

Document:-
A/CN.4/304 and Corr.1 (French only)

**Rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des relations entre les États
et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, Rapporteur spécial**

sujet:
**Statut, privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs
fonctionnaires, experts, etc.**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1977, vol. II(1)

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

PROGRAMME DE TRAVAIL A LONG TERME

[Point 8 de l'ordre du jour]

ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

[Point 9 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/304 *

Rapport préliminaire sur la deuxième partie du sujet des relations entre les États
et les organisations internationales,
par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial

[Original : anglais]
[24 juin 1977]

TABLE DES MATIÈRES

		<i>Pages</i>
<i>Liste des abréviations</i>		148
<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>	
I. BASES DU PRÉSENT RAPPORT	1-9	149
II. ÉVOLUTION DU DROIT INTERNATIONAL EN CE QUI CONCERNE LE STATUT JURIDIQUE ET LES IMMUNITÉS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	10-32	150
A. Société des Nations	12-19	150
1. Dispositions constitutionnelles	12-13	150
2. Dispositions conventionnelles	14-15	151
3. Comité d'experts de la SDN pour la codification progressive du droit inter- national	16-18	151
4. Statut du BIT au Canada pendant la seconde guerre mondiale	19	151
B. Organisation des Nations Unies et institutions spécialisées	20-30	152
1. Dispositions constitutionnelles	20-22	152
2. Commission préparatoire des Nations Unies	23-25	152
3. Dispositions conventionnelles	26-30	153
a) Conventions générales	26-27	153
b) Accords relatifs au siège	28	153
c) Accords particuliers	29-30	153
C. Organisations régionales	31-32	154
III. FAITS RÉCENTS INTERVENUS DANS LE DOMAINE DES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	33-56	154
A. Travaux de la Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations inter- nationales	36-48	155
1. Portée du projet	40-42	156
2. Notion d'organisation internationale	43-44	157
3. Capacité des organisations internationales de conclure des traités	45-48	157
B. Travaux de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales	49-56	158
1. Notion d'organisation internationale	49-51	158

* Incorporant le document A/CN.4/304/Corr.1.

<i>Chapitres</i>	<i>Paragrapbes</i>	<i>Pages</i>
2. Champ d'application de la convention	52-54	158
3. Résolution concernant les délégations des mouvements de libération nationale	55-56	159
IV. QUESTIONS GÉNÉRALES	57-74	160
A. Place de la coutume dans le droit des immunités internationales	57-62	160
B. Différences entre les relations diplomatiques entre États et les relations entre États et organisations internationales	63-64	161
C. Capacité juridique des organisations internationales	65-69	161
D. Portée des privilèges et immunités	70-74	162
1. L'organisation	70	162
2. Privilèges et immunités des fonctionnaires	71	162
3. Privilèges et immunités des experts en mission pour le compte de l'organisation et des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'organisation	72-73	162
4. Uniformité ou adaptation des immunités internationales	74	163
V. CONCLUSIONS	75-78	163

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AELE	Association européenne de libre-échange
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIT	Bureau international du Travail
CAEM	Conseil d'aide économique mutuelle
CDI	Commission du droit international
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE	Communauté économique européenne
CIJ	Cour internationale de Justice
<i>C.I.J. Recueil</i>	<i>CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
CPJI	Cour permanente de justice internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FISE	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'unité africaine
SDN	Société des Nations
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

CHAPITRE PREMIER

Bases du présent rapport

1. Dans son rapport sur les travaux de sa vingt-huitième session, la CDI a inclus le paragraphe suivant :

La CDI a aussi approuvé la recommandation du Groupe [de planification], que lui a soumise le Bureau élargi, de réserver au moins trois séances à l'examen de la deuxième partie du sujet « Relations entre les États et les organisations internationales ». Lorsqu'elle a examiné la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les États et les organisations internationales, la Commission s'est concentrée d'abord sur la partie relative au statut et aux privilèges et immunités des représentants d'États auprès des organisations internationales. Le projet d'articles qu'elle a adopté à ce sujet à sa vingt-troisième session, en 1971, a été renvoyé par l'Assemblée générale à une conférence diplomatique. Cette conférence, réunie à Vienne en 1975, a adopté la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. La CDI a prié le Rapporteur spécial chargé de cette question, M. Abdullah El-Erian, d'établir un rapport préliminaire pour lui permettre de prendre les décisions nécessaires et de déterminer la ligne à suivre pour l'étude de la deuxième partie du sujet des relations entre les États et les organisations internationales, à savoir celle qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts, et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'États¹.

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

3. En 1963, le Rapporteur spécial a présenté à la Commission un premier rapport² et un document de travail³ sur les relations entre les États 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 en la matière. En 1964, il a présenté un document de travail⁴ destiné à servir de base aux débats sur la définition du champ du sujet et la manière de le traiter.

4. Ce document de travail soulevait, entre autres, 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 États et les organisations internationales ?).

5. 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 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 États et les organisations intergouvernementales⁵.

6. 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'ONU. A ce stade 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. A la suite de ces consultations, deux questionnaires ont été rédigés et adressés par le Conseiller juridique de l'ONU aux conseillers juridiques des institutions spécialisées et de l'AIEA. Le premier de ces questionnaires s'intitulait « Statut et privilèges et immunités des représentants des États Membres auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA » et le deuxième « Statut et privilèges et immunités des institutions spécialisées et de l'AIEA autres que ceux des représentants ». Il a été 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 CDI. 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 les questionnaires qui pourraient s'être posés dans leur organisation et qui devraient, selon elles, être portés à l'attention du Rapporteur spécial. Il a

¹ *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 150, doc. A/31/10, par. 173.

² *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 167, doc. A/CN.4/161.

³ *Ibid.*, p. 194, doc. A/CN.4/L.103.

⁴ A/CN.4/L.104. Pour l'essentiel de ce document, voir *Annuaire... 1964*, vol. II, p. 240, doc. A/5809, par. 41.

⁵ *Ibid.*, par. 42.

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. Après avoir reçu les réponses des organisations intéressées, le Secrétariat de l'ONU a publié en 1967 une étude intitulée « Pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leur immunités »⁶.

7. A la 886^e séance de la CDI, le 8 juillet 1966, le Rapporteur spécial a suggéré à la Commission de diviser le sujet en deux parties, de concentrer pour commencer ses travaux sur le statut et les privilèges et immunités des représentants des États auprès des organisations internationales, et de renvoyer à un stade ultérieur l'étude de la deuxième partie du sujet, à savoir le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales. Le Rapporteur spécial a déclaré ce qui suit :

En ce qui concerne le statut et les privilèges et immunités des organisations elles-mêmes, M. El-Erian 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

⁶ *Annuaire... 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add. 1 et 2.

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 problème⁷.

8. La suggestion du Rapporteur spécial a été retenue par la Commission, et les travaux sur le sujet des relations entre les États et les organisations internationales ont été entrepris selon les modalités indiquées plus haut⁸.

9. Le présent rapport est censé constituer une étude préliminaire du champ et de la conception de la deuxième partie du sujet des relations entre les États et les organisations internationales, à savoir le statut juridique et les privilèges et immunités des organisations internationales. Ce rapport a pour objet : a) de retracer l'évolution des normes juridiques qui régissent cette branche du droit international; b) de signaler certains aspects de l'évolution récente intervenue dans d'autres sujets connexes, qui ont une incidence sur la matière de la présente étude; c) d'examiner un certain nombre de questions générales de caractère préliminaire en vue de définir et de déterminer la ligne de conduite et la méthode de travail qui seront soumises à l'examen de la Commission.

⁷ *Annuaire... 1966*, vol. I (2^e partie), p. 309, 886^e séance, par. 8.

⁸ Voir ci-dessus par. 1.

CHAPITRE II

Évolution du droit international en ce qui concerne le statut juridique et les immunités des organisations internationales

10. Bien avant l'apparition des organisations internationales générales (SDN et ONU), certains instruments constitutionnels créant des commissions fluviales internationales et des unions administratives au cours de la seconde moitié du XIX^e siècle contenaient déjà des clauses auxquelles on peut faire remonter l'origine des immunités et privilèges des institutions internationales⁹. On en trouve des exemples dans les traités établissant la Commission européenne du régime du Danube et la Commission internationale pour la navigation sur le Congo, ainsi que dans la création de la Cour permanente d'arbitrage et dans les projets de création d'une Cour internationale des prises et d'une Cour de justice arbitrale prévus par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux¹⁰.

⁹ J. Secretan, « The independence granted to agents of the international community in their relations with national public authorities », *The British Year Book of International Law*, 1935, Londres, vol. 16, p. 59 à 65.

¹⁰ En 1922, le Gouvernement français informa la Commission centrale pour la navigation du Rhin « qu'en raison du caractère international de celle-ci les représentants à cette commission, ainsi que ses agents, voyageant pour son service, bénéficieraient à

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

Historiquement, le contenu actuel des immunités internationales dérive de la pratique de la Société des Nations telle qu'elle a été appliquée par l'Organisation internationale du Travail lorsqu'elle a été soumise à l'épreuve des circonstances de guerre, pratique qui a fait l'objet d'une nouvelle formulation sur certains points dans les ententes conclues pendant la guerre entre l'OIT et le Canada, et que l'Assemblée générale des Nations Unies a révisée par la suite lors de sa première session en 1946. [...] ¹¹.

A. — Société des Nations

1. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

12. Le paragraphe 4 de l'article 7 du Pacte de la SDN stipulait que

Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

l'avenir des mêmes facilités que s'ils jouissaient des immunités diplomatiques » (G. Weissberg, *The International Status of the United Nations*, New York, Oceana, 1961, p. 143, et F. Rey, « Les immunités des fonctionnaires internationaux », *Revue de droit international privé*, Paris, vol. 23, n^o 3, 1928, p. 266).

¹¹ C. W. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens, 1961, p. 12. [Tr. du Secrétariat.]

Le paragraphe 5 stipulait que

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions, sont inviolables.

13. L'article 19 du Statut de la CPJI stipulait que

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

2. DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES

14. Des dispositions détaillées concernant les privilèges et immunités de la SDN ont été mises au point et insérées dans des accords conclus entre le Secrétaire général de la SDN et le Gouvernement suisse. Le « modus vivendi » de 1921, complété par celui de 1926¹², accordait à la SDN l'immunité à l'égard des poursuites engagées devant les tribunaux suisses, à moins qu'elle n'y renonçât expressément, reconnaissait l'inviolabilité des archives de la SDN et des locaux dans lesquels étaient installés ses services, exemptait des droits de douane les biens de la SDN et de tout impôt ses avoirs en banque et ses titres, et reconnaissait aux fonctionnaires de la SDN une inviolabilité et une immunité de juridiction civile et pénale, qui variaient suivant les différentes catégories de fonctionnaires.

15. A la demande du Conseil de la SDN, la CPJI entama avec le Gouvernement néerlandais des négociations qui aboutirent à l'accord de 1928, par lequel était mis en vigueur l'article 19 du Statut de la Cour. Cet accord, intitulé « Principes généraux et règlement d'application concernant la situation extérieure des membres de la Cour permanente de Justice internationale », a été approuvé le 5 juin 1928 par le Conseil de la SDN¹³. L'accord confirmait que les membres de la Cour et le greffier étaient assimilés à des chefs de mission diplomatique et qu'ils jouissaient non seulement des privilèges et immunités diplomatiques, mais encore des « facilités et prérogatives spéciales » accordées aux chefs de mission. Une distinction était faite cependant entre les juges et le greffier, les premiers étant seuls à bénéficier des « prérogatives spéciales que les autorités néerlandaises accordent, d'une manière générale, aux chefs de mission »¹⁴.

3. COMITÉ D'EXPERTS DE LA SDN POUR LA CODIFICATION PROGRESSIVE DU DROIT INTERNATIONAL

16. Ce comité a été créé par décision du Conseil de la SDN, le 11 décembre 1924, en vue « de dresser une

¹² Le « modus vivendi » de 1921 [*Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 127] se trouvait concrétisé dans une lettre que le chef du Département politique fédéral du Gouvernement suisse a adressée le 19 juillet 1921 au Secrétaire général de la SDN, en tant que représentant du Secrétariat de la SDN aussi bien que du BIT. Le « modus vivendi » de 1926 (*ibid.*, p. 134) a été soumis pour approbation au Conseil de la SDN.

Les négociations qui ont abouti à la conclusion de ces deux accords sont relatées dans M. Hill, *Immunities and Privileges of International Officials — The Experience of the League of Nations*, Washington (D.C.), Carnegie Endowment for International Peace, 1947, p. 14 à 23.

¹³ SDN, *Journal officiel*, 9^e année, n° 7 (juillet 1928), p. 985 à 987.

¹⁴ *Ibid.*, p. 985.

liste provisoire de matières de droit international dont la solution par voie d'entente internationale paraîtrait le plus souhaitable et réalisable [...]»¹⁵.

17. Dans la liste définitive dressée par le Comité en 1927, lors de sa troisième session, figure la question des privilèges et immunités diplomatiques, dont l'étude fut confiée à un sous-comité, composé de M. Diena, faisant fonction de rapporteur, et de M. Mastny. Se fondant sur un rapport rédigé par M. Diena¹⁶, dans lequel l'accent était mis sur la différence entre les fonctionnaires de la SDN et les agents diplomatiques, le Comité a exprimé l'avis que

[...] il n'est pas certain que l'on doive établir une identité absolue de privilèges et d'immunités entre les diplomates proprement dits et les catégories de personnes qui viennent d'être mentionnées. Il semble possible que la différence de conditions puisse entraîner certaines différences dans les mesures à adopter¹⁷.

18. Toutefois, cette question des privilèges et immunités diplomatiques, y compris ceux des fonctionnaires de la SDN, ne figurait pas parmi les trois questions que l'Assemblée, à sa huitième session, en 1927, avait décidé de retenir en vue d'une codification éventuelle lors de la première Conférence sur la codification du droit international¹⁸.

4. STATUT DU BIT AU CANADA PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE

19. En 1940, lorsqu'une faible partie de l'effectif du BIT a été transférée de Genève à Montréal, il a fallu régler certains aspects du statut du Bureau et de son personnel au Canada. Cet accord a été concrétisé dans l'ordonnance en Conseil du 14 août 1941, aux termes de laquelle,

en vertu de l'article 7 du Pacte de la Société des Nations et de l'article 6 des statuts de l'Organisation internationale du Travail, le Bureau international du Travail, comme partie de l'organisation de la Société, jouit des privilèges et immunités diplomatiques.

L'ordonnance accorde aux « membres du personnel administratif international » du BIT l'immunité de juridiction civile et pénale, à moins que le Directeur n'y renonce. Les autres membres du personnel jouissent de cette immunité « en ce qui concerne les actes accomplis par ces membres à titre officiel et dans les limites de leurs fonctions », sous réserve que le Directeur peut également lever l'immunité. Il est expressément prévu que ces autres membres sont justiciables des tribunaux canadiens en ce qui concerne les actes accomplis en tant que particuliers. Les traitements que le Bureau verse aux fonctionnaires permanents sont exonérés de « tous les impôts directs établis par le

¹⁵ La décision a été prise conformément à une résolution de l'Assemblée adoptée le 22 septembre 1924. Voir SDN, Comité d'experts pour la codification progressive du droit international, *Rapport au Conseil de la Société des Nations sur les questions qui paraissent avoir obtenu le degré de maturité suffisant pour un règlement international* (C.196.M.70.1927.V), p. 75.

¹⁶ *Ibid.*, p. 78 à 85.

¹⁷ *Ibid.*, p. 77.

¹⁸ Ces trois questions sont : la nationalité, la responsabilité des États et les eaux territoriales.

Parlement ou le Gouvernement du Canada, tels l'impôt sur le revenu et l'impôt de la défense nationale »¹⁹.

B. — Organisation des Nations Unies et institutions spécialisées

1. DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

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

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

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

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

21. L'Article 19 du Statut de la CIJ stipule que

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

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

22. Les instruments constitutifs des institutions spécialisées contiennent d'ordinaire des clauses qui disposent en termes généraux que l'institution jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts, que les représentants des membres et les fonctionnaires de l'institution jouissent des privilèges et immunités nécessaires pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions en toute indépendance. En général, ces instruments prévoient également que ces privilèges et immunités seront définis plus en détail dans des accords ultérieurs (article 40 de la Constitution de l'OIT, article XVI de l'Acte constitutif de la FAO, article XII de la Convention créant l'UNESCO, articles 66 à 68 de la Constitution de l'OMS, article 27 de la Convention relative à l'OMM, article 47 de la Convention relative à l'OACI, article 50 de la Convention relative à l'OMCI, article XV du Statut de l'AIEA²⁰). Toutefois, les constitutions de certaines institutions spécialisées définissent elles-mêmes, plus ou moins en détail, l'étendue des privilèges et immunités de ces institutions (Accord relatif au FMI, Accord relatif à la BIRD et Statuts de la SFI²¹).

2. COMMISSION PRÉPARATOIRE DES NATIONS UNIES

23. En juin 1945, la Commission préparatoire a chargé le Secrétaire exécutif d'attirer l'attention des Membres de l'ONU sur le fait que, par application de l'Article 105 de la Charte, l'obligation qui leur est faite d'accorder à l'ONU, à ses fonctionnaires et aux représentants de ses membres tous les privilèges et immunités nécessaires pour atteindre ses buts découle de l'entrée en vigueur de la Charte et prend effet avant même que l'Assemblée générale ait fait les recommandations ou ait proposé les conventions dont il est question au paragraphe 3 de l'Article 105²².

24. Elle a recommandé que « l'Assemblée générale, au cours de sa première session, fasse des recommandations en vue de préciser les modalités d'application des paragraphes 1 et 2 de l'Article 105 de la Charte ou propose aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet ». Elle a soumis pour examen à l'Assemblée générale une étude portant sur les privilèges et immunités et, en guise de « documents de travail », un projet de convention sur les privilèges et immunités et un projet de traité devant être conclu entre l'ONU et les États-Unis d'Amérique, sur le territoire desquels devait être installé le siège de l'Organisation. Elle considérait que les prérogatives à accorder aux membres de la CIJ devraient être précisées après consultation de la Cour et que, en attendant l'adoption d'autres mesures, « il y aurait lieu de maintenir en application les règles prévues pour les membres de la Cour permanente de justice internationale ». Elle recommandait que les privilèges et immunités des institutions spécialisées, tels qu'ils étaient définis dans leurs constitutions respectives, fassent l'objet d'un nouvel examen et que des négociations soient entamées « en vue de les coordonner », compte tenu de toute convention qui serait finalement adoptée par l'ONU²³.

25. Les documents de la Commission préparatoire ont été étudiés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale à la première partie de sa première session, en janvier-février 1946. Les résolutions suivantes, concernant les privilèges et immunités des Nations Unies, ont été adoptées par l'Assemblée générale le 13 février 1946 :

a) Une résolution relative à l'adoption de la Convention sur les privilèges et immunités à accorder à l'ONU, à laquelle est annexé le texte de la convention;

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

c) Une résolution sur les privilèges et immunités de la CIJ;

d) Une résolution sur la coordination des privilèges et immunités de l'ONU avec ceux des institutions spécialisées²⁴.

¹⁹ Hill, *op. cit.*, p. 93. Pour le texte de l'ordonnance en Conseil, voir *ibid.*, annexe IV, p. 203 et 204. Texte français de l'ordonnance dans *La Gazette du Canada*, Ottawa, 30 août 1941, vol. 75, n° 9, p. 751.

²⁰ Voir, pour ces textes, *Textes législatifs et dispositions de traités...*, vol. II (*op. cit.*).

²¹ *Ibid.*

²² *Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies (PC/20)*, chap. VII, sect. 1, par. 1.

²³ *Ibid.*, p. 60 à 80.

²⁴ Résolutions 22 A (I), 22 B (I), 22 C (I) et 22 D (I), respectivement.

3. DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES

a) *Conventions générales*

26. Une Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (dénommée ci-après « Convention de 1946 ») a été approuvée le 13 février 1946 par l'Assemblée générale [résolution 22 A (I)]²⁵. Au 31 décembre 1976, elle était en vigueur à l'égard de 112 États²⁶. Conformément aux dispositions de cette convention, l'ONU et ses biens et avoirs jouissent de l'immunité à l'égard de toutes poursuites judiciaires, ses locaux sont inviolables et ses biens et avoirs ne peuvent être l'objet d'aucune perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative. L'Organisation est également exonérée de tout impôt direct et de tous droits de douane, et ses publications échappent à toutes prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation. La Convention de 1946 accorde aux représentants des États Membres les privilèges et immunités dont jouissent généralement les envoyés diplomatiques, tels que l'immunité de juridiction, l'inviolabilité de tous les écrits et documents, l'exemption des restrictions en matière d'immigration et des formalités d'immatriculation des étrangers, et le droit de chiffrer leurs communications. Les fonctionnaires de l'ONU sont à l'abri des poursuites judiciaires pour ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, et sont exonérés de tout impôt sur les traitements et appointements versés par l'Organisation. Ils sont également libérés de toute obligation relative au service national et ne sont pas soumis aux restrictions en matière d'immigration ni à l'immatriculation des étrangers. La convention accorde également certaines immunités aux « experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies »²⁷.

27. Une Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (dénommée ci-après « Convention de 1947 ») a été approuvée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale [résolution 179 (II)]²⁸. Au 31 décembre 1976, elle était en vigueur à l'égard de 81 États²⁹. Cette convention suit de très près le texte de la Convention de 1946 et n'y apporte que peu de modifications importantes³⁰. Sous réserve de certaines variantes stipulées pour chaque institution dans une annexe spéciale, dont le texte final est déterminé par l'institution intéressée, la Convention de 1947 s'applique à neuf institutions spécialisées nommément désignées — l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OACI, le FMI, la BIRD, l'OMS, l'UPU et l'UIT — et toute

autre institution reliée à l'ONU conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte³¹. En conséquence, la Convention s'applique à l'OMM, à l'OMCI, à la SFI et à l'IDA. Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé, le 1^{er} juillet 1959, un accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA dont le texte, aux termes du préambule, reprend « d'une manière générale [...] les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées³² ».

b) *Accords relatifs au siège*

28. Les conventions générales sont complétées par des accords relatifs au siège conclus entre l'ONU et les institutions spécialisées, d'une part, et les États sur le territoire desquels leur siège est situé, d'autre part. Des accords de siège ont été conclus par l'ONU avec les États-Unis d'Amérique et la Suisse, par l'OACI avec le Canada, par l'UNESCO avec la France, par la FAO avec l'Italie, par l'AIEA avec l'Autriche, et par l'OIT, l'OMS, l'OMM, l'UIT, l'UPU et l'OMPI avec la Suisse³³.

c) *Accords particuliers*

29. Le chapitre du *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies* consacré aux Articles 104 et 105 de la Charte donne un aperçu synoptique des accords particuliers en matière de privilèges et immunités des Nations Unies, qui sont classés en diverses catégories³⁴ :

- a) Accords conclus avec des États non membres.
- b) Accords conclus avec des États Membres :
 - i) Accords complétant ou supplémentant les dispositions de la Convention de 1946;
 - ii) Accords relatifs à l'application des dispositions de la Convention de 1946 dans le cas d'États Membres n'ayant pas encore adhéré à la convention;
 - iii) Accords précisant la nature des privilèges et immunités à accorder à certains organes des Nations Unies dans les pays hôtes.
- c) Accords conclus avec des États Membres ou non membres par des organes principaux ou subsidiaires des Nations Unies dans le cadre de leur compétence :
 - i) Accords sur la mise en œuvre du programme d'aide aux réfugiés de Palestine;
 - ii) Accords relatifs aux activités du FISE dans des États Membres ou non membres;
 - iii) Accords concernant l'assistance technique;
 - iv) Accords de tutelle.

²⁵ Texte dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

²⁶ *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire — État, au 31 décembre 1976, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F. 77.V.7), p. 35 à 37.

²⁷ Voir *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1955.V.2 (Vol. V)], Art. 104 et 105, par. 50 à 166. Les dispositions de la convention sont résumées dans cette publication.

²⁸ Texte dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

²⁹ *Traités multilatéraux...* (*op. cit.*), p. 40 à 47.

³⁰ Jenks, *op. cit.*, p. 5.

³¹ Voir F. Wolf, *Le droit aux privilèges et immunités des institutions spécialisées reliées aux Nations Unies* [thèse], Université de Montréal, 1948, cité par Jenks, *op. cit.*, p. 5, note 34.

³² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 374, p. 149.

³³ Voir *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 60.V.2), et vol. II (*op. cit.*), et OMPI, doc. WO/CC/II/3.

³⁴ *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V (*op. cit.*). Voir aussi *ibid.*, *Supplément n° 1*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1957.V.4 (Suppl.1) (Vol. II)], *Supplément n° 2*, vol. III [numéro de vente : F.63.V.7], et *Supplément n° 3*, vol. IV [numéro de vente : F.73.V.2].

30. Jenks énumère en détail ces accords particuliers et les classe en plusieurs catégories³⁵ :

a) Accords d'établissement (exemples : accords conclus par l'OMS pour ses bureaux régionaux avec l'Égypte, la France et le Pérou, et par l'OIT pour ses « centres d'action » avec le Mexique, le Pérou, la Turquie et le Nigéria).

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

c) Accords relatifs à l'assistance et aux fournitures techniques.

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

C. — Organisations régionales

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

a) Article 14 du Pacte de la Ligue des États arabes, signé au Caire le 22 mars 1945³⁶;

b) Articles 103 à 106 de la Charte de l'OEA, signée à Bogota le 30 avril 1948³⁷;

c) Article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, signé à Londres le 5 mai 1949³⁸;

d) Article 76 du Traité instituant la CECA, signé à Paris le 18 avril 1951³⁹;

e) Article 218 du Traité instituant la CEE, fait à Rome le 25 mars 1957⁴⁰;

f) Article XIII de la Charte du CAEM, signée à Sofia le 14 décembre 1959⁴¹;

g) Article 35 de la Convention instituant l'AELE, signée à Stockholm le 4 janvier 1960⁴²;

³⁵ Jenks, *op. cit.*, p. 7 à 11.

³⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, p. 257.

³⁷ *Ibid.*, vol. 119, p. 89 et 91.

³⁸ *Ibid.*, vol. 87, p. 125.

³⁹ *Ibid.*, vol. 261, p. 214.

⁴⁰ *Ibid.*, vol. 294, p. 125.

⁴¹ *Ibid.*, vol. 368, p. 281.

⁴² *Ibid.*, vol. 370, p. 25.

h) Article XXXI de la Charte de l'OUA, adoptée à Addis-Abeba le 25 mai 1963⁴³.

32. Ces dispositions constitutionnelles ont été mises en œuvre par des conventions générales sur les privilèges et immunités qui s'inspirent en grande partie de la Convention de 1946 et des conventions des institutions spécialisées. Exemples :

a) Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des États arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue le 10 mai 1953⁴⁴;

b) Accord sur les privilèges et immunités de l'OEA, ouvert à la signature le 15 mai 1949⁴⁵;

c) Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949 (et protocoles additionnels)⁴⁶;

d) Protocole sur les privilèges et immunités de la CECA, signé à Paris le 18 avril 1951⁴⁷;

e) Protocole sur les privilèges et immunités de la CEE, adopté à Bruxelles le 17 avril 1957⁴⁸;

f) Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et immunités du CAEM, signée à Sofia le 14 décembre 1959⁴⁹;

g) Protocole sur la capacité juridique, les privilèges et les immunités de l'AELE, signé à Genève le 28 juillet 1960⁵⁰;

h) Convention générale sur les privilèges et immunités de l'OUA, adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA à Accra le 25 octobre 1965⁵¹.

Un certain nombre d'accords de siège et d'établissement ont également été conclus par des organisations régionales avec les États sur le territoire desquels se trouvent leur siège ou d'autres bureaux.

⁴³ *Ibid.*, vol. 479, p. 87.

⁴⁴ *Textes législatifs et dispositions de traités...*, vol. II (*op. cit.*), p. 414 [en anglais seulement].

⁴⁵ *Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains*, Série sur le droit et les traités, n° 11, Washington (D.C.), Union panaméricaine, 1949, p. 14.

⁴⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 250, p. 13, p. 33, et *ibid.*, vol. 261, p. 411.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 238.

⁴⁸ *Ibid.*, vol. 294, p. 216.

⁴⁹ *Ibid.*, vol. 368, p. 243.

⁵⁰ *Ibid.*, vol. 394, p. 37.

⁵¹ L. B. Sohn, éd., *Basic Documents of African Regional Organizations*, Dobbs Ferry (N.Y.), Oceana, 1971, vol. I, p. 117 [en anglais seulement].

CHAPITRE III

Faits récents intervenus dans le domaine des relations entre les États et les organisations internationales

33. A sa vingt-troisième session, en 1971, la Commission a achevé ses travaux sur la première partie de la question des relations entre les États et les organisations internationales, à savoir le statut et les privilèges

et immunités des représentants des États auprès des organisations internationales. Elle a adopté à cette session le texte final de son projet d'articles (accompagné de commentaires) sur la représentation des

États dans leurs relations avec les organisations internationales et l'annexe à ce projet ⁵². Elle a décidé par ailleurs, conformément à l'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale de convoquer une conférence internationale de plénipotentiaires chargée d'examiner ce projet d'articles et de conclure une convention sur cette matière ⁵³. Le projet d'articles susmentionné était divisé en quatre parties : la première partie (Introduction) contenait les dispositions introductives, destinées à s'appliquer au projet d'articles dans son ensemble; la deuxième partie (Missions auprès des organisations internationales) contenait des dispositions traitant spécifiquement des règles relatives aux missions permanentes et aux missions permanentes d'observation; la troisième partie (Délégations à des organes et à des conférences) contenait des dispositions traitant spécifiquement des délégations à des organes d'organisations internationales et des délégations à des conférences convoquées par des organisations internationales ou sous leurs auspices; la quatrième partie (Dispositions générales) contenait les autres dispositions généralement applicables aux missions auprès des organisations internationales et aux délégations à des organes et à des conférences. Le projet d'articles contenait également une série de dispositions sur les délégations d'observation à des organes et à des conférences, qui étaient présentées sous forme d'annexe.

34. En formulant le projet d'articles susmentionné, la CDI a cherché à établir une réglementation générale du statut juridique des missions permanentes envoyées par les États membres d'une organisation internationale auprès de l'organisation, des missions permanentes d'observation envoyées par des États non membres d'une organisation internationale auprès de l'organisation, des délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par les organisations internationales ou sous leurs auspices, et des délégations d'observation auprès de tels organes et conférences. Cette réglementation traitait notamment des questions suivantes : établissement, fonctions et composition de ces missions et délégations; nomination et accréditation de leurs membres; facilités et privilèges et immunités accordés respectivement aux missions et délégations et à leurs membres. La réglementation contenait en outre des règles générales concernant le respect des lois et règlements de l'État hôte, l'entrée dans le territoire de l'État hôte, la non-discrimination et les consultations et la conciliation.

35. Depuis qu'à sa vingt-troisième session la Commission a adopté le projet d'articles susmentionné, deux faits importants se sont produits, qui ont une incidence sur le sujet de la présente étude. En premier lieu, la CDI a, au cours de ses travaux sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, défini à nouveau un certain nombre de points concernant les relations entre les États et

les organisations internationales. En second lieu, la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales a apporté un certain nombre d'améliorations et de précisions au projet d'articles de la Commission, que l'Assemblée générale de l'ONU avait renvoyé à cette conférence pour qu'elle l'examine en tant que proposition de base.

A. — Travaux de la Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

36. Au cours de l'élaboration de son projet d'articles sur le droit des traités, la Commission a décidé de limiter le champ d'application de ce projet aux traités conclus entre États, excluant ainsi les traités conclus entre les États et d'autres sujets de droit international comme les traités conclus entre eux par ces autres sujets du droit international ⁵⁴. L'article 1^{er} du projet d'articles adopté par la Commission à sa dix-huitième session (1966) ⁵⁵, qui est intitulé « Portée des présents articles », dispose que

Les présents articles se réfèrent aux traités conclus entre États.

37. A sa deuxième session, en 1969, la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a adopté une résolution où elle

Recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies de renvoyer à la Commission du droit international pour étude, en consultation avec les principales organisations internationales, la question des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ⁵⁶.

38. C'est sur cette base que, lors de sa vingt-quatrième session, l'Assemblée générale a adopté une résolution dans le même sens, à savoir la résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969 ⁵⁷. Comme suite à cette résolution, la CDI a, à sa vingt-deuxième session (1970), décidé d'inclure la question dans son programme général de travail et a institué une sous-commission en lui demandant d'examiner les problèmes qui se posaient à titre préliminaire en la matière. Après avoir examiné et adopté à sa vingt-deuxième session un rapport de cette sous-commission ⁵⁸, la CDI a pris connaissance à sa vingt-troisième session d'un document de travail que le Secrétaire général avait préparé à la demande de la Commission et qui contenait une bibliographie

⁵⁴ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 192, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 28.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 193 et suiv.

⁵⁶ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 307, doc. A/CONF.39/26, annexe, résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

⁵⁷ Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 118.

⁵⁸ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

⁵² Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 298, doc. A/8410/Rev.1, par. 39, et p. 301, chap. II, sect. D.

⁵³ *Ibid.*, p. 301, par. 57.

sommaire, un historique de la question et une liste préliminaire des traités pertinents publiés dans le *Recueil des Traités des Nations Unies*⁵⁹. Au cours de cette même session, la Sous-Commission a soumis à la CDI un rapport qui exprimait des tendances générales destinées à orienter les travaux de la Commission sur ce sujet ainsi que ceux de son rapporteur spécial, M. Reuter⁶⁰. Le rapport de la Sous-Commission a été adopté par la Commission. L'Assemblée générale a approuvé la conception proposée par la Commission et a recommandé à celle-ci, dans sa résolution 2780 (XXVI), du 3 décembre 1971⁶¹,

de poursuivre l'examen de la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales⁶².

39. Tout comme dans son étude de la première partie du sujet des relations entre les États et les organisations internationales — à savoir le statut et les privilèges et immunités des représentants des États auprès des organisations internationales —, la Commission a dû nécessairement, au cours de ses travaux sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, prendre position sur un certain nombre de questions de caractère général telles que le champ d'application du projet, la notion d'organisation internationale, et les relations entre les règles inscrites dans le projet et les règles intérieures de chaque organisation concernée. Il serait par conséquent utile d'indiquer brièvement la position que, dans ses travaux sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, la Commission a adoptée sur ces notions préliminaires, d'autant qu'il lui faudra aussi définir sa position sur ces notions pour programmer ses travaux futurs sur la deuxième partie du sujet des relations entre les États et les organisations internationales — à savoir le statut juridique et les privilèges et immunités des organisations, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'États —, qui est aussi l'objet de la présente étude.

1. PORTÉE DU PROJET

40. L'article 1^{er} du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, qui a été adopté par la Commission à sa vingt-sixième session (1974)⁶³, est ainsi rédigé :

⁵⁹ A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2.

⁶⁰ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 368, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe.

⁶¹ Voir aussi *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-sixième session, Annexes*, point 88 de l'ordre du jour, doc. A/8537, par. 168.

⁶² Pour un aperçu historique des travaux de la CDI sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 193 à 202, doc. A/CN.4/258, par. 18 à 48.

⁶³ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 305 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B.

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs États et une ou plusieurs organisations internationales, et
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.

41. Pour définir la portée de ce projet d'articles, la Commission a adopté une approche différente de celle qu'elle avait suivie pour son projet d'articles sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales⁶⁴. Le paragraphe 1 de l'article 2 de ce dernier projet dispose que

Les présents articles s'appliquent à la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère *universel*⁶⁵ et à leur représentation aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.

Au paragraphe 1, al. 2, de l'article 1^{er}, l'expression « organisation internationale de caractère universel » est définie comme s'entendant d'une « organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale ».

42. Les raisons pour lesquelles la Commission a adopté cette approche différente sont exposées dans le commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales :

10) [...] Le projet est destiné à s'appliquer aux traités auxquels sont parties des organisations internationales que celles-ci aient un objet plus ou moins général ou plus ou moins spécial, qu'elles aient une vocation universelle ou régionale, et que leur accès soit relativement ouvert ou fermé : il vise à s'appliquer aux traités de l'ensemble des organisations internationales.

11) C'est là une profonde différence avec un autre texte élaboré par la Commission, à savoir le projet d'articles sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales, qui vise essentiellement les organisations internationales à vocation universelle.

12) Cette différence trouve son fondement dans l'objet même des deux projets : le dernier a pour objet le droit des organisations internationales et se propose d'unifier, dans un domaine restreint, les règles spécifiques de certaines organisations. En conséquence, si on le limite à certaines organisations possédant des caractères analogues, à savoir la vocation universelle, il n'y a pas de bonnes raisons pour que chacune soit dotée, dans ce domaine spécial, d'un régime particulier. Le présent projet d'articles, lui, ne porte pas sur le droit des organisations internationales, mais sur le droit des traités ; la valeur juridique et le régime des traités qu'il considère ne tirent pas leur substance des règles de chaque organisation — règles qu'il s'agirait d'unifier —, mais bien du droit international général. Ainsi donc les règles qui régissent un traité entre l'ONU et l'OIT doivent être les mêmes que celles qui régissent un traité entre l'OIT et le Conseil de l'Europe, car les unes et les autres découlent des mêmes principes.

13) Cette analyse juridique fondamentale conduit à étendre la portée du présent projet aux traités engageant l'ensemble des organisations internationales. Accessoirement, des considérations historiques et pratiques mènent à la même conclusion. Tel a bien été le sentiment de la Conférence sur le droit des traités et de l'Assemblée générale lorsqu'elles ont invité la CDI à entreprendre cette étude. Puisque la Conférence n'a pas pu disposer du temps nécessaire pour adopter les dispositions requises afin de régler dans une convention unique le sort des traités entre États et des traités entre États et organisations internationales ou entre

⁶⁴ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 301 et suiv., doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D.

⁶⁵ Souligné par le Rapporteur spécial.

organisations internationales, il faut au moins que l'ensemble de la matière ne relève que de deux textes. C'est le dessein même de la codification, fait d'unité, de clarté et de simplicité, qui serait mis en cause si, au-delà de deux textes, il fallait encore abandonner à un sort incertain un large domaine des relations conventionnelles entre États et organisations ou entre organisations⁶⁶.

2. NOTION D'ORGANISATION INTERNATIONALE

43. Le paragraphe 1, al. *i*, de l'article 2 du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales donne de l'expression « organisation internationale » une définition identique à celle de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il assimile une organisation internationale à une organisation intergouvernementale. Dans le commentaire relatif au paragraphe 1, al. *i*, de l'article 2 de la Convention de Vienne, la Commission a déclaré :

L'expression « organisation internationale » est définie ici comme s'entendant d'une organisation *intergouvernementale*, ce qui précise que les règles des organisations non gouvernementales n'entrent pas en ligne de compte⁶⁷.

44. La Commission a fait aussi observer ce qui suit, dans le commentaire relatif au paragraphe 1, al. *i*, de l'article 2 de son projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales :

7) [...] Cette définition doit être entendue dans le sens que lui donne la pratique, à savoir celui d'une organisation formée à titre principal d'États, et comprenant éventuellement des membres associés qui ne sont pas encore des États, ou peuvent même être d'autres organisations internationales. On a pu évoquer à ce sujet les situations particulières que sont celles de l'ONU au sein de l'UIT, de la Communauté économique européenne au sein du GATT ou d'autres organismes internationaux, ou même de l'ONU agissant, par l'intermédiaire du Conseil pour la Namibie, au nom de cette dernière au sein de l'OMS depuis que la Namibie est devenue membre associé de cette organisation.

8) Il convient toutefois de souligner que l'adoption, pour l'expression « organisation internationale » d'une définition identique à celle qui a été retenue pour la Convention de Vienne [sur le droit des traités] entraîne des conséquences beaucoup plus sensibles dans le présent projet que dans cette convention.

9) Le projet d'articles, par cette définition très souple, n'entend pas préjuger du régime auquel peuvent être soumises dans chaque organisation des entités qui, dans le cadre de l'organisation et suivant les règles en vigueur dans celle-ci, bénéficient d'une certaine autonomie (organes subsidiaires ou rattachés). On a également évité de préjuger de l'étendue de la capacité juridique nécessaire pour qu'une entité soit considérée comme une organisation internationale au sens du présent projet. En effet, et l'on reviendra sur ce point dans le commentaire de l'article 6, le projet d'articles n'a pas pour objet principal de régler le statut des organisations internationales, mais le régime des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Le projet est destiné à s'appliquer à de tels traités quel que soit par ailleurs le statut des organisations intéressées⁶⁸.

⁶⁶ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 307 et 308, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 10 à 13 du commentaire.

⁶⁷ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 207, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II, projet d'articles sur le droit des traités et commentaires, art. 2, par. 14 du commentaire.

⁶⁸ *Annuaire... 1974*, vol. II, p. 307, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 2, par. 7 à 9 du commentaire.

3. CAPACITÉ DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE CONCLURE DES TRAITÉS

45. L'article 6 du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales dispose que

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation⁶⁹.

46. La CDI a adopté cette formulation à titre de compromis, en raison des divergences d'opinions en la matière. Ayant réexaminé les efforts déployés par la Commission pour introduire dans son projet d'articles sur le droit des traités une disposition relative à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, et la décision de la Commission de renoncer à une telle tentative, le Rapporteur spécial, M. Reuter, a tout d'abord été enclin à ne pas recommander à la CDI d'introduire dans son projet un article ou une série d'articles concernant la capacité des organisations internationales⁷⁰. Toutefois, tenant compte des avis exprimés à la CDI ainsi qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a présenté à la CDI deux variantes.

47. L'une de ces variantes était libellée comme suit :

La capacité des organisations internationales de conclure des traités, admise dans son principe par le droit international, est déterminée dans son étendue par les règles pertinentes de chaque organisation⁷¹.

48. L'autre variante était libellée comme suit :

La capacité de conclure des traités est, pour les organisations internationales, déterminée par les règles pertinentes de chaque organisation⁷².

C'est sur la base de cette variante qu'a été établi le texte que la Commission a adopté (art. 6) et aux termes duquel

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation. Dans son commentaire de l'article, la Commission expose les raisons pour lesquelles elle a opté pour cette formulation :

2) La formule finalement retenue par la Commission pour l'article 6 est le résultat d'un compromis basé essentiellement

⁶⁹ *Ibid.*, p. 310, art. 6. La disposition correspondante de la Convention de Vienne sur le droit des traités est ainsi conçue :

« Article 6 : Capacité des États de conclure des traités
« Tout État a la capacité de conclure des traités. »

⁷⁰ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 79 à 81, doc. A/CN.4/271, par. 38 à 52.

⁷¹ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 154, doc. A/CN.4/279, art. 6, par. 20 du commentaire. Cf. la formule que M. R.-J. Dupuy a présentée à l'Institut de droit international dans son rapport provisoire de 1972 intitulé « L'application des règles de droit international général des traités aux accords conclus par les organisations internationales ». Aux termes de l'article 4 de ce rapport :

« A moins que l'acte constitutif n'en dispose autrement, toute organisation internationale a la capacité de conclure des accords dans l'exercice de ses fonctions et pour la réalisation de son objet. » (*Annuaire de l'Institut de droit international*, 1973, Bâle, vol. 55, p. 314.)

⁷² *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 150, doc. A/CN.4/279, art. 6.

sur la constatation que cet article ne doit nullement être considéré comme ayant pour objet ou pour effet de décider la question du statut des organisations internationales en droit international. Cette question demeure réservée, et la rédaction proposée est compatible tant avec une conception aux termes de laquelle le droit international général est le fondement de la capacité des organisations internationales qu'avec une conception contraire. L'objet de l'article 6 est simplement de poser une règle relative au droit des traités; l'article indique, aux seules fins du régime des traités auxquels des organisations internationales sont parties, selon quelles règles leur capacité de conclure des traités doit être appréciée. Certains membres de la CDI ont toutefois estimé que la rédaction actuelle de l'article 6 ne suffirait pas à résoudre tous les problèmes que la Commission rencontrerait dans l'élaboration ultérieure du projet d'articles, notamment lorsqu'elle aurait à formuler pour les organisations internationales des règles symétriques à celles que la Convention de Vienne [sur le droit des traités] a posées pour les États dans ses articles 27 et 46.

3) L'article 6 étant ainsi placé dans son cadre, il n'en conserve pas moins une grande importance. Il consacre le fait que chaque organisation présente une physionomie juridique qui lui est propre et qui se traduit notamment par une capacité individualisée, pour chaque organisation, de conclure des traités internationaux. L'article met donc en œuvre la notion fondamentale de « règles d'une organisation internationale », posée déjà au paragraphe 2 de l'article 2 du projet et développée dans le commentaire relatif à cette disposition. L'adjonction dans l'article 6 de l'adjectif « pertinentes » à l'expression « règles de l'organisation » s'explique simplement par le fait que le paragraphe 2 de l'article 2 vise l'ensemble des « règles d'une organisation » alors que l'article 6 ne concerne qu'une partie de ces mêmes règles, à savoir celles qui sont pertinentes pour résoudre la question de sa capacité ⁷³.

B. — Travaux de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales

1. NOTION D'ORGANISATION INTERNATIONALE

49. L'assimilation de l'organisation internationale à « une organisation intergouvernementale », au paragraphe 1, al. 1, de l'article 1^{er} du projet d'articles sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales adopté par la Commission en 1971 ⁷⁴, a été approuvée par la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales (ci-après dénommée « la Conférence »), qui l'a consacrée au paragraphe 1, al. 1, de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel ⁷⁵ (ci-après dénommée « la Convention »).

50. Dans son troisième rapport, présenté à la Commission en 1968, le Rapporteur spécial sur le sujet

des relations entre les États et les organisations intergouvernementales avait proposé la définition suivante :

L'expression « organisation internationale » s'entend d'une association d'États constituée par traité, dotée d'une constitution et d'organes communs et possédant une personnalité juridique distincte de celle des États membres ⁷⁶.

La Commission a toutefois estimé qu'une définition aussi détaillée n'était pas nécessaire à l'époque, vu qu'à ce stade de ses travaux elle ne s'occupait pas du statut des organisations internationales elles-mêmes, mais uniquement de la situation juridique des représentants des États auprès des organisations.

51. Certaines délégations à la Conférence se sont déclarées favorables à l'adoption d'une définition détaillée de l'expression « organisation internationale », qui exposerait les composantes de cette notion. Un amendement a été présenté à l'article 1^{er} (Expressions employées) en vue d'y introduire une définition analogue à celle que proposait en 1968 le Rapporteur spécial. Toutefois, après un bref échange de vues et après que l'expert consultant de la Conférence eut exposé les raisons qui avaient induit la Commission à ne pas adopter une telle définition, cet amendement a été retiré ⁷⁷.

2. CHAMP D'APPLICATION DE LA CONVENTION

52. L'article 2 (Champ d'application de la présente Convention) de la Convention dispose que :

1. La présente Convention s'applique à la représentation des États dans leurs relations avec toute organisation internationale de caractère universel et à leur représentation aux conférences convoquées par une telle organisation ou sous ses auspices, lorsque la Convention a été acceptée par l'État hôte et que l'Organisation a accompli la procédure prévue à l'article 90.

2. Le fait que la présente Convention ne s'applique pas aux autres organisations internationales est sans préjudice de l'application à la représentation des États dans leurs relations avec ces autres organisations de toute règle énoncée dans la Convention qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de la Convention.

3. Le fait que la présente Convention ne s'applique pas aux autres conférences est sans préjudice de l'application à la représentation des États à ces autres conférences de toute règle énoncée dans la Convention qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de la Convention.

4. Aucune disposition de la présente Convention n'empêche la conclusion d'accords entre États ou entre États et organisations internationales ayant pour objet de rendre la Convention applicable en tout ou en partie à des organisations internationales ou à des conférences autres que celles qui sont visées au paragraphe 1 du présent article.

53. Le libellé de cet article s'inspire de la formulation adoptée par la Commission lorsqu'elle a défini la

⁷³ *Ibid.*, p. 310 et 311, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, art. 6, par. 2 et 3 du commentaire.

⁷⁴ Pour référence, v. ci-dessus note 64.

⁷⁵ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales*, vol. II, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.12), p. 201.

⁷⁶ *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 125, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, chap. II, art. 1^{er}, al. a.

⁷⁷ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales*, vol. I, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.11), p. 307 et 308, 44^e séance de la Commission plénière, par. 55 à 59; et *ibid.*, vol. II (*op. cit.*), p. 159 et 161, doc. A/CONF.67/17, par. 846 et 849.

portée du projet d'articles qu'elle a soumis à la Conférence (art. 2 et 3 du projet d'articles). Dans le commentaire, la Commission a déclaré :

2) Pour déterminer les organisations internationales qui, outre l'ONU, rentrent dans le champ d'application du projet d'articles, on aurait pu suivre la méthode adoptée dans la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées. Cette convention énumère dans son article 1^{er} un certain nombre d'institutions spécialisées et ajoute que l'expression « institutions spécialisées » s'applique aussi à « toute autre institution reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte ». Ce mode de détermination du champ d'application de la convention laisse de côté des organisations telles que l'AIEA, qui n'est pas considérée, à proprement parler, comme une institution spécialisée au sens de la définition donnée dans la convention, en raison des circonstances dans lesquelles elle a été créée et de la nature de ses rapports avec l'ONU. Il laisse également de côté d'autres organisations de caractère universel qui sont en dehors de ce qu'on appelle « le système des Nations Unies » ou « les organismes des Nations Unies » ou encore « l'Organisation des Nations Unies et les institutions qui lui sont rattachées » ou « apparentées »; à titre d'exemples de telles organisations, on peut citer la Banque des règlements internationaux, l'Institut international pour l'unification du droit privé, le Conseil international du blé et l'Office central des transports internationaux par chemins de fer. Le libellé du paragraphe 1 de l'article 2 vise à lui donner une portée générale, embrassant toutes les organisations internationales de caractère universel ⁷⁸.

54. Il convient toutefois de noter que la Conférence a précisé quelque peu les critères d'identification d'une organisation internationale de caractère universel ainsi que les mécanismes permettant de la définir. Alors que, selon le paragraphe 1, al. 2, de l'article 1^{er} du projet de la Commission,

L'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale,

le texte correspondant de la Convention est libellé comme suit :

L'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend de l'Organisation des Nations Unies, de ses institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de toute organisation similaire dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale.

En outre, l'article 2 de la Convention tient compte pour la détermination du « caractère universel » de l'organisation de son acceptation par l'État hôte. Ainsi, le paragraphe 1 de cet article dispose :

La présente Convention s'applique à la représentation des États dans leurs relations avec toute organisation internationale de caractère universel et à leur représentation aux conférences convoquées par une telle organisation ou sous ses auspices, lorsque la Convention a été acceptée par l'État hôte et que l'organisation a accompli la procédure prévue à l'article 90 ⁷⁹.

L'article 90 de la Convention, auquel renvoie le paragraphe 1 de l'article 2, est intitulé « Mise en œuvre par les organisations » et se lit comme suit :

Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, l'organe compétent d'une organisation internationale de caractère universel peut décider de donner effet aux dispositions appropriées

de la Convention. L'organisation adressera à l'État hôte et au dépositaire de la Convention une notification leur faisant connaître la décision ⁸⁰.

3. RÉOLUTION CONCERNANT LES DÉLÉGATIONS DES MOUVEMENTS DE LIBÉRATION NATIONALE

55. Le projet d'articles adopté par la CDI en 1971 ne contenait pas de dispositions concernant les représentants d'entités autres que les États (par exemple les représentants des mouvements de libération nationale et les pétitionnaires) qui pourraient participer aux travaux d'organes ou de conférences d'organisations internationales. Dans son rapport sur les travaux de sa vingt-troisième session (1971), la Commission, après avoir mentionné ces catégories de représentants, a déclaré :

La Commission considère qu'il est plus indiqué de traiter de ces catégories de représentants à propos des représentants des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, en même temps que des experts et autres personnes qui peuvent exercer des fonctions officielles au service d'organisations internationales ⁸¹.

56. La Convention adoptée par la Conférence en 1975 ne contenait pas non plus de dispositions concernant les représentants d'entités autres que des États. Toutefois, la Conférence a adopté la résolution suivante :

RÉSOLUTION CONCERNANT LE STATUT D'OBSERVATEUR DES MOUVEMENTS DE LIBÉRATION NATIONALE RECONNUS PAR L'ORGANISATION DE L'UNITÉ AFRICAINE OU LA LIGUE DES ÉTATS ARABES

La Conférence des Nations Unies sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales,

Rappelant que, par sa résolution 3072 (XXVIII), du 30 novembre 1973, l'Assemblée générale des Nations Unies a soumis à l'examen de la Conférence le projet d'articles sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales adopté par la Commission du droit international à sa vingt-troisième session,

Prenant note que le projet d'articles adopté par la Commission traite seulement de la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales,

Rappelant également que, par sa résolution 3247 (XXIX), du 29 novembre 1974, l'Assemblée générale a décidé d'inviter les mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine ou par la Ligue des États arabes dans leurs régions respectives à participer à la Conférence en tant qu'observateurs, conformément à la pratique des Nations Unies,

Prenant note de la pratique actuelle consistant à inviter les mouvements de libération nationale susmentionnés à participer en qualité d'observateurs aux sessions et aux travaux de l'Assemblée générale des Nations Unies, aux conférences tenues sous les auspices de l'Assemblée générale ou sous les auspices des autres

⁷⁸ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 304, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 2, par. 2 du commentaire.

⁷⁹ Souligné par le Rapporteur spécial.

⁸⁰ Pour une analyse de cette formule composite qui a été adoptée comme solution de compromis entre deux positions, dont l'une visait à étendre le champ d'application de la Convention à toutes les organisations internationales tant universelles que régionales et dont l'autre visait à le limiter aux organismes des Nations Unies, voir A. El-Erian, « La Conférence et la Convention sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales (Un aperçu général) », *Annuaire français de droit international*, 1975, Paris, vol. XXI, 1976, p. 468 et 469.

⁸¹ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 300, doc. A/8410/Rev.1, par. 54.

organes des Nations Unies et aux réunions des institutions spécialisées et d'autres organisations de la famille des Nations Unies,

Convaincue que la participation des mouvements de libération nationale susmentionnés aux travaux des organisations internationales contribue à affermir la paix et la coopération internationales,

Désireuse d'assurer la participation effective des mouvements mentionnés plus haut en tant qu'observateurs aux travaux des organisations internationales et de réglementer à cet effet leur statut et les facilités, privilèges et immunités nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches,

1. *Demande* à l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa trentième session ordinaire, d'examiner cette question sans retard;

2. *Recommande* entre-temps aux États concernés d'accorder aux délégations des mouvements de libération nationale reconnus par l'Organisation de l'unité africaine ou la Ligue des États arabes dans leurs régions respectives et auxquels le statut d'observateur a été octroyé par l'organisation internationale concernée, les facilités, privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches en s'inspirant des dispositions pertinentes de la convention adoptées par cette conférence;

3. *Décide* d'inclure la présente résolution dans l'Acte final de la Conférence⁸².

⁸² *Documents officiels de la Conférence...*, vol. II (*op. cit.*), p. 198 et 199, doc. A/CONF.67/15, annexe.

CHAPITRE IV

Questions générales

A. — Place de la coutume dans le droit des immunités internationales

57. Certains auteurs affirment que les immunités internationales, au contraire de celles dont jouissent les agents diplomatiques envoyés par un État 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.

58. 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 agents⁸³ », et parlent de « l'existence d'une véritable *coutume internationale* [...], ou en tout cas d'un commencement de coutume⁸⁴ ». Un auteur a fait, dans les termes suivants, le bilan de la situation telle qu'elle a évolué depuis la création de la SDN :

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 coutumière⁸⁵.

⁸³ 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, n° 4 (octobre 1931), p. 696.

⁸⁴ J.-F. Lalive, « L'immunité de juridiction des États et des organisations internationales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1953-III*, Leyde, Sijthoff, 1955, t. 84, p. 304 et 305.

⁸⁵ P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Georg, 1953, t. I, p. 51 et 52.

59. On peut trouver dans la pratique une évolution parallèle des concepts. Dans une note diplomatique du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, 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 État dans un autre en mission diplomatique. Les fonctionnaires de la SDN en tant que tels sont considérés par le Gouvernement des États-Unis comme ayant droit, lorsqu'ils se trouvent aux États-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 SDN⁸⁶.

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

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

⁸⁶ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1942, vol. IV, p. 422 et 423.

[...] Une organisation internationale, fondée sur un traité entre États, jouit d'après le droit international d'un certain nombre de privilèges dans l'État où elle a fixé son siège [...]

[...] Nous étions donc en présence d'un droit coutumier auquel notre pays ne pouvait pas se soustraire [...] ⁸⁷.

61. 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.

62. A cet égard, on peut également mentionner la section 3 de l'article III de l'accord conclu entre l'Égypte et l'OMS, qui stipule que

L'Organisation, ainsi que ses organes principaux ou subsidiaires, jouissent en Égypte de l'indépendance et de la liberté d'action qui appartiennent à une organisation internationale conformément aux usages internationaux ⁸⁸.

B. — Différences entre les relations diplomatiques entre États et les relations entre États et organisations internationales

63. Les relations internationales dans le cadre des organisations internationales ressemblent, par certains côtés, aux relations diplomatiques entre États. 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 Âge, 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.

64. 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 États de type traditionnel, ces rapports ont un caractère bipartite : ils s'établissent entre l'État accréditant et l'État accréditaire. Mais, lorsqu'il s'agit de diplomatie dans le cadre d'une organisation internationale, les rapports ont un caractère juridique tripartite : ils s'établissent entre l'État accréditant, l'organisation internationale, et l'État hôte sur le territoire duquel le représentant de l'État 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 SDN, 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 des Nations Unies sur l'Organisation internationale (1945), 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 indépendante ⁸⁹.

Le fondement théorique des immunités des agents diplomatiques envoyés par un État 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 sa dixième session (1958), la CDI, 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 » ⁹⁰. 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 États, 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 ».

C. — Capacité juridique des organisations internationales

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

66. La Convention de 1946 précise comme suit en son article I le sens de l'Article 104 :

L'Organisation des Nations Unies possède la personnalité juridique. Elle a la capacité :

- a) de contracter;
- b) d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers;
- c) d'ester en justice.

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

⁸⁷ Cité par P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Droz, 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'OIT ne mentionne pas les privilèges des experts. » (*Ibid.*, p. 47.)

⁸⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 223, p. 91.

⁸⁹ Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, IV/2/42(2).

⁹⁰ *Annuaire... 1958*, vol. II, p. 98, doc. A/3859, chap. III, sect. II, Observations générales concernant la section II du projet d'articles.

68. Aux termes de la Loi sur les immunités des organisations internationales du 29 décembre 1945, les États-Unis d'Amérique ont reconnu que les organisations internationales qui tombent sous le coup des dispositions de la Loi possèdent, dans la mesure compatible avec les instruments en vertu desquels elles ont été créées, la capacité « a) de contracter, b) d'acquérir et de vendre les biens meubles et immeubles, c) d'ester en justice⁹¹ ». En vertu de l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Secrétaire général de l'ONU et le Conseil fédéral suisse les 11 juin et 1^{er} juillet 1946, le Gouvernement suisse « reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies⁹² ».

69. La portée exacte de la capacité juridique des organisations internationales et en particulier de leur capacité de conclure des traités pose une question très controversée. Certains auteurs sont partisans de la théorie restrictive de la « délégation de pouvoirs », selon laquelle la capacité des organisations internationales est limitée aux actes et aux droits expressément stipulés dans leurs instruments constitutifs. D'autres soutiennent la théorie des « droits implicites ou inhérents ». La CIJ a constaté que les capacités de l'ONU ne sont pas limitées à celles qui sont expressément prévues dans son acte constitutif. Ainsi, dans l'avis consultatif du 11 avril 1949 sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies », la Cour a dit :

Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant les pouvoirs qui, s'ils ne sont pas expressément énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci⁹³.

De même, dans son avis consultatif du 13 juillet 1954 sur l'« Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », la Cour a souligné qu'il n'y a dans la Charte « aucune disposition expresse en vue de la création de corps ou d'organes judiciaires, ni d'indication contraire », mais elle a estimé que la capacité de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires « est nécessairement impliquée par la Charte »⁹⁴.

D. — Portée des privilèges et immunités

1. L'ORGANISATION

70. Outre la capacité dont les organisations internationales susmentionnées jouissent sur le plan contractuel (capacité de contracter, capacité d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers et capacité d'ester en justice), l'ONU et les institutions spécialisées jouissent de certains privilèges et immunités définis dans les conventions générales et les accords relatifs

au siège, ainsi que d'autres instruments. Il s'agit en particulier des privilèges et immunités suivants :

- a) immunité de juridiction;
- b) inviolabilité de leurs locaux et exercice par elles du contrôle sur lesdits locaux;
- c) exemptions de perquisition et de toute autre forme de contrainte en faveur de leurs biens et avoirs;
- d) inviolabilité de leurs archives et documents;
- e) privilèges concernant les impôts, les droits de douane et la réglementation des changes;
- f) privilèges et immunités en ce qui concerne les facilités de communications (par exemple utilisation de codes et expédition de correspondance par courriers ou valises).

2. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FONCTIONNAIRES

71. Il s'agit des privilèges et immunités suivants :

- a) immunités en ce qui concerne les actes officiels;
- b) exonération fiscale des traitements et émoluments;
- c) exemption des obligations relatives au service national;
- d) non-soumission aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers;
- e) privilèges et immunités diplomatiques des fonctionnaires de rang élevé;
- f) facilités de rapatriement en période de crise internationale.

3. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES EXPERTS EN MISSION POUR LE COMPTE DE L'ORGANISATION ET DES PERSONNES AYANT DES AFFAIRES OFFICIELLES À TRAITER AVEC L'ORGANISATION

72. Aux termes de l'article VI de la Convention de 1946, certaines immunités, analogues dans leurs grandes lignes à celles dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation, sont accordées aux « experts [...], lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies ». La Convention de 1947 ne contient pas d'article équivalent; la seule référence qui soit faite aux « experts » dans son texte se trouve à l'article VIII (sect. 29), aux termes duquel les États parties sont priés d'accorder des facilités de voyage aux « experts et autres personnes » qui voyagent « pour le compte d'une institution spécialisée ». Cependant les dispositions de l'article VI de la Convention de 1946 sont reprises dans les annexes à la Convention de 1947 relatives à la FAO, l'OACI, l'UNESCO et l'OMS.

73. Outre les « experts en mission » de l'ONU et des institutions spécialisées, il est une autre catégorie de personnes (autres que les représentants des États Membres) qui peuvent jouir de certains privilèges et immunités : il s'agit des personnes ayant des affaires officielles à traiter avec l'ONU et les institutions spécialisées. Un certain nombre d'accords relatifs au siège et d'accords additionnels contiennent des dispositions expresses accordant à ces personnes des droits de transit pour se rendre dans les locaux de l'ONU et des institu-

⁹¹ Voir L. Preuss, « The International Organizations Immunities Act », *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 40, n° 2 (avril 1946), p. 332 à 345.

⁹² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 164.

⁹³ *C.I.J. Recueil 1949*, p. 182.

⁹⁴ *C.I.J. Recueil 1954*, p. 56 et 57.

tions spécialisées (par exemple l'article IV de l'accord entre l'ONU et les États-Unis d'Amérique relatif au siège de l'ONU⁹⁵, l'article 9 de l'accord entre la France et l'UNESCO relatif au siège de l'UNESCO et à ses privilèges et immunités sur le territoire français⁹⁶, et l'article V de l'accord entre l'OACI et le Canada relatif au siège de l'OACI⁹⁷).

4. UNIFORMITÉ OU ADAPTATION DES IMMUNITÉS INTERNATIONALES

74. Le régime des immunités internationales est fondé actuellement sur un grand nombre d'instruments, dont

⁹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 21.

⁹⁶ *Ibid.*, vol. 357, p. 9.

⁹⁷ *Ibid.*, vol. 96, p. 173.

la diversité est source de difficultés pratiques pour les États aussi bien que pour les organisations internationales. Il y a un grand intérêt pratique pour toutes les autorités nationales qui s'occupent de douanes, d'émigration, etc., à ce que les dispositions soient les mêmes pour tous les fonctionnaires internationaux ou pour la plupart d'entre eux.

Du point de vue d'une organisation internationale dont l'activité s'étend au monde entier, il y a pareil avantage à ce qu'elle ait droit à un traitement uniforme dans les différents pays⁹⁸.

Toutefois, de nombreux auteurs modèrent leur enthousiasme pour l'uniformité en soulignant la nécessité d'adapter l'immunité à la fonction dans des cas particuliers.

⁹⁸ Jenks, *op. cit.*, p. 149. [Tr. du Secrétariat.]

CHAPITRE V

Conclusions

75. Il semblerait ressortir de l'étude qui vient d'être faite de l'évolution du droit international relatif au statut juridique et aux immunités des organisations internationales qu'il existe un ensemble important de normes juridiques en la matière. Il s'agit d'un réseau détaillé et varié de règles de droit conventionnel qui doivent se matérialiser, ainsi que d'une abondante pratique qui doit être consolidée. La codification et le développement de cette branche du droit diplomatique par la CDI viendrait compléter le *corpus juris* de droit diplomatique élaboré par la Commission et consacré dans la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961)⁹⁹, la Convention de Vienne sur les relations consulaires (1963)¹⁰⁰, la Convention sur les missions spéciales (1969)¹⁰¹, et la Convention de Vienne sur la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (1975)¹⁰².

76. De plus, eu égard à l'exposé qui a été fait dans les pages précédentes concernant les travaux de la CDI relatifs à la première partie du sujet des relations entre les États et les organisations internationales, à savoir le statut, les privilèges et les immunités des représentants des États auprès des organisations internationales, ainsi qu'à la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, il semblerait que la Commission tende à suivre une méthode empirique et à adopter une approche pragmatique. La CDI n'est pas favorable à l'idée de s'occuper de notions aussi théoriques que celles d'organisation internationale, de

personnalité juridique et de capacité de conclure des traités d'une telle organisation. Elle préfère examiner les aspects pratiques des règles qui régissent les relations entre États et organisations internationales et les problèmes concrets que soulèvent ces règles. La Commission prend grand soin de sauvegarder la position du droit interne et les règles pertinentes de chaque organisation et, en particulier, les conventions générales sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées et les accords de siège de ces organisations. C'est ainsi que le septième paragraphe du préambule de la Convention de Vienne de 1975 est libellé en ces termes :

Tenant compte de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 et de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées de 1947 ainsi que des autres accords en vigueur entre États et entre États et organisations internationales.

Les conséquences de cette déclaration sont indiquées et définies de façon claire et détaillée aux articles 3 et 4 de la convention :

Article 3. — Rapport entre la présente Convention et les règles pertinentes des organisations internationales ou des conférences

Les dispositions de la présente Convention ne portent pas préjudice aux règles pertinentes de l'organisation ou aux dispositions pertinentes du règlement intérieur de la conférence.

Article 4. — Rapport entre la présente Convention et d'autres accords internationaux

Les dispositions de la présente Convention

a) ne portent pas préjudice aux autres accords internationaux en vigueur entre États ou entre États et organisations internationales de caractère universel, et

b) n'excluent pas la conclusion d'autres accords internationaux touchant la représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel ou leur représentation aux conférences convoquées par ces organisations ou sous leurs auspices.

⁹⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

¹⁰⁰ *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

¹⁰¹ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, annexe.

¹⁰² Pour référence, v. ci-dessus note 75.

77. Les articles 3 et 4 sont extrêmement importants¹⁰³. Vu la diversité des organisations internationales et, par opposition aux États, leur hétérogénéité, la convention vise à établir un dénominateur commun et à énoncer des règles générales devant régir le droit diplomatique des relations entre États et organisations internationales en l'absence de réglementation d'un point particulier par une organisation internationale donnée. Ces règles ont un double but. En premier lieu, elles ont pour objet de réserver la position des accords internationaux existants qui règlent la même matière. Tout en tendant à établir un régime uniforme, les règles de la convention sont donc sans préjudice des règles différentes qui peuvent être énoncées dans ces accords. En second lieu, on reconnaît qu'il pourrait se présenter à l'avenir des situations dans lesquelles des États créant une nouvelle organisation internationale pourraient juger nécessaire d'adopter des règles différentes, mieux adaptées à cette organisation. Les règles de la conven-

¹⁰³ Pour un exposé plus complet de l'objet de ces deux articles, voir *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 304 et 305, doc. A/8410/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaires des articles 3 et 4.

tion ne sont aucunement destinées à empêcher toute évolution ultérieure du droit dans ce domaine.

78. Considérant les nombreuses années écoulées depuis la rédaction des réponses de l'ONU et des institutions spécialisées au questionnaire qui leur avait été adressé par le Conseiller juridique de l'ONU¹⁰⁴, le Rapporteur spécial estime qu'il serait bon de prier l'ONU et les institutions spécialisées de communiquer au Rapporteur spécial tout renseignement complémentaire sur la pratique suivie depuis l'époque de leurs réponses. Ces renseignements seraient particulièrement utiles pour ce qui est de la catégorie des experts en mission pour l'organisation ou des personnes ayant à traiter des affaires officielles avec l'organisation. Un autre domaine dans lequel il serait également nécessaire d'avoir des renseignements est celui qui concerne les représentants résidents et les observateurs qui peuvent représenter une organisation internationale ou être envoyés par une organisation internationale auprès d'une autre organisation internationale.

¹⁰⁴ Voir ci-dessus par. 6.