu la diversité des organisations internationales et, au contraire des Etats, leur nature hétérogène, les présents articles ne cherchent qu'à définir le dénominateur commun et à poser les principes généraux. Si cet article est placé parmi les dispositions générales au début du projet, c'est pour souligner que leur application ne porte pas atteinte aux règles particulières qui pourraient être applicables à une ou plusieurs organisations internationales. En second lieu, l'article vise à sauvegarder la possibilité d'application d'autres accords internationaux qui régissent certaines des questions réglées par les présents articles.

⁸⁰ Voir les paragraphes 88 à 94 ci-dessus.