

Document:-  
**A/CN.4/424 and Corr.1**

**Quatrième rapport sur les relations entre les États et les organisations  
internationales (deuxième partie du sujet), par M. Leonardo Díaz González,  
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:-  
**1989, vol. II(1)**

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

**RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES  
(DEUXIÈME PARTIE DU SUJET)**

[Point 8 de l'ordre du jour]

**DOCUMENT A/CN.4/424\***

**Quatrième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales  
(deuxième partie du sujet), par M. Leonardo Díaz González, rapporteur spécial**

*[Original : anglais/espagnol]  
[24 avril 1989]*

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Pages</i>
<i>Note</i> .....	169
	<i>Paragraphes</i>
I. INTRODUCTION .....	1-5 170
II. DÉBAT DE LA SIXIÈME COMMISSION SUR LE SUJET, À LA QUARANTE-DEUXIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE .....	6-11 170
III. LA NOTION D'ORGANISATION INTERNATIONALE .....	12-18 171
IV. PREMIÈRE PARTIE DU PROJET D'ARTICLES : ARTICLES 1 À 4 PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	19-21 172
V. CAPACITÉ JURIDIQUE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	22 173
VI. DEUXIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES : ARTICLES 5 ET 6 PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	23 173
VII. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ACCORDÉS AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES .....	24-116 174
A. L'immunité de juridiction : fondement .....	24-33 174
B. Classification des organisations internationales .....	34-49 175
C. Etendue de l'immunité de juridiction .....	50-76 176
D. Renonciation à l'immunité de juridiction .....	77-78 179
E. Biens, fonds et avoirs .....	79-87 179
F. Inviolabilité des biens et des locaux .....	88-116 180
VIII. TROISIÈME PARTIE DU PROJET D'ARTICLES : ARTICLES 7 À 11 PRÉSENTÉS PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....	117 184

\* Incorporant le document A/CN.4/424/Corr.1.

**NOTE**

**Conventions multilatérales mentionnées dans le présent rapport**

*Sources*

- Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (New York, 13 février 1946) Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.  
Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (New York, 21 novembre 1947) *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

## Sources

- Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (Vienne, 18 avril 1961) *Ibid.*, vol. 500, p. 95.
- Convention de Vienne sur les relations consulaires (Vienne, 24 avril 1963) *Ibid.*, vol. 596, p. 261.
- Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969) *Ibid.*, vol. 1155, p. 331.
- Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (Vienne, 14 mars 1975) [dénommée ci-après Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats] Nations Unies, *Annuaire juridique 1975* (numéro de vente : F.77.V.3), p. 90.

## I. — Introduction

1. Le Rapporteur spécial a soumis à la Commission du droit international, à sa trente-huitième session, en 1986, son troisième rapport sur les « Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) »<sup>1</sup>.

2. La Commission a examiné ce troisième rapport, à sa trente-neuvième session, de ses 2023<sup>e</sup> à 2027<sup>e</sup> séances et à sa 2029<sup>e</sup> séance<sup>2</sup>.

3. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial analysait les débats de la Sixième Commission sur le sujet, lors de la quarantième session de l'Assemblée générale, ainsi que ceux de la CDI, à sa trente-septième session, et en dégageait un certain nombre de conclu-

sions. Il exposait aussi diverses considérations touchant le champ du sujet, et présentait, ainsi que la Commission le lui avait demandé, un plan délimitant la matière dont devaient traiter les articles du projet qu'il se proposait d'élaborer.

4. Après avoir entendu l'exposé du Rapporteur spécial, la Commission a procédé à un échange de vues sur divers aspects du sujet, tels que le champ d'application du futur projet, la pertinence du plan présenté par le Rapporteur spécial et la méthode à suivre à l'avenir.

5. A l'issue de cet échange de vues, la Commission a décidé de demander au Rapporteur spécial de poursuivre l'étude du sujet, en suivant les grandes lignes tracées dans le plan contenu dans son troisième rapport et en tenant compte des opinions exprimées pendant le débat de la Commission sur le sujet à sa trente-neuvième session.

<sup>1</sup> *Annuaire... 1986*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 167, doc. A/CN.4/401.

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 1987*, vol. I, p. 197 et suiv.

## II. — Débat de la Sixième Commission sur le sujet, à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale

6. La Sixième Commission a examiné les travaux de la CDI sur le sujet au cours de la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale<sup>3</sup>. Il y a lieu de relever, tout d'abord, que plusieurs représentants ont souligné la pertinence et l'importance du sujet, en rappelant le rôle joué par les organisations internationales. Ils ont accueilli avec satisfaction les travaux de la CDI dans ce domaine et l'ont approuvée d'avoir demandé au Rapporteur spécial de continuer d'étudier la question, conformément aux directives énoncées dans le plan contenu dans son troisième rapport et en tenant compte

des échanges de vues au sein de la CDI. Les mêmes représentants ont estimé, dans l'ensemble, que le plan du Rapporteur spécial approuvé par la Commission constituait une base satisfaisante et adéquate pour la suite des travaux.

7. Au sujet de la démarche générale adoptée, on a noté que le futur projet d'articles devrait aller au-delà du régime juridique existant et tenter d'en combler les lacunes en vue de mieux asseoir les privilèges et immunités des organisations internationales, ainsi que les garanties accordées à leurs fonctionnaires, tandis que le plan proposé par le Rapporteur spécial devrait être complété de façon à inclure la capacité et les moyens d'action dont les organisations internationales disposent pour défendre les immunités de leurs fonctionnaires conformément à la jurisprudence pertinente de la

<sup>3</sup> Voir « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.420), sect. E.

CIJ. On a noté à cet égard que le projet examiné devrait énoncer le devoir du pays hôte d'assurer la protection juridique et le respect du statut, des privilèges et des immunités des organisations et de leurs fonctionnaires, afin que le pays hôte ne puisse pas prendre des mesures restrictives de caractère discriminatoire contre les fonctionnaires d'une organisation internationale, comme cela s'était produit dans certains pays.

8. Certains représentants se sont déclarés favorables à la méthode adoptée par la CDI, qui consiste à codifier les règles et la pratique en vigueur tout en identifiant les lacunes existantes. On a jugé que ces deux démarches étaient utiles et qu'elles devraient être considérées comme complémentaires et tout à fait compatibles.

9. A propos de la question de savoir à quelles organisations devait s'appliquer le projet d'articles, on a généralement estimé que seules les organisations internationales à caractère universel devraient être prises en considération. Les organisations régionales ne devraient être envisagées qu'à un stade ultérieur.

10. Au sujet de la notion d'organisation internationale, on a noté qu'il serait inutile d'entreprendre la rédaction d'une nouvelle définition de l'expression, car celle qui figurait dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des États restait valide ; la CDI devrait examiner la question de la personnalité internationale des organisations. A cet égard, on a noté que le

projet d'article 1<sup>er</sup>, soumis par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport<sup>4</sup>, procédait d'une conception trop étroite. On a noté en particulier que le membre de phrase « pour autant qu'il est compatible avec l'instrument qui les a créées » semblait trop restrictif, et que les alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe 1 donnaient l'impression que les organisations internationales ne pouvaient pas avoir d'attributs autres que ceux visés dans ces alinéas. Les mots « et dans le droit interne de leurs États membres » ont été contestés, car le droit interne des États n'entraîne guère en ligne de compte. En revanche, on a accueilli favorablement la proposition du Rapporteur spécial tendant à présenter le paragraphe 2 dans un article distinct à condition d'ajouter à la fin de ce paragraphe les mots « et par le droit international ».

11. L'Assemblée générale, sur la base du rapport de la Sixième Commission, a adopté, le 7 décembre 1987, la résolution 42/156, au paragraphe 3 de laquelle elle recommande que la CDI poursuive ses travaux sur les sujets inscrits à son programme en cours. Elle a réitéré cette recommandation à sa quarante-troisième session, dans la résolution 43/169, du 9 décembre 1988.

<sup>4</sup> *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 112, doc. A/CN.4/391 et Add.1, par. 74.

### III. — La notion d'organisation internationale

12. Le Rapporteur spécial ayant traité de la notion d'organisation internationale dans son deuxième rapport<sup>5</sup>, il rappellera donc ce qu'il a déjà dit sur cette question.

13. Dans ce document, le Rapporteur spécial indiquait que presque tous les membres de la Commission qui étaient intervenus dans le débat sur son rapport préliminaire avaient estimé qu'il n'était pas indiqué de tenter de mettre au point et de proposer une définition précise de ce qu'était une organisation internationale, d'autant plus qu'il ne s'agissait pas d'élaborer un traité sur ces organisations. Ils ont demandé au Rapporteur spécial « d'éviter les grands débats de caractère doctrinal et théorique »<sup>6</sup>.

14. Compte tenu des observations qui ont été formulées, le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion qu'il fallait conserver l'attitude pragmatique adoptée par la Commission lors de l'élaboration de trois de ses projets d'articles — qui sont aujourd'hui des conventions —, à savoir les projets sur le « Droit des traités », sur la « Représentation des États dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel » (première partie du sujet actuellement à l'étude) et sur les « Traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales ».

15. La définition de l'expression « organisation internationale » au 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, est identique à celle qui est donnée au paragraphe 1, al. i, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ; l'organisation internationale est assimilée purement et simplement à une organisation intergouvernementale. Au paragraphe 14 du commentaire de l'article 2 du projet d'articles sur le droit des traités, la Commission indique que l'expression « organisation internationale » est définie, à l'alinéa i du paragraphe 1, « comme s'entendant d'une organisation intergouvernementale, ce qui précise que les règles des organisations non gouvernementales n'entrent pas en ligne de compte »<sup>7</sup>.

16. Aux paragraphes 7, 8 et 9 du commentaire de l'article 2 (adopté en première lecture) du projet d'articles sur les traités conclus entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, la Commission a indiqué, de même, à propos de l'alinéa i du paragraphe 1 :

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

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 105 et suiv., par. 15 à 30.

<sup>6</sup> *Ibid.*, par. 15.

<sup>7</sup> *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 207, doc. A/6309/Rev.1, 2<sup>e</sup> partie, chap. II.

qui ne sont pas encore des Etats, 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 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 intéressées<sup>8</sup>.

17. Le Rapporteur spécial estime donc que, aux fins du projet, la Commission doit maintenir la position déjà adoptée, selon laquelle l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale ou interétatique.

18. De même, conformément aux opinions qui ont été exprimées à la CDI et à la Sixième Commission, il y a lieu de se limiter, pour le moment, aux organisations de caractère universel, avec les réserves qui ont été faites pendant les débats et signalées dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial.

<sup>8</sup> *Annuaire... 1974*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 307, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B ; déjà cité dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 106, doc. A/CN.4/391 et Add.1, par. 25.

#### IV. — Première partie du projet d'articles : articles 1 à 4 présentés par le Rapporteur spécial

19. Compte tenu des considérations précédentes, la première partie du projet d'articles serait libellée comme suit :

##### PREMIÈRE PARTIE

##### INTRODUCTION

##### *Article premier. — Expressions employées*

##### 1. Aux fins des présent articles :

a) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale de caractère universel ;

b) L'expression « règles pertinentes de l'organisation » s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, de ses décisions et résolutions adoptées conformément à ceux-ci et de la pratique bien établie de l'organisation ;

c) L'expression « organisation de caractère universel » s'entend de l'Organisation des Nations Unies, des 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 ;

d) L'expression « organisation » s'entend de l'organisation internationale en question ;

e) L'expression « Etat hôte » s'entend de l'Etat sur le territoire duquel :

i) l'organisation a son siège ou un bureau ; ou

ii) une réunion d'un de ses organes ou d'une conférence convoquée par elle a lieu.

2. Les dispositions du paragraphe 1 ci-dessus concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans d'autres instruments internationaux ou dans le droit interne d'un Etat.

##### *Article 2. — Champ d'application des présents articles*

1. Les présents articles s'appliquent aux organisations internationales de caractère universel dans leurs relations avec les Etats lorsque ceux-ci les ont acceptés.

2. Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux autres organisations internationales est sans préjudice de l'application de toute règle énoncée dans les articles qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment des présents articles [de la présente convention].

3. Aucune disposition des présents articles [de la présente convention] n'empêche la conclusion d'accords entre Etats ou entre Etats et organisations internationales ayant pour objet de rendre les articles [la convention] applicables [applicable] en tout ou en partie à des organisations internationales autres que celles qui sont visées au paragraphe 1 du présent article.

##### *Article 3. — Rapport entre les présents articles [la présente convention] et les règles pertinentes des organisations internationales*

Les dispositions des présents articles [de la présente convention] ne portent pas préjudice aux règles pertinentes de l'organisation.

**Article 4. — Rapport entre les présents articles [la présente convention] et d'autres accords internationaux**

Les dispositions des présents articles [de la présente convention] :

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

*b)* n'excluent pas la conclusion d'autres accords internationaux concernant les privilèges et immunités des organisations internationales de caractère universel.

20. Il y a lieu de rappeler deux observations faites antérieurement. Premièrement, la Commission est parvenue, on s'en souvient, à la conclusion qu'elle doit adopter, au stade initial de ses travaux sur la deuxième partie du sujet, une conception large, en ce sens que l'étude devra inclure les organisations régionales, et que la décision définitive d'inclure ces organisations dans

une éventuelle codification ne sera prise qu'à la fin de l'étude<sup>9</sup>. Deuxièmement, comme on l'a déjà indiqué, les autres termes qui pourraient être employés dans les projets d'articles ne seront définis qu'une fois l'étude du sujet terminée.

21. On observera enfin que la première partie du sujet, dont traite la Convention de Vienne de 1975, se limite aux organisations internationales de caractère universel. Toutefois, la Convention contient, au paragraphe 2 de l'article 2, une réserve indiquant que le fait de limiter le champ d'application de la Convention à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations de caractère universel n'empêche pas que soit appliquée aux relations des Etats avec d'autres organisations toute règle énoncée dans la Convention qui serait applicable en vertu du droit international indépendamment de la Convention.

<sup>9</sup> *Annuaire...* 1983, vol. II (2<sup>e</sup> partie), p. 85, par. 277, c.

## V. — Capacité juridique des organisations internationales

22. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a examiné la capacité juridique des organisations internationales, et il a proposé un projet d'article 1<sup>er</sup> qu'il a ensuite décomposé en projets d'articles 1 et 2<sup>10</sup>. En effet, les débats aussi bien de la CDI que ceux de la Sixième Commission ont montré que, de l'avis général, le paragraphe 2 du projet d'article 1<sup>er</sup> devait constituer un article distinct, à la fin duquel il fallait ajouter les mots « et par le droit international ». Le Rapporteur spécial ne voit rien de plus à ajouter à ce qui a été dit dans le deuxième rapport.

<sup>10</sup> Voir *supra* note 4.

## VI. — Deuxième partie du projet d'articles : articles 5 et 6 présentés par le Rapporteur spécial

23. La deuxième partie du projet d'articles se lirait comme suit :

### DEUXIÈME PARTIE

#### PERSONNALITÉ JURIDIQUE

##### Article 5

Les organisations internationales jouissent de la personnalité juridique en droit international et dans le droit interne de leurs Etats membres. Elles ont la capacité, pour autant que ce soit compatible avec l'instrument qui les a créées :

- a)* de contracter ;
- b)* d'acquérir des biens meubles et immeubles et d'en disposer ;
- c)* d'ester en justice.

##### Article 6

La capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation et par le droit international.

## VII. — Privilèges et immunités accordés aux organisations internationales

### A. — L'immunité de juridiction : fondement

24. Pour garantir l'autonomie, l'indépendance et le bon fonctionnement des organisations internationales, pour les protéger de toutes sortes d'abus, et parce que les tribunaux nationaux ne sont pas toujours l'instance la plus appropriée pour régler les différends auxquels elles peuvent être parties, il est sans conteste indispensable de leur octroyer une certaine immunité de juridiction suivant les fonctions de chacune d'elles.

25. Les raisons invoquées en faveur de l'immunité de juridiction des Etats, dont la plupart sont semblables à celles qui sont invoquées dans le cas des organisations internationales, peuvent donner à penser que les règles applicables dans le cas des Etats le sont également aux organisations internationales.

26. De nombreux auteurs considèrent qu'on ne doit pas mettre strictement en parallèle les immunités juridictionnelles des Etats et celles des organisations internationales, les motifs invoqués pour accorder l'immunité n'étant pas les mêmes dans les deux cas. Il n'est pas du tout évident, d'abord, que les immunités nécessaires aux Etats et les immunités nécessaires aux organisations internationales doivent avoir la même ampleur. De l'avis du Rapporteur spécial, il convient d'examiner dans quelle mesure l'immunité de juridiction devrait être accordée à une organisation internationale donnée selon les besoins de sa fonction. Tel est le critère qui doit prévaloir<sup>11</sup>.

27. Si la véritable raison d'être d'une organisation internationale réside dans les fonctions et dans les buts pour lesquels elle a été créée, ce sont les besoins fonctionnels qui doivent être l'un des principaux critères, sinon le seul, pour déterminer l'importance et l'étendue des privilèges et immunités qui doivent être accordés à une organisation donnée. Son indépendance lui serait ainsi assurée dans la mesure qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses objectifs.

28. L'octroi de privilèges et d'immunités aux organisations internationales trouve aussi sa justification dans le principe de l'égalité des Etats membres de l'organisation. En effet, les organisations internationales étant l'émanation d'Etats qui sont égaux entre eux, ceux-ci doivent se trouver sur un pied d'égalité vis-à-vis de l'organisation qu'ils ont créée et de laquelle ils sont membres. En particulier, aucun Etat ne doit obtenir des avantages fiscaux injustifiés pour les fonds mis à la disposition d'une organisation.

29. On a invoqué des précédents pour définir les privilèges et immunités des organisations internationales. Pour des raisons pratiques, bien compréhensibles, les privilèges qui ont été octroyés à quelques organisations internationales similaires ont utilement servi de référence lorsqu'on a étudié la question des privilèges et immunités à accorder à une nouvelle organisation.

30. Depuis que les premières organisations internationales ont été créées, il est apparu nécessaire de les faire bénéficier d'une certaine protection contre les pouvoirs publics locaux, en particulier les tribunaux et la police, susceptibles d'en entraver le libre fonctionnement. En effet, n'ayant pas de territoire propre, les organisations internationales sont contraintes d'avoir leur siège sur le territoire d'un Etat.

31. A l'origine, les privilèges et immunités ont été accordés aux fonctionnaires ou représentants de ces organismes, généralement en les assimilant aux diplomates. Très rapidement, avec le développement accéléré des organisations internationales, une nouvelle doctrine a prévalu. Solidement fondée, elle fournit les raisons justifiant l'octroi de privilèges et d'immunités aux organisations internationales, raisons qui sont indépendantes et différentes de celles invoquées à l'égard des Etats.

32. Les organisations internationales jouissent des privilèges et immunités *motu proprio*, parce qu'ils leur sont accordés dans des conventions, dans les accords de siège, éventuellement par la coutume, en leur qualité de personnes juridiques internationales, comme sujets de droit international. Elles en sont titulaires et peuvent les exiger des Etats. Une des différences fondamentales entre elles et les Etats tient à la réciprocité. La nature différente des parties empêche les organisations internationales d'offrir des avantages équivalents en échange des privilèges et immunités qui leur sont concédés. Comme le dit Christian Dominicé :

[...] Toutes les conventions sur les privilèges et immunités de ces organisations, notamment les accords de siège, n'auraient guère de sens si celles-ci n'étaient pas revêtues de la personnalité juridique internationale. Cela ne signifie pas, cependant, que les immunités soient un attribut nécessaire de cette personnalité. Elles découlent des règles spécifiques qui les prescrivent [...] <sup>12</sup>.

33. Ne pouvant jouir de la protection que lui apporterait la souveraineté territoriale, comme c'est le cas des Etats, son unique protection est constituée par les immunités qui lui sont octroyées. L'ampleur de l'immunité qui leur est accordée, par rapport à celle de plus en plus restreinte qui est reconnue aux Etats, est largement justifiée par le fait déterminant que les Etats sont des corps politiques qui poursuivent leurs propres intérêts,

<sup>11</sup> Voir en particulier le rapport établi en 1968 dans le cadre du Conseil de l'Europe, par le sous-comité en matière de privilèges et immunités des organisations internationales et des personnes affectées à celles-ci, tel que modifié et complété par le Comité européen de coopération juridique : Conseil de l'Europe, *Privilèges et immunités des organisations internationales*, résolution (69) 29 adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, le 26 septembre 1969, et rapport explicatif, Strasbourg, 1970, p. 23, par. 31.

<sup>12</sup> Ch. Dominicé, « L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1984-IV*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1985, t. 187, p. 164.

alors que les organisations internationales sont des organismes de service, qui agissent au nom de tous leurs Etats membres<sup>13</sup>.

## B. — Classification des organisations internationales

34. Avant de poursuivre, il convient de se demander, comme on l'a fait dans le cas de la définition des organisations internationales, s'il est possible et, surtout, s'il est nécessaire et opportun de s'attacher à établir une classification de ces organisations, c'est-à-dire s'il est utile de classer les organisations internationales en catégories, afin de déterminer les privilèges et immunités qui devraient être accordés à chacune d'elles.

35. Les classifications proposées par la doctrine sont très variables. En général, elles n'ont d'autre objet que de faciliter l'énumération des organisations existantes. Ceci s'explique facilement. Comme on l'a déjà dit<sup>14</sup>, chaque organisation possède des caractéristiques qui lui sont propres conformément aux fonctions que lui impartit l'instrument juridique qui l'a créée. Si quelques organisations internationales ont des traits communs, elles se différencient aussi par toute une série de traits qui correspondent à l'objet pour lequel elles ont été créées par la volonté des Etats.

36. Dans ces conditions, toute tentative de classification ne peut que conduire à l'identification de types d'organisations internationales, ce qui constitue plutôt une classification systématique qu'une simple description de caractère théorique. Etant donné la diversité des fonctions confiées aux organisations internationales, comme on l'a fait observer, toute classification sera forcément insuffisante.

37. La doctrine, dans sa majeure partie, utilise communément, pour classer les organisations internationales, les critères suivants : a) la composition ; b) l'objet de l'activité ; et c) les pouvoirs<sup>15</sup>.

38. Dans la classification selon la composition, on distingue les organisations internationales à vocation universelle et les organisations internationales régionales. Les premières sont difficiles à définir, car aucune organisation internationale n'est totalement universelle. Parce qu'elles reposent sur une base volontariste, il est toujours possible à quelques Etats de s'en tenir à l'écart. Même l'emploi des termes « à vocation universelle », pour souligner que leur universalité est seulement virtuelle, n'est pas suffisant, puisqu'une organisation comme la Banque mondiale, qui repose sur des principes économiques précis, refuse la qualité de membre de façon durable aux Etats qui n'acceptent pas ces principes. Les organisations régionales sont plus faciles à définir en termes de composition. Mais il y a une troisième catégorie d'organisations internationales

qui ne trouvent pas place dans cette classification dualiste : celle des organisations sans vocation universelle, qui ne sont pas établies sur une base régionale, comme l'OPEP, l'OCDE ou les Conseils de produits de base.

39. Dans la classification selon l'objet de l'activité, on fait souvent la distinction entre organisations politiques et organisations techniques ; d'autres préfèrent parler d'organisations générales ou d'organisations spécialisées ; tout dépend du domaine de compétence de l'organisation. D'autres auteurs vont plus loin encore et distinguent organisations politiques, économiques, financières, sociales, culturelles, administratives, militaires, etc. Il n'y a pas de limite à cette liste, purement descriptive. C'est une énumération plus qu'une classification véritable.

40. Dans la classification selon les pouvoirs, on peut distinguer les organisations consultatives, normatives, exécutives, etc., suivant qu'elles ont ou non le pouvoir de prendre des décisions obligatoires pour leurs membres et peuvent ou non assurer elles-mêmes l'exécution de leurs décisions. Cette distinction paraît plus proche du plan juridique, mais elle n'est pas entièrement satisfaisante. A considérer la force obligatoire des décisions, par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies apparaîtrait comme un organe consultatif, parce que ses résolutions n'ont que la valeur de simples recommandations, alors que le Conseil de sécurité serait un organe normatif, parce qu'il peut prendre des décisions obligatoires<sup>16</sup>.

41. Le mieux serait d'essayer d'établir une classification plus systématique — ou, si l'on préfère, scientifique — à partir d'une caractéristique des organisations internationales qui soit aussi typique que possible mais qui, en même temps, varie de façon significative d'une organisation à l'autre<sup>17</sup>. Comme on l'a déjà relevé, la fonction impartie à une organisation internationale constitue sa véritable raison d'être. C'est en vue de cette fonction que les Etats l'ont créée et ils participent à son fonctionnement en acceptant les charges et les disciplines qui en résultent inévitablement. La structure de l'organisation est elle-même subordonnée aux besoins de sa fonction.

42. Les organisations internationales existantes se conforment à peu près toutes à un modèle unique à trois niveaux :

a) Un organe intergouvernemental plénier au niveau supérieur ;

b) Un secrétariat administratif au niveau inférieur ; et

c) Un organe intergouvernemental plénier (dans les organisations ne groupant qu'un nombre limité d'Etats) ou restreint (dans les organisations mondiales) au niveau intermédiaire.

43. Ce schéma très général se complique cependant d'un certain nombre d'adjonctions, extrêmement variées, suivant la nature des fonctions de l'organisation considérée, les circonstances auxquelles elle doit

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 178 et suiv.

<sup>14</sup> Voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial, *Annuaire... 1985*, vol. II (1<sup>re</sup> partie), p. 107, doc. A/CN.4/391 et Add.1, par. 32.

<sup>15</sup> Voir P. Reuter, *Institutions internationales*, Paris, Presses universitaires de France, 1975, coll. « Thémis », p. 240 et suiv. ; M. Virally, « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique » in G. Abi-Saab, éd., *Le concept d'organisation internationale*, Paris, UNESCO, 1980, p. 57 et suiv.

<sup>16</sup> Voir Reuter, *op. cit.*, p. 240 et suiv. ; Virally, *loc. cit.*, p. 58 et 59.

<sup>17</sup> Voir Virally, *loc. cit.*, p. 59 et suiv.



faire face, l'orientation donnée à ses activités, etc. On voit donc qu'il est extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de ramener la multiplicité de ces éléments institutionnels à quelques types bien définis ou significatifs.

44. Cela étant, et conformément à l'idée de fonction que la Commission a adopté comme base principale de son étude, la fonction des organisations internationales, comme principe de classification, peut être considérée principalement de trois points de vue :

a) D'après l'extension de la coopération que l'organisation est chargée de réaliser ;

b) D'après l'étendue du champ d'activité réservé ou assigné à cette coopération ; et

c) D'après les moyens utilisés pour réaliser cette coopération, le type de relations institué entre l'organisation et ses membres dans leurs rapports mutuels.

45. Au premier critère correspond la division en organisations mondiales ou universelles, ou encore globales, et organisations partielles, restreintes. Les organisations universelles sont, bien entendu, celles qui tendent à réaliser l'unification de la société internationale en faisant pénétrer en leur sein tous les Etats qui la composent et qui ont pour but de tenter de résoudre les problèmes qui se posent à l'échelle de la planète. Les organisations partielles ne comprennent qu'un groupe limité d'Etats, groupés sur la base d'intérêts particuliers qu'ils partagent et qui les distinguent du reste de la société internationale. En un sens, on peut dire que les organisations universelles sont édifiées sur le principe d'inclusion et que les organisations partielles reposent, au contraire, sur le principe d'exclusion. La distinction entre ces deux types d'organisations ne concerne pas seulement le nombre des membres et les règles relatives à leur admission, elle entraîne toute une série de conséquences sur la constitution de l'appareil d'organes, sur ses relations avec les Etats membres, sur la finalité de son action et sur l'ensemble de ses activités.

46. Le deuxième critère conduit à faire une distinction entre organisations internationales générales et organisations internationales sectorielles. Les premières sont les organisations internationales constituées en vue de permettre une coopération organisée dans tous les domaines où elle paraîtra utile, sans aucune limitation, ou en n'excluant que certains secteurs bien définis (les problèmes de défense nationale, par exemple). Ces organisations internationales générales peuvent être constituées au niveau mondial, comme l'ONU, ou sur une base régionale, comme l'OEA ou l'OUA, par exemple. Le second type d'organisations est constitué par les organisations internationales auxquelles est assignée une fonction limitée à un seul secteur d'activité ou, tout au moins, à un ensemble de secteurs strictement définis.

47. Le troisième critère permet de faire une distinction entre organisations internationales normatives et organisations internationales opérationnelles. Les premières sont celles qui ont pour fonctions essentielles d'orienter le comportement de leurs membres en vue d'éviter qu'il ne devienne conflictuel ou, s'il l'est devenu, de faire cesser cette situation, et de faciliter la réalisation d'objectifs communs par la coordination de leurs efforts. Les

méthodes utilisées pour atteindre ces objectifs peuvent toutefois varier d'une organisation à l'autre. Les organisations opérationnelles agissent elles-mêmes, par leurs propres moyens ou par des moyens mis à leur disposition par leurs membres, mais dont l'utilisation est décidée par l'organisation. Elles ont donc la direction opérationnelle. Bien entendu, dans la plupart des cas, les moyens utilisés par les organisations internationales proviennent des Etats membres. Mais il y a une différence notable de situation suivant qu'ils ont été définitivement transférés à l'organisation (comme dans le cas de contributions financières) ou qu'ils lui ont été seulement prêtés pour faire face à une situation déterminée (comme dans le cas de contingents militaires, par exemple).

48. Certaines organisations internationales ont une activité presque exclusivement opérationnelle. C'est le cas des organisations financières et, notamment, des banques internationales, comme la Banque mondiale. D'autres ont une activité mixte, à la fois normative et opérationnelle, comme l'ONU (dont l'activité reste cependant avant tout normative) et les institutions spécialisées (à l'exclusion des institutions financières).

49. Compte tenu des considérations qui précèdent, force est de constater qu'aucune des classifications proposées ne pourrait, à elle seule, fournir un critère général permettant de déterminer les privilèges et immunités qui doivent être accordés aux organisations internationales. Il n'est pas possible, en effet, de faire une nette distinction entre les diverses catégories. Il arrive qu'elles se superposent. Enfin, comme on l'a dit, il s'agit plutôt d'une énumération que d'une classification proprement dite. On ne peut établir avec précision que de la simple classification fondée sur les critères énumérés se déduisent automatiquement et pour chaque catégorie d'organisations internationales des conséquences juridiques particulières et distinctes.

### C. — Etendue de l'immunité de juridiction

50. Il semble donc non seulement qu'il soit difficile d'établir une liste des privilèges et immunités qui s'appliquent uniformément à toutes les organisations internationales, mais encore qu'il ne soit pas souhaitable de le faire. En effet, chaque organisation internationale a ses caractéristiques propres, conformément à l'instrument qui l'a créée, et jouit, par suite, pour atteindre les buts et s'acquitter des fonctions qui lui ont été expressément assignés, d'un nombre bien défini de privilèges et d'immunités, qui n'ont pas à être — et ne sont d'ailleurs généralement pas — les mêmes que ceux dont a besoin une autre organisation internationale, aux buts et aux fonctions différents.

51. Etant donné qu'il est difficile de définir les principes ou les critères généraux d'après lesquels il serait possible d'accorder automatiquement à une organisation internationale donnée une série déterminée de privilèges et d'immunités, toute règle qui sera élaborée en la matière doit contenir des dispositions de caractère général, qui puissent être complétées ou modifiées suivant les données propres à chaque cas particulier, pour s'adapter aux besoins fonctionnels véritables de l'organisation internationale considérée, conformément à l'instrument juridique qui l'a créée.

52. Les accords généraux sur les privilèges et immunités des organisations internationales (Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées<sup>18</sup> par exemple) sont en général complétés par un accord de siège ou un accord bilatéral ou multilatéral dans lequel sont définis, limités ou étendus les privilèges et immunités accordés à l'organisation internationale considérée. Cette formule vise à concilier les intérêts des organisations internationales et ceux des Etats, qu'ils soient ou non le siège d'une ou de plusieurs organisations internationales.

53. L'examen des conventions relatives à ce sujet, ainsi que des accords de siège et autres instruments juridiques bilatéraux et multilatéraux actuellement en vigueur, permet de constater qu'un certain nombre de critères ont régi, de façon plus ou moins généralisée, l'octroi des privilèges et immunités aux organisations internationales existantes. Il s'agit des critères suivants :

a) La zone géographique du ressort de l'organisation internationale ;

b) Le caractère politique de l'organisation internationale ;

c) Le type de fonctions assignées à l'organisation internationale : commerciales, financières, ou même industrielles ;

d) L'importance de l'organisation internationale, ce qui est logique, car certains privilèges et immunités qui sont nécessaires, voire indispensables, dans le cas d'une grande organisation internationale, peuvent être omis sans inconvénients majeurs, lorsqu'il s'agit d'une petite organisation internationale aux attributions limitées.

54. Enfin, il ne faut pas oublier le cas de certaines organisations internationales auxquelles il n'y a pas nécessairement lieu d'accorder des privilèges et immunités, même si elles ont été créées dans le cadre d'un accord entre Etats. Il s'agit d'organisations internationales intergouvernementales constituées de telle manière qu'elles ne peuvent agir que comme personne morale de droit national de l'Etat de siège.

55. L'Assemblée générale des Nations Unies avait elle-même indiqué, dans sa résolution 22D(I), du 13 février 1946, en application de laquelle fut élaborée et adoptée la Convention de 1947, que :

Tout en reconnaissant que les institutions spécialisées n'ont pas toutes besoin des mêmes privilèges et immunités, et que certaines d'entre elles, en raison du caractère particulier de leurs fonctions, ont besoin de privilèges d'une nature spéciale, qui ne sont pas nécessaires à l'Organisation, l'Assemblée estime que les privilèges et immunités de celle-ci devraient être considérés, en règle générale, comme un maximum, dans les limites duquel les diverses institutions spécialisées ne jouiraient que des privilèges et immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions respectives, et qu'on ne devrait réclamer aucune immunité et aucun privilège qui ne soient vraiment nécessaires\*.

56. En conséquence, le seul critère qui semble prévaloir de façon générale, tant dans la doctrine que dans les instruments juridiques de caractère multilatéral, bilatéral ou unilatéral, ainsi que dans la pratique suivie par l'ONU et les autres organisations internationales

existantes, est celui du besoin fonctionnel. C'est là, bien entendu, le critère principal que la Commission a, elle aussi, retenu depuis le début de la présente étude.

57. En tout état de cause, il ne faut pas perdre de vue :

a) Que les privilèges et immunités sont un droit et non une faveur ;

b) Qu'ils sont étroitement liés aux fonctions de l'organisation internationale à laquelle ils sont accordés ;

c) Que l'usage qui en est fait ne doit aller à l'encontre ni de leur raison d'être, ni de la justice.

On reviendra sur ce point lors de l'examen de la question des privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux.

58. Conformément aux dispositions de la plupart des textes en vigueur (conventions sur les privilèges et immunités, accords de siège, etc.), les organisations internationales échappent à la juridiction des tribunaux de droit commun, à moins de renoncer expressément à ce privilège. Même alors, la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution.

59. En dépit de son caractère apparemment excessif, ce traitement exceptionnel est expressément limité par l'obligation imposée aux organisations internationales d'instituer un système judiciaire qui permette le règlement des conflits ou des différends auxquels elles peuvent se trouver mêlées, obligation que consacrent tous les accords de siège existants, tels l'Accord entre l'OMS et la Suisse<sup>19</sup> (art. 23) ou l'Accord entre l'UNESCO et la France<sup>20</sup> (art. 28). Les Conventions générales de 1946 et 1947 contiennent des dispositions analogues (art. VIII, sect. 29, et art. IX, sect. 31, respectivement). L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe<sup>21</sup> pose cette obligation de façon plus explicite à l'article 21, qui prévoit l'arbitrage administratif.

60. Dans leurs réponses au questionnaire que le Conseiller juridique de l'ONU avait adressé, le 13 mars 1978, aux institutions spécialisées et à l'AIEA, ainsi qu'au questionnaire qu'il avait adressé, le 5 janvier 1984, aux organisations régionales, conformément aux décisions prises par la Commission<sup>22</sup>, la plupart des institutions spécialisées et l'AIEA, tout comme l'ONU, ont déclaré que leur immunité de juridiction avait été pleinement respectée et reconnue par les autorités nationales compétentes<sup>23</sup>.

61. Il ressort de l'analyse des réponses que le principe de l'immunité de juridiction des organisations interna-

<sup>19</sup> Accord du 29 septembre 1955, voir Suisse, *Recueil systématique du droit fédéral*, Berne, 1970, sect. 0.192.120.281.

<sup>20</sup> Accord du 2 juillet 1954 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 3).

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe, *L'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, du 2 septembre 1949*, Strasbourg [s.d.].

<sup>22</sup> Voir *Annuaire... 1977*, vol. 11 (2<sup>e</sup> partie), p. 127, par. 95 ; et *Annuaire... 1983*, vol. 11 (2<sup>e</sup> partie), p. 86, par. 277, f.

<sup>23</sup> Voir « 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 leurs immunités : étude complémentaire du Secrétariat », *Annuaire... 1985*, vol. 11 (1<sup>re</sup> partie/Add.1), p. 153, doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3.

<sup>18</sup> Dénommées ci-après « Conventions générales de 1946 et 1947 ».

tionales s'est renforcé. A cet égard, il est intéressant de citer la réponse de l'ONU au questionnaire susmentionné :

a) *Reconnaissance de l'immunité de juridiction de l'ONU*

11. Les Etats-Unis d'Amérique sont devenus partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies le 29 avril 1970. Cette adhésion a renforcé la position juridique de l'Organisation à l'égard de l'immunité de juridiction dont elle jouissait aux Etats-Unis, laquelle, jusqu'alors, lui était reconnue en vertu de la législation nationale et du droit international général découlant, en particulier, des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies. Cette décision a eu d'autant plus d'importance pour l'Organisation qu'elle est intervenue alors que la doctrine de l'immunité souveraine était en pleine évolution. Cette doctrine s'est infléchie dans un sens plus restrictif dans de nombreux pays et a débouché sur la promulgation de législations nationales telles que la loi de 1976 sur les immunités des Etats étrangers (*United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*) ; sans être directement applicable aux organisations internationales, la nouvelle doctrine de l'immunité souveraine, et en particulier, l'approche plus restrictive adoptée à l'égard des activités commerciales des Etats étrangers auront inévitablement des répercussions sur la manière dont les tribunaux nationaux considéreront les activités des organisations internationales. L'ONU, toutefois, continue de bénéficier d'une entière immunité de juridiction et ne rencontre aucune difficulté particulière à cet égard, à la différence d'autres organisations qui ne jouissent pas de la même protection juridique en vertu des accords en vigueur<sup>24</sup>.

62. Il est particulièrement intéressant de citer la décision de la Cour suprême du comté de New York dans l'affaire *Menon* (1973), ce tribunal ayant son importance puisqu'il se trouve dans le pays où l'ONU a son siège. L'épouse séparée d'un fonctionnaire non résident de l'ONU contestait la décision par laquelle les juges de la Family Court avaient refusé d'enjoindre à l'Organisation d'exposer les raisons qui s'opposaient à la saisie-arrest du traitement de son mari pour assurer la subsistance de la demanderesse et celle de son enfant mineur. Cette demande a été rejetée par la Cour suprême, qui a déclaré que « la loi exempte expressément toute entité souveraine\* de la juridiction [des] tribunaux [des Etats-Unis], à moins que cette entité souveraine consente elle-même à s'y soumettre ». La Cour a considéré, en outre, que l'ONU « jouit de la souveraineté\* et peut faire bénéficier ses fonctionnaires et agents de cette protection », et que « ni la Cour suprême ni la Family Court n'ont compétence pour contester le statut souverain de l'ONU applicable à son personnel et à ses agents responsables de ses opérations financières »<sup>25</sup>. On aura l'occasion de commenter cette décision, lorsqu'on examinera la question des privilèges et immunités des fonctionnaires.

63. On citera, enfin, comme autre exemple pertinent le jugement rendu dans l'affaire *Manderlie; c. Organisation des Nations Unies et Etat belge* (1966). Le demandeur avait intenté une action devant le tribunal de première instance de Bruxelles en vue d'obtenir de l'ONU ou du Gouvernement belge, ou de l'un et l'autre solidairement, des dommages-intérêts en raison du préjudice qu'il prétendait avoir subi « à la suite d'exactions commises au Congo par les troupes de l'Organisation ». Le tribunal a déclaré l'action non recevable en tant qu'intentée contre l'ONU, bénéficiaire d'une immunité

de juridiction en vertu de la section 2 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>26</sup>.

64. Quant aux institutions spécialisées et l'AIEA, elles recourent à l'arbitrage pour régler les différends qui pourraient les opposer à des personnes privées de droit commun<sup>27</sup>. Ainsi, les contrats d'achat et de vente avec les fournisseurs contiennent-ils généralement une clause compromissoire.

65. Par ailleurs, elles ont créé un tribunal administratif spécial, dont elles reconnaissent la juridiction, qui est compétent pour juger les litiges qui peuvent les opposer aux membres de leur personnel.

66. Une clause d'arbitrage figure généralement dans les contrats d'assistance technique que les institutions spécialisées passent avec les Etats et dans les accords de coopération qu'elles concluent entre elles ou avec l'ONU. L'acte constitutif de ces institutions prévoit un recours éventuel auprès de la CIJ pour avis consultatif en cas de controverse sur l'interprétation ou l'application de l'une des dispositions des instruments juridiques en question.

67. Certaines organisations à caractère financier acceptent d'être traduites devant un tribunal national dans certaines conditions. C'est le cas, ainsi qu'il est prévu dans leurs statuts, de la BIRD (art. VII, sect. 3), de l'IDA (art. VIII, sect. 3) et de la SFI (art. VII, sect. 3). Cependant, aucune action judiciaire ne peut être intentée contre elles par des Etats membres, ou par des personnes agissant en leur nom et pour leur compte. Les biens et avoirs de ces trois institutions, où qu'ils se trouvent, échappent à toute forme de saisie, d'opposition ou d'exécution en l'absence d'un jugement définitif.

68. Les réponses au questionnaire adressé le 13 mars 1978 par le Conseiller juridique de l'ONU aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées des Nations Unies et de l'AIEA indiquent que l'immunité de juridiction de la plupart des institutions spécialisées et de l'AIEA a été pleinement reconnue par les autorités nationales compétentes.

69. Dans les jugements rendus lors d'actions intentées contre l'OIT et le FMI, l'immunité de juridiction a toujours été reconnue<sup>28</sup>. Toutefois, plusieurs actions en justice ont été intentées contre la FAO, malgré l'existence d'accords internationaux qui lui concèdent l'immunité de juridiction. La FAO récusé la compétence des tribunaux locaux. Les décisions des tribunaux du pays hôte, l'Italie, ne reconnaissent pas l'immunité de la FAO, alors même que l'Accord de siège<sup>29</sup> prévoit « l'immunité de juridiction ». Les tribunaux italiens

<sup>26</sup> Voir Nations Unies, *Annuaire juridique 1966*, (numéro de vente : F.68.V.6), p. 299 ; cité dans doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, partie A, chap. II, sect. 7, par. 13.

<sup>27</sup> Voir doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, partie B, chap. I, sect. 1, par. 9.

<sup>28</sup> *Ibid.*, partie B, chap. II, sect. 7, par. 43.

<sup>29</sup> Accord du 31 octobre 1950, voir Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (numéro de vente : 61.V.3), p. 187.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 169, partie A, chap. II, sect. 7, par. 11.

<sup>25</sup> Voir Nations Unies, *Annuaire juridique 1973* (numéro de vente : F.75.V.1.), p. 215 et 216 ; cité dans doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, partie A, chap. II, sect. 7, par. 12.

essaient d'établir une distinction, en faisant valoir que la FAO ne bénéficie de cette immunité que pour les questions ayant trait à des activités liées aux objectifs et aux fonctions de l'Organisation (actes *jure imperii*) et non pour les transactions de droit privé pouvant résulter d'autres activités (actes *jure gestionis*). De toute façon, aucune mesure d'exécution n'a été prononcée contre la FAO. Bien entendu, les organes directeurs de la FAO ne peuvent souscrire à cette interprétation et soutiennent que les dispositions de l'Accord de siège doivent être prises à la lettre. Sinon, la FAO, ainsi que d'autres organisations internationales, seraient exposées à des litiges qui seraient préjudiciables à l'exécution effective de leurs programmes d'action<sup>30</sup>. On pourrait envisager la possibilité de demander à la CIJ un avis consultatif sur l'interprétation des dispositions pertinentes de l'Accord de siège.

70. Dans d'autres actions intentées contre la FAO, on est parvenu à des règlements extra-judiciaires. Dans certains cas, il n'a été prise aucune mesure pour exécuter le jugement.

71. La BIRD, l'IDA et la SFI ne jouissent pas d'une immunité de juridiction générale. L'immunité dont elles bénéficient ne concerne que les actions intentées par des Etats membres ou par des personnes agissant pour le compte d'Etats membres, ou tenant leurs droits de ceux-ci. Les autres personnes ne peuvent intenter des actions que devant un tribunal compétent sur le territoire d'un Etat membre où l'organisation possède un bureau, a désigné un représentant chargé d'accepter les assignations en justice ou a émis ou garanti des valeurs mobilières. Ni la BIRD, ni l'IDA, ni la SFI n'ont signalé de cas où leur immunité limitée n'a pas été reconnue.

72. Quant à l'« immunité de juridiction », prévue à l'article III, sect. 4, de la Convention de 1947, la plupart des institutions spécialisées et l'AIEA ont indiqué qu'elles n'avaient pas rencontré de difficultés particulières pour son interprétation. Le FMI a été d'avis qu'il fallait interpréter la formule dans un sens large, de manière qu'elle s'entende de l'exercice du pouvoir judiciaire sous toutes ses formes<sup>31</sup>.

73. Il est intéressant de noter que la loi des Etats-Unis de 1976 sur les immunités des Etats étrangers, *United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*, dispose expressément que les biens des organisations internationales désignées par le Président des Etats-Unis d'Amérique (parmi lesquelles figurent la BIRD, l'IDA et la SFI) « ne font l'objet d'aucune saisie ni d'aucune autre procédure judiciaire entravant le versement de fonds à un Etat étranger ou sur ordre d'un Etat étranger à la suite d'une action intentée devant les tribunaux des Etats-Unis ou des Etats »<sup>32</sup>.

74. Il n'a pas été signalé de cas où la question de l'immunité à l'égard des mesures d'exécution se soit posée. Seule la FAO a signalé qu'à la réunion de son Conseil d'administration, en novembre 1984, le représentant du

pays hôte avait fait une déclaration sur l'immunité de juridiction de l'Organisation et sur son immunité à l'égard des mesures d'exécution dans le pays.

75. Dans cette déclaration, le représentant en question reprenait la distinction, déjà évoquée (*supra* par. 69) que font les tribunaux italiens entre les actes *jure imperii* et les actes *jure gestionis*, mais indiquait que « si une partie cherchait à faire exécuter des mesures contre la FAO [...] l'Organisation devrait comparaître devant le juge [d'exécution compétent] pour invoquer l'existence de son immunité de juridiction aux termes de [...] l'Accord de siège »<sup>33</sup>.

76. Devant une interprétation aussi restrictive de l'expression « toute forme de juridiction » employée dans son accord de siège, la FAO considère et soutient que ladite expression vise aussi l'immunité à l'égard des mesures d'exécution.

#### D. — Renonciation à l'immunité de juridiction

77. Quelques cas se sont produits où des institutions spécialisées ont, dans des circonstances particulières, renoncé à leur immunité de juridiction. C'est ainsi que le FMI a renoncé à son immunité pour les besoins de certains prêts. Des clauses au porteur dont sont assortis certains accords d'emprunt du FMI prévoient la renonciation par le FMI à son immunité de juridiction et la compétence des tribunaux nationaux désignés à l'égard des actions et des mesures d'exécution. L'UPU a reconnu la juridiction des tribunaux suisses en cas de litige<sup>34</sup>.

78. Par ailleurs, comme on l'a déjà indiqué (*supra* par. 64), la plupart des contrats passés par les institutions spécialisées et l'AIEA prévoient que les différends qui pourraient surgir devront être réglés par voie d'arbitrage.

#### E. — Biens, fonds et avoirs

79. Si l'on part du principe que les organisations internationales possèdent la personnalité juridique, il est facile de comprendre que le traitement ou le régime qu'il faut accorder aux biens d'une organisation internationale découle logiquement des droits inhérents à cette personnalité.

80. L'une des conditions essentielles pour qu'une organisation internationale puisse s'acquitter comme il convient des fonctions pour lesquelles elle a été créée est, comme on l'a déjà dit, qu'elle jouisse de l'autonomie la plus absolue. Or, on voit mal comment une autonomie pourrait exister si l'on ne reconnaît pas à l'organisation internationale le droit de disposer d'un patrimoine propre.

81. Sans un instrument adéquat pour agir, sans les moyens d'action voulus et sans un soutien matériel suffisant, les organisations internationales seraient dans l'impossibilité de mener à bien la mission qui leur a été

<sup>30</sup> Voir doc. A/CN.4/L.383 et Add.1 à 3, partie B, chap. II, sect. 7, par. 48, b.

<sup>31</sup> *Ibid.*, par. 52.

<sup>32</sup> *Ibid.*, par. 53.

<sup>33</sup> *Ibid.*, par. 54.

<sup>34</sup> *Ibid.*, par. 55.

dévolue par leur acte constitutif et d'autres instruments juridiques. Tout ceci, leur patrimoine le leur fournit. Le patrimoine contribue, en premier lieu, à donner à l'organisation une base permanente à partir de laquelle elle pourra mener la mission spécifique qui lui est confiée.

82. Le patrimoine des organisations internationales peut être comparé au patrimoine des personnes morales de droit public, dans la mesure où il sert exclusivement à la réalisation des objets de l'organisation. D'où le principe de l'intangibilité et de l'inaliénabilité du patrimoine des organisations internationales<sup>35</sup>.

83. Certes, ces caractéristiques ne sont pas propres aux organisations internationales, et elles s'appliquent indifféremment aux services publics de droit interne ou de droit international. Le principe de l'inaliénabilité des biens et celui de l'immunité fiscale n'ont d'autre objet que de préserver le patrimoine des services publics pour garantir la continuité des prestations<sup>36</sup>.

84. Selon Jean Duffar, l'affectation des biens des institutions publiques justifie, en droit interne, que ces biens ne puissent être détournés de leur fonction ; elle explique surtout l'inaliénabilité du domaine public<sup>37</sup>. Les biens des organisations internationales bénéficient aussi d'un droit de protection, parce qu'ils sont affectés à une fin collective. Peut-être même le principe général est-il favorablement infléchi en faveur des organisations internationales, car qui dit domaine dit propriété, et les biens des organisations internationales sont protégés alors même qu'ils ne sont pas la propriété de l'organisation.

85. Tous les textes relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales mentionnent expressément les « locaux et immeubles ». C'est ainsi que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques dispose, au paragraphe 3 de l'article 22 :

Les locaux de la mission, leur ameublement et les autres objets qui s'y trouvent, ainsi que les moyens de transport de la mission, ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Les deux Conventions générales de 1946 et 1947, les accords de siège entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique<sup>38</sup> et l'ONU et la Suisse<sup>39</sup> contiennent des dispositions analogues.

86. Cela paraît logique. Même s'il ne fait aucun doute que les locaux et immeubles des organisations internationales jouissent du régime général applicable aux biens, il est évident que, sans locaux ni immeubles, il serait très difficile, voire impossible, pour une organisation de mener ses activités. D'où l'importance fondamentale et particulière qu'on accorde à ses biens, en leur réservant un régime juridique spécial.

87. Selon la pratique des Etats et les instruments juridiques relatifs aux diverses organisations internationales (actes constitutifs, accords de siège, conventions, etc.), on considère que les biens d'une organisation internationale, pris dans leur ensemble, ne relèvent pas du droit commun des biens. Ces biens étant affectés en permanence à des fins institutionnelles, ils ne peuvent être utilisés pour d'autres usages que ceux pour lesquels ils ont été prévus. C'est pourquoi on leur accorde un régime de droit public, qui en fait des biens inaliénables et insaisissables.

#### F. — Inviolabilité des biens et des locaux

88. Un des privilèges les plus importants des organisations internationales et qui est indispensable dans la pratique à leur plein fonctionnement est celui qui a trait à l'inviolabilité des locaux de l'organisation. C'est le principe qui garantit à une organisation internationale son autonomie, son indépendance et sa confidentialité. Ce principe est évidemment consacré dans la presque totalité des instruments juridiques relatifs aux privilèges et immunités des organisations internationales, soit dans les deux Conventions générales de 1946 et 1947, soit dans les accords de siège ou dans d'autres accords bilatéraux ou multilatéraux relatifs aux organisations internationales existantes.

89. En droit international, l'inviolabilité des locaux des organisations internationales est identique, par le contenu, à l'inviolabilité des locaux diplomatiques, telle qu'elle est prévue à l'article 22, par. 1, de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques. Toutefois, les principes sur lesquels repose ce contenu ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Les Etats respectent l'inviolabilité des locaux diplomatiques en se fondant sur le principe de l'égalité souveraine et de la réciprocité. Dans le cas des organisations internationales, on ne saurait parler de réciprocité, puisqu'il ne peut y en avoir. L'inviolabilité se justifierait par l'impossibilité pour un ordre juridique subordonné, national, de soumettre ou de contraindre un ordre juridique supérieur, international<sup>40</sup>.

90. Lorsque les premières organisations internationales ont été créées, on parlait, pour fonder l'inviolabilité, d'« exterritorialité ». C'est le terme employé dans les accords conclus par le Gouvernement fédéral suisse et certaines des organisations internationales qui ont leur siège en Suisse. On peut lire dans ces accords que le Conseil fédéral suisse reconnaît notamment l'exterritorialité des terrains et locaux de [l'organisation] et de tous les locaux occupés par elle à l'occasion de [ses assemblées] ou de toute autre réunion convoquée en Suisse par [l'organisation] (art. 4 des accords signés, entre autres, avec l'OIT, l'OMS et l'OMM).

91. Cette théorie a été pratiquement abandonnée. L'inviolabilité des locaux d'une organisation internationale ne repose pas sur une prétendue notion d'exterritorialité (doctrine, on l'a dit, dépassée) ; elle repose sur le droit de toute organisation internationale au respect et

<sup>35</sup> Voir J. Duffar, *Contribution à l'étude des privilèges et immunités des organisations internationales*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1982, p. 235.

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>38</sup> Accord du 26 juin 1947, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

<sup>39</sup> Arrangement provisoire des 11 juin et 1<sup>er</sup> juillet 1946 (*ibid.*, vol. 1, p. 163), modifié par l'échange de lettres des 5 et 11 avril 1963 (*ibid.*, vol. 509, p. 308).

<sup>40</sup> Duffar, *op. cit.*, p. 101.

à l'inviolabilité de son intimité. Il s'agit d'un droit inhérent à la personnalité<sup>41</sup>.

92. Dans les accords les plus anciens, on mentionne uniquement les « locaux de l'organisation ». Dans les textes plus récents, on précise le sens de ces termes et, bien entendu, le contenu du privilège, sans en modifier pour autant la portée. C'est ainsi que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques a retenu l'idée proposée par la Commission, lors de l'élaboration de cette convention, selon laquelle « les locaux comprennent, s'il s'agit d'un immeuble, le terrain qui l'entoure et les autres dépendances, y inclus le jardin et le parc à voitures »<sup>42</sup>. La Convention de Vienne stipule en effet, à l'alinéa i de l'article 1<sup>er</sup>, que « l'expression « locaux de la mission » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui [...] sont utilisés aux fins de la mission ».

93. Chaque fois qu'elle a conclu avec un Etat hôte un accord au sujet des installations permanentes, comme celles de New York ou de Genève ou des locaux abritant le siège des commissions économiques régionales, l'ONU s'est efforcée de délimiter avec précision, soit dans l'Accord de siège, soit dans un accord additionnel ou dans une annexe, la zone dans laquelle se trouvent ses locaux, sur laquelle elle exerce son autorité<sup>43</sup>.

94. Cette notion d'inviolabilité, prise ainsi dans un sens large et général, n'est pas acceptée par tous. En particulier, les Etats sur le territoire desquels se trouve le siège de certaines organisations internationales tendent à la limiter. Dans le rapport établi en 1968 par un sous-comité du Comité européen de coopération juridique, le principe selon lequel les locaux d'une organisation internationale doivent être inviolables est reconnu, mais on objecte qu'il ne semble pas nécessaire, à première vue, de garantir l'inviolabilité des locaux quand il s'agit d'organisations internationales qui exercent des fonctions purement administratives ou techniques, et que, dans certains cas, il suffirait peut-être de s'en tenir à l'inviolabilité des archives. Selon ce rapport, le mot « locaux » devrait s'entendre des « terrains, bâtiments ou parties de bâtiments [qui], quel qu'en soit le propriétaire, [sont] utilisés exclusivement pour l'exercice des fonctions officielles de l'organisation\* »<sup>44</sup>.

95. Cette même restriction avait fait l'objet de débats au sein de la Commission, à sa dixième session, en 1958, lors de l'examen du projet d'articles relatif aux relations et immunités diplomatiques (qui est à l'origine de la Convention de Vienne de 1961). A cette occasion, M. Tounkine, membre de la Commission avait désapprouvé l'addition du mot « officiels », après le mot « locaux », car, disait-il, « les locaux de la mission sont ceux qui servent à la mission pour ses fonctions ; cette

addition ne ferait que créer des confusions et pourrait être interprétée comme signifiant que seuls des bureaux de la mission doivent être considérés comme locaux officiels »<sup>45</sup>. Cependant, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires a opté pour cette formule au paragraphe 2 de son article 31, lequel limite l'inviolabilité à « la partie des locaux consulaires que le poste consulaire utilise exclusivement pour les besoins de son travail ».

96. Bien que la tendance à limiter et à différencier l'inviolabilité ait ses partisans convaincus, il est au moins un cas dans lequel un tribunal — la Cour de justice des Communautés européennes — a confirmé la thèse de l'inviolabilité universelle et uniforme. La Cour a, en effet, statué que les locaux et édifices de la Communauté européenne de l'énergie atomique ne se limitent pas aux seuls locaux administratifs et que, par conséquent, « l'intervention d'une autorité administrative nationale dans la sphère d'intérêt d'une institution communautaire constitue une mesure de contrainte administrative »<sup>46</sup>.

97. La Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques consacre, à l'alinéa i de son article 1<sup>er</sup>, une autre des caractéristiques fondamentales de l'inviolabilité en droit international, à savoir que la protection conférée par l'inviolabilité ne dépend pas de la propriété des locaux mais de leur occupation. C'est pourquoi y sont employés les termes « quel qu'en soit le propriétaire ». Des termes analogues sont utilisés dans les deux Conventions générales de 1946 et 1947 (art. II, sect. 3, et art. III, sect. 5, respectivement), ce qui indique que les mêmes principes s'appliquent aux organisations internationales<sup>47</sup>.

98. Dans la première étude, établie en 1967, par le Secrétariat, figure un commentaire des plus pertinents dans lequel il est dit que

Bien que la Convention de Vienne ne s'applique évidemment pas aux organisations internationales, il en ressort néanmoins qu'en matière d'inviolabilité aucune distinction n'est faite entre les locaux détenus en propriété et ceux qui sont loués ou détenus à un autre titre. A cet égard, la Convention est un instrument déclaratoire du droit international existant<sup>48</sup>.

99. Il est évident que le principe énoncé sous la forme adoptée dans les Conventions de Vienne de 1961 et 1963, c'est-à-dire en tant que protection de l'occupation, implique l'existence de deux moments précis : celui à partir duquel l'inviolabilité est applicable et exigible et celui où elle cesse de l'être. Le premier moment est déterminé par le commencement de l'occupation effective des locaux par l'organisation internationale. Le second est déterminé, logiquement, par la cessation de l'occupation des locaux par l'organisation internationale qui les occupait. La Convention de Vienne de

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 51 et suiv.

<sup>42</sup> Voir *Annuaire... 1958*, vol. II, p. 98, doc. A/3859, chap. II, sect. II, par. 2 du commentaire de l'article 20 du projet d'articles relatif aux relations et immunités diplomatiques.

<sup>43</sup> Voir « 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 leurs immunités : étude du Secrétariat », *Annuaire... 1967*, vol. II, p. 252, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, 2<sup>e</sup> partie, A, chap. II, par. 99.

<sup>44</sup> Voir Conseil de l'Europe, *op. cit.* (*supra* n. 11), p. 27 et 28, par. 44 et 45.

<sup>45</sup> Voir *Annuaire... 1958*, vol. I, p. 124, 455<sup>e</sup> séance, par. 68.

<sup>46</sup> Affaire 2-68, *Ufficio Imposte di Consumo di Ispra c. Commission des Communautés européennes*, ordonnance du 17 décembre 1968, *Recueil de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes*, Luxembourg, vol. 14, 1968, p. 639 ; cité par Duffar, *op. cit.* (*supra* n. 35), p. 102.

<sup>47</sup> Voir Ph. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Droz, 1962, p. 198 et 199.

<sup>48</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* n. 43), 2<sup>e</sup> partie, A, chap. II, par. 91 *in fine*.

1975 sur la représentation des Etats a adopté ce principe dans son article 70, relatif à la protection des locaux, des biens et des archives, dont le paragraphe 1 dispose que « Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin, l'Etat hôte est tenu de respecter et protéger les locaux de la délégation tant que celle-ci les utilise [...] ».

100. La doctrine est quasi unanime à reconnaître que les principes relatifs à l'inviolabilité diplomatique sont applicables dans leur ensemble aux locaux des organisations internationales. La pratique suivie par les Etats le confirme. L'inviolabilité dépend de l'affectation des locaux aux fins de l'organisation internationale et de leur occupation effective par celle-ci.

101. Il semble toutefois exister une lacune en ce qui concerne la détermination précise des deux moments que l'on vient de signaler : le début et la fin de l'inviolabilité. Cela tient à l'absence, dans la plupart des instruments juridiques qui régissent les relations entre les Etats et les organisations internationales actuellement en vigueur, d'un processus établissant la notification obligatoire, tant au moment où commence l'occupation des locaux ou de tout autre espace occupé par une organisation internationale, qu'au moment où elle cesse. Une telle notification doit, bien sûr, être faite aux autorités compétentes de l'Etat hôte. Ainsi, l'ONU envoie une notification officielle aux autorités du pays hôte lorsqu'elle est sur le point d'occuper ou de cesser d'occuper certains locaux.

102. Une telle obligation avait été prévue à l'article 3 du projet de convention de la Harvard Law School relatif aux privilèges et immunités diplomatiques. Conformément à ce projet, l'inviolabilité des locaux occupés ou utilisés par la mission devait être respectée et garantie par l'Etat hôte « à condition que l'occupation ou l'utilisation ait été notifiée à l'avance à l'Etat hôte »<sup>49</sup>. A la neuvième session de la Commission, M. Ago, faisant observer que l'Etat accréditant a coutume de notifier à l'Etat accréditaire qu'il va occuper certains locaux, avait proposé que l'inviolabilité commence à produire ses effets à la date où l'Etat accréditaire reçoit la notification de l'Etat accréditant<sup>50</sup>. La Commission ne s'est pas prononcée sur cette proposition. L'Accord conclu entre l'ONU et les Etats-Unis, en 1966, à la suite de l'acquisition par l'Organisation de locaux situés en dehors du district administratif, tel qu'il avait été délimité à l'origine<sup>51</sup>, prévoit expressément, à l'article II, l'obligation de la notification tant au moment où commence l'occupation des locaux qu'au moment où elle cesse :

#### Article II

Au cas où le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies cesserait d'utiliser pour ses bureaux l'un quelconque des locaux décrits à

l'article premier, ou toute partie desdits locaux, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en donnera immédiatement notification au Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ce local, ou cette partie desdits locaux, cessera d'être compris dans le district administratif à compter de la date de ladite notification.

Et l'Accord réaffirme cette obligation dans les termes suivants :

#### Article III

Dès qu'aura pris fin toute sous-location de toutes parties des locaux décrits à l'article premier et que l'Organisation des Nations Unies aura pris possession de ces parties desdits locaux, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en donnera immédiatement notification au Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies. Ces parties desdits locaux seront incorporées au district administratif à compter de la date de cette occupation.

103. Dans son rapport sur les privilèges et immunités des organisations internationales, le sous-comité du Comité européen de coopération juridique ne s'occupe que des limites précises des locaux, qui doivent figurer dans les accords de siège comme dans les accords relatifs à l'occupation temporaire d'un local<sup>52</sup>.

104. Il semble donc qu'il soit admis, de manière générale, que les locaux des organisations internationales, comme les locaux diplomatiques, sont inviolables. A cette inviolabilité est inhérente, par voie de conséquence, l'exemption de toute perquisition, réquisition, saisie, confiscation, expropriation et de toute autre forme de contrainte ou d'ingérence administrative, exécutive, judiciaire ou législative. Aucun agent des pouvoirs publics d'un Etat ne peut pénétrer dans les locaux d'une organisation internationale (telle qu'on l'a définie) sans avoir sollicité l'autorisation et sans avoir obtenu le consentement des responsables de l'organisation ayant qualité pour connaître de ladite demande ou donner ledit consentement, ou à moins que le texte juridique fondamental pertinent prévoit une dérogation au principe de l'inviolabilité<sup>53</sup>.

105. La pratique des Etats, celle de l'ONU, ainsi que des institutions spécialisées et de l'AIEA sont conformes à la doctrine : l'inviolabilité ne consiste pas seulement à ce que les Etats s'abstiennent de pénétrer dans les locaux d'une organisation internationale, mais elle implique aussi l'obligation de les protéger contre toute menace ou perturbation qui pourrait avoir un effet préjudiciable. L'Etat est juridiquement tenu d'accorder aux locaux des organisations internationales la même protection spéciale qu'aux locaux diplomatiques. Concrètement, l'inviolabilité des locaux impose à l'Etat l'obligation non seulement de s'abstenir de certains actes, mais encore de protéger activement les locaux. Ces principes ont été reconnus dans de nombreux accords de siège ou ont été considérés comme s'imposant aux Etats. Il en est ainsi, par exemple, dans les accords conclus entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique<sup>54</sup> (art. VI,

<sup>49</sup> Harvard Law School, *Research in International Law, I. Diplomatic Privileges and Immunities*, publié en tant que *Supplement to the American Journal of International Law*, Washington (D. C.), vol. 26, 1932, p. 50 et 51 ; cité dans Cahier, *op. cit.* (*supra* n. 47), p. 200 et 216, et dans Duffar, *op. cit.* (*supra* n. 35), p. 135.

<sup>50</sup> Voir *Annuaire...* 1957, vol. I, p. 56 et 57, 394<sup>e</sup> séance, par. 25.

<sup>51</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2 (*supra* n. 43), 2<sup>e</sup> partie, A, chap. II, par. 100.

<sup>52</sup> Voir *supra* note 44.

<sup>53</sup> Voir doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, 2<sup>e</sup> partie, A, chap. II, par. 109.

<sup>54</sup> Voir *supra* note 38.

sect. 16) ; l'ONU et la France<sup>55</sup> (sect. II) ; la CEAE et la Thaïlande<sup>56</sup> (art. III, sect. 5) ; la CEA et l'Ethiopie<sup>57</sup> (art. III, sect. 4) ; la FAO et l'Italie<sup>58</sup> (art. IV, sect. 8) ; la FAO et l'Egypte<sup>59</sup> (art. II, sect. 4, c) ; la FAO et la Thaïlande<sup>60</sup> (art. V, sect. 7) ; l'UNESCO et Cuba<sup>61</sup> (sect. B) ; l'UNESCO et la France<sup>62</sup> (art. 7).

106. Pour sa part, le Gouvernement fédéral suisse a déclaré que la protection des locaux des organisations internationales constituait une obligation pour la Suisse, même lorsque les accords de siège conclus par la Confédération ne contenaient pas de dispositions particulières à cet égard<sup>63</sup>. L'Etat doit donc mettre en œuvre les moyens voulus pour protéger les locaux de l'organisation internationale à l'extérieur et, éventuellement, à l'intérieur. Dans ce dernier cas, comme on l'a dit, l'autorisation d'intervenir doit être obtenue d'un représentant compétent de l'organisation intéressée. L'Accord de siège entre l'UNESCO et la France<sup>64</sup> énonce expressément ce principe à l'article 7.

107. Si l'inviolabilité est reconnue à l'organisation internationale, dans l'intérêt des fonctions qu'elle exerce, il est logique qu'en contrepartie les Etats n'admettent pas que les locaux occupés par une organisation internationale puissent être transformés en territoire d'asile. L'Accord de siège conclu entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique<sup>65</sup> contient, à l'article III, sect. 9, al. b, une disposition expresse à ce sujet :

b) Sans qu'il puisse être porté atteinte aux dispositions de la Convention générale ou de l'article IV du présent accord, l'Organisation des Nations Unies empêchera que le district administratif ne devienne le refuge de personnes tentant à échapper à une arrestation ordonnée en exécution d'une loi fédérale, d'Etat ou locale des Etats-Unis, ou réclamées par le Gouvernement des Etats-Unis pour être extradées dans un autre pays, ou cherchant à se dérober à l'exécution d'un acte de procédure.

L'Accord de siège entre l'UNESCO et la France contient une disposition analogue au paragraphe 3 de l'article 6.

108. En général, il ressort des réponses au questionnaire, que le Conseiller juridique de l'ONU a adressé en 1978 aux institutions spécialisées et à l'AIEA, que l'inviolabilité des locaux est reconnue aussi bien aux institutions spécialisées et à l'AIEA qu'à l'ONU. Leurs locaux sont le plus souvent à l'abri des perquisitions et de toute forme d'intervention<sup>66</sup>:

<sup>55</sup> Echange de lettres constituant l'accord du 17 août 1951 relatif à la tenue de la sixième session de l'Assemblée générale à Paris, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 122, p. 191.

<sup>56</sup> Accord du 26 mai 1954, *ibid.*, vol. 260, p. 35.

<sup>57</sup> Accord du 18 juin 1958, *ibid.*, vol. 317, p. 101.

<sup>58</sup> Voir *supra* note 29.

<sup>59</sup> Accord du 17 août 1952, voir Nations Unies, *Textes législatifs...* (*supra* n. 29), p. 212.

<sup>60</sup> Accord du 6 février 1957, *ibid.*, p. 220.

<sup>61</sup> Echange de lettres des 30 août et 9 septembre 1949, *ibid.*, p. 230.

<sup>62</sup> Voir *supra* note 20.

<sup>63</sup> Voir *Annuaire suisse de droit international, 1969-1970*, Zurich, vol. 26, p. 170 et 171, ainsi que Ph. Cahier, *Etude des accords de siège conclus entre les organisations internationales et les Etats où elles résident*, Milan, Giuffrè, 1959 (thèse), p. 259 et 260.

<sup>64</sup> Voir *supra* note 20.

<sup>65</sup> Voir *supra* note 38.

<sup>66</sup> Voir doc. A CN.4 L 383 et Add.1 à 3 (*supra* n. 23), partie B, chap. II, sect. 9 et 10, par. 58 et suiv.

109. On voit donc que la plupart des organisations internationales actuelles, sinon toutes, telles qu'elles ont été définies, jouissent de l'immunité absolue de juridiction en ce qui concerne leurs biens. Les Conventions générales de 1946 et 1947 établissent, dans leurs articles II et III, respectivement, l'immunité juridictionnelle des biens et avoirs des organisations auxquelles elles se rapportent. Ces textes confèrent une immunité absolue aux biens et avoirs desdites organisations. La compétence des tribunaux nationaux est subordonnée à la renonciation expresse de l'organisation, qui, en tout cas, ne peut pas être de caractère général ni s'étendre à des mesures d'exécution.

110. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des Etats, dans lequel l'étendue de l'immunité est généralement déterminée par la jurisprudence, l'immunité, dans le cas des organisations internationales, étant un principe absolu, les restrictions qui y sont apportées, ou qui y ont été apportées, résultent d'une disposition spéciale. Tel est le cas, on l'a vu, des organisations de caractère économique ou financier comme la Banque mondiale, l'IDA et la SFI, dont les instruments constitutifs prévoient la compétence des tribunaux nationaux dans les conditions fixées dans lesdits instruments. La compétence des tribunaux nationaux a été prévue, non sans une certaine réticence de la part des organisations internationales, dans les cas de litiges d'importance mineure ou dans les cas d'accidents occasionnés par des véhicules appartenant à une organisation internationale.

111. Dans son rapport, le sous-comité du Comité européen de coopération juridique a estimé que, même si une certaine immunité de juridiction est indispensable dans le cas des organisations internationales, cette immunité devrait faire l'objet de certaines exceptions et garanties. Il a énuméré les domaines dans lesquels ces exceptions devraient exister, à savoir :

a) Les activités commerciales ou financières exercées par les organisations internationales ;

b) La participation des organisations internationales dans des sociétés, associations ou autres personnes morales ;

c) Les brevets obtenus par les organisations internationales ;

d) Les droits réels sur un immeuble appartenant aux organisations internationales ou revendiqués par elles, ou l'usage qu'elles font d'un tel immeuble ;

e) Les successions, legs et dons en faveur des organisations internationales ;

f) Les dommages résultant d'un accident causé par un véhicule automobile ou d'autres moyens de transport appartenant à l'organisation internationale ou circulant pour son compte ;

g) Les demandes reconventionnelles fondées sur le même rapport de droit ou les mêmes faits sur lesquels reposent les éventuelles demandes de l'organisation<sup>67</sup>.

112. Le principe de l'immunité des biens et avoirs utilisés par une organisation internationale pour exercer ses fonctions et pouvoir s'acquitter de ses activités offi-

<sup>67</sup> Conseil de l'Europe, *op. cit.* (*supra* n. 11), p. 24, par. 33.



cielles est admis, comme on l'a vu, tant par la doctrine que par la pratique des Etats, et il est amplement consacré dans de multiples instruments juridiques bilatéraux, multilatéraux et, même, unilatéraux actuellement en vigueur. Ce principe comporte l'immunité contre toute perquisition, réquisition, confiscation, expropriation, ou toute autre forme de contrainte ou d'ingérence administrative ou judiciaire, même si une telle immunité ne paraît pas essentielle dans le cas de toutes les organisations internationales. On admet toutefois une exception au principe de l'immunité, en ce qui concerne l'expropriation, si elle est nécessaire pour cause d'utilité publique. En pareil cas, l'organisation doit être prévenue et consultée avant l'exécution de la mesure et une indemnisation suffisante et juste lui être accordée.

113. L'autonomie et l'indépendance des organisations internationales seraient illusoires, si celles-ci n'avaient pas la faculté de gérer et de mobiliser librement, sans entrave d'aucune sorte, les fonds et avoirs mis à leur disposition pour qu'elles s'acquittent efficacement des fonctions qui leur ont été confiées.

114. Certains auteurs soutiennent que si l'on peut généralement reconnaître aux organisations internationales le droit de transférer des fonds sans être soumises au contrôle normal des changes, ce droit doit cependant se limiter aux transferts entre Etats membres. Il ne devrait, par contre, exister aucune restriction en ce qui concerne les monnaies dans lesquelles ces fonds peuvent être possédés ou transférés.

115. En définitive, aussi bien la doctrine que la pratique des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales admettent que les organisations internationales doivent être autorisées à posséder et à transférer des fonds et des devises, ainsi qu'à posséder des comptes en banque dans quelque monnaie que ce

soit et à convertir toutes les devises qu'elles possèdent, sans être astreintes à aucun contrôle, réglementation et moratoire financiers de quelque nature que ce soit. Il est évident qu'un privilège aussi étendu peut ne pas paraître indispensable aux organisations internationales qui ont un budget de peu d'importance et dont les fonds sont utilisés, en majeure partie, dans le pays où elles ont leur siège.

116. Les Conventions générales de 1946 et 1947 contiennent évidemment toutes deux des dispositions à ce sujet. La Convention de 1947 prévoit à l'article III :

#### Section 7

Sans être astreintes à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers :

a) Les institutions spécialisées peuvent détenir des fonds, de l'or ou des devises de toute nature et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie ;

b) Les institutions spécialisées peuvent transférer librement leurs fonds, leur or ou leurs devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elles en toute autre monnaie.

Une disposition analogue figure en général dans les accords de siège, comme c'est le cas, par exemple dans l'Accord conclu entre l'UNESCO et la France (art. 17)<sup>68</sup>. Dans tous les cas, il est formulé une réserve à l'exercice des droits accordés, à savoir que l'organisation intéressée devra tenir compte de toute représentation qui lui serait faite par le gouvernement d'un Etat membre « dans la mesure où elle estimera pouvoir y donner suite sans porter préjudice à ses propres intérêts ».

<sup>68</sup> Voir *supra* note 20.

## VIII. — Troisième partie du projet d'articles : articles 7 à 11 présentés par le Rapporteur spécial

117. Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial propose de rédiger la troisième partie du projet d'articles comme suit :

### TROISIÈME PARTIE

#### BIENS, FONDS ET AVOIRS

##### Article 7

Les organisations internationales, leurs biens, fonds et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier. Il est entendu, toutefois, que la

renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution ou de contrainte.

##### Article 8

1. Les locaux que les organisations internationales utilisent exclusivement pour l'exercice de leurs fonctions officielles sont inviolables. Les biens, fonds et avoirs des organisations internationales, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme d'ingérence ou de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative.

2. Les organisations internationales notifient à l'Etat hôte la situation des locaux, leur description et la date à laquelle elles commencent à les occuper. De la même

manière, elles notifient à l'Etat hôte la cessation de l'occupation des locaux et la date à laquelle l'occupation prend fin.

3. Sauf s'il en est convenu autrement entre les parties intéressées, la date de la notification prévue au paragraphe 2 du présent article détermine le début et la fin de la jouissance de l'inviolabilité des locaux prévue au paragraphe 1 du présent article.

#### *Article 9*

Sans préjudice des dispositions des présents articles [de la présente convention], les organisations internationales ne permettront pas que leur siège serve de refuge à des personnes qui tentent d'échapper à une arrestation ordonnée en exécution d'une loi du pays hôte ou qui sont réclamées par les autorités dudit pays pour l'exécution d'une décision judiciaire ou qui sont poursuivies pour flagrant délit ou contre lesquelles un mandat judiciaire a été délivré ou qui font l'objet d'une mesure d'expulsion ordonnée par les autorités du pays hôte.

#### *Article 10*

Sans être astreintes à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers :

a) Les organisations internationales peuvent détenir des fonds, de l'or ou des devises de toute nature et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie ;

b) Les organisations internationales peuvent transférer librement leurs fonds, leur or ou leurs devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elles en toute autre monnaie ;

c) Dans l'exercice des droits qui leur sont accordés en vertu des alinéas *a* et *b* du présent article, les organisations internationales tiennent compte de toutes représentations qui leur seraient faites par le gouvernement de tout Etat partie aux présents articles [à la présente convention] dans la mesure où elles estiment pouvoir y donner suite sans porter préjudice à leurs propres intérêts.

#### *Article 11*

Sans préjudice des dispositions des alinéas *a* et *b* de l'article 10, l'étendue des droits accordés pourra être limitée selon les besoins fonctionnels de l'organisation concernée par accord mutuel entre les parties intéressées.