Document:-
A/CN.4/SR.1797

Compte rendu analytique de la 1797e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1983, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

33. Le problème des organisations internationales de caractère opérationnel, comme les banques régionales et les commissions fluviales régionales, est beaucoup plus délicat et difficile. Il faudra décider si les biens et avoirs de ces organisations jouissent de l'immunité de la juridiction civile et de l'immunité fiscale, et si ces organisations peuvent invoquer l'immunité de juridiction. Les problèmes de ce genre sont extrêmement délicats mais il faudra les résoudre en fin de compte.

34. Plus le cercle des organisations internationales visées par le projet d'articles sera grand, plus les règles devront être générales. Il faudra tenir compte de la multiplicité des situations pouvant intéresser les diverses organisations. On voit mal cependant comment des règles générales unifiées pourraient englober les régimes juridiques de toutes les diverses organisations internationales.

35. Il ne fait aucun doute que l'étude du sujet confié au Rapporteur spécial est réalisable et souhaitable. Il vaut la peine que la Commission entreprenne ces travaux, d'autant plus que le sujet concerne les relations entre cent soixante Etats et quelque trois cents grandes organisations intergouvernementales, sans parler de plusieurs milliers d'organisations moins importantes. Il faut cependant procéder avec prudence et examiner en détail les instruments internationaux existants, la législation nationale et la pratique des Etats.

36. La codification du sujet devrait reposer sur la pratique des Etats mais elle devrait aussi comporter un élément de développement progressif afin que les lacunes actuelles soient comblées et que des règles générales répondant aux besoins nouveaux soient formulées. A cet effet, il faut harmoniser, d'une part, le statut ainsi que les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires et, de l'autre, la juridiction et les intérêts légitimes des Etats hôtes.

37. La Commission devrait aborder le sujet à l'examen en adoptant une méthode fonctionnelle et pragmatique. Il est cependant trop tôt maintenant pour se prononcer sur le genre d'instrument à élaborer. Cet instrument devrait évidemment contenir une série d'articles qui ne se borneraient pas à codifier les règles pertinentes du droit international mais qui les développeraient aussi. Dans le cas où cet instrument serait destiné à devenir une convention internationale, la Commission devrait décider si les organisations internationales elles-mêmes devraient être autorisées à y être parties à l'instar des Etats. Mais c'est un problème qui pourrait être examiné ultérieurement.

La séance est levée à 17 h 55.

1797e SÉANCE

Mardi 5 juillet 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Castañeda, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Illueca, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pirzada, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [*suite*] (A/CN.4/370 [1])

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. Sir Ian SINCLAIR félicite le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire (A/CN.4/370) qui contient tous les éléments essentiels aux débats de la Commission. La grande abondance de la documentation disponible à propos des privilèges et immunités des organisations internationales et des fonctionnaires et experts à leur service rend le sujet particulièrement délicat. La difficulté de la tâche est encore accrue par la très grande diversité des organisations internationales gouvernementales, au double niveau universel et régional.

2. A cet égard, sir Ian appelle l'attention sur l'évolution récente des organisations internationales dites « opérationnelles ». Certaines de ces institutions ont une compétence universelle, d'autres une compétence régionale ; au surplus, certaines d'entre elles n'ont que partiellement un caractère opérationnel et exercent aussi d'autres fonctions, comme c'est le cas, par exemple, pour la BIRD et le FMI. Il est intéressant de noter que les actes constitutifs de la BIRD comme du FMI s'intitulent, en anglais, *Articles of agreement*, expression qui s'emploie dans le cas des institutions exerçant des fonctions commerciales et financières, et qui a été rendue en français par « Accord », dans le cas de la BIRD, et par « Statuts » dans le cas du FMI.

3. Il faut tenir compte aussi des organisations internationales à caractère quasi universel, qui comptent des membres dans toutes les régions du monde. Un certain nombre de ces organisations ayant leur siège à Londres viennent spontanément à l'esprit de sir Ian : l'Organisation internationale de télécommunications maritimes par satellites (INMARSAT), l'Organisation internationale des télécommunications par satellites (INTELSAT), le Conseil international de l'étain, le Conseil international du blé et l'Organisation internationale du sucre. Bien que ces organismes soient incontestablement des organisations internationales, leurs besoins diffèrent de ceux d'une organisation universelle aux responsabilités plus larges. Il existe aussi d'importantes organisations opérationnelles au niveau régional, comme la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement.

4. Un membre de la Commission a signalé à la précédente séance que la vie des organisations internationales

---

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).

peut varier considérablement. Ces organisations naissent, vivent et meurent. Par exemple, l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux (CECLES) a été dissoute au milieu des années 70. Néanmoins, sir Ian souligne qu'une certaine hiérarchie des privilèges et immunités s'impose selon la notion fondamentale de la nécessité fonctionnelle. Une organisation et ceux qui sont à son service devraient jouir des privilèges et immunités qui sont nécessaires à l'accomplissement efficace des fonctions de l'organisation. De toute évidence, la nécessité fonctionnelle peut exiger l'octroi, à une organisation, de privilèges et immunités plus importants que ceux qui sont octroyés à une autre.

5. Un autre élément majeur est le sentiment inévitable de suspicion et de jalousie ressenti par le grand public à l'égard des fonctionnaires d'organisations internationales jouissant de privilèges et immunités qui ne sont pas accordés aux simples particuliers. Il est essentiel de tenir compte de cette réaction humaine parfaitement naturelle et de se rappeler que, si une organisation internationale peut être populaire, les privilèges et immunités ne le sont jamais.

6. M. Yankov a suggéré (1796e séance) que la Commission oriente ses travaux sur le sujet examiné vers l'élaboration d'une convention destinée à compléter les conventions diplomatiques qui existent déjà. Certes, la tentation de s'engager dans cette voie est très grande, mais sir Ian, pour sa part, a bien des doutes à cet égard, en raison de la très grande diversité des organisations que l'on propose de viser et des difficultés que soulèverait une harmonisation correcte des règles. Il serait, en tout cas, prématuré de vouloir dégager à ce stade une conclusion définitive sur ce point.

7. Sir Ian appelle l'attention sur deux substituts possibles à la formule de la convention. Tout d'abord, la Commission pourrait s'inspirer de l'expérience acquise par le Comité européen de coopération juridique qui, à la fin des années 60, avait rédigé une étude intéressante sur les privilèges et immunités des organisations internationales. Cette étude n'a pas abouti à la rédaction d'une convention. Elle a été soumise au Conseil des ministres des Communautés économiques européennes qui, pour sa part, a recommandé aux gouvernements de s'en inspirer. Une deuxième possibilité serait que la Commission élabore des règles types et les recommande aux gouvernements comme pouvant utilement figurer dans des accords de siège, des accords avec le pays hôte, ou arrangements analogues.

8. De l'avis de sir Ian, la Commission devrait prendre comme point de départ de ses travaux le statut et la capacité des organisations internationales. Tous les actes constitutifs d'organisations dont il a pu avoir connaissance contiennent une disposition fondamentale selon laquelle l'organisation concernée jouit de la capacité juridique d'une personne morale. Cette capacité est évidemment essentielle pour permettre à l'organisation de s'obliger par contrat et d'ester en justice en son nom propre dans le cadre du droit interne. Toutefois, un certain nombre de questions difficiles se posent qui méritent d'être étudiées plus avant. Il faut notamment décider si une organisation internationale qui exerce ses activités dans un Etat non membre de l'organisation peut jouir dans cet Etat de la capacité d'une personne morale, compte tenu de la difficulté théorique que la capacité de l'organisation dérive d'un acte constitutif auquel ledit Etat n'est pas partie. De même, existe-t-il un droit de la reconnaissance des organisations internationales et un Etat est-il tenu de reconnaître une organisation internationale ?

9. Après avoir traité la question de la capacité, il convient de passer à l'examen des immunités d'une organisation internationale en tant que telle, sujet qui est lié de toute évidence à celui des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. A cet égard, il est indispensable d'étudier la jurisprudence qui commence à se développer quant à savoir dans quelle mesure une organisation internationale en tant que telle peut invoquer l'immunité de juridiction.

10. Au-delà de cette question de l'immunité de juridiction, la Commission se heurtera à des difficultés majeures en cherchant à déterminer quels privilèges et immunités il convient d'accorder à une grande diversité d'organisations internationales. Lorsque la Commission a examiné cette question en 1978, elle a dégagé certaines conclusions [2] auxquelles sir Ian, pour sa part, souscrit sans réserve. La première est qu'il faut procéder avec une grande circonspection pour tenter de rationaliser et d'harmoniser les règles en la matière, une telle tentative pouvant facilement avoir pour résultat de conférer à certaines organisations internationales plus de privilèges et immunités qu'il n'est nécessaire, et à d'autres moins de privilèges et immunités qu'il ne leur est nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions, ce qui risque fort de provoquer des frictions entre les Etats et les organisations internationales.

11. Enfin, sir Ian appuie la suggestion du Rapporteur spécial (A/CN.4/370, par. 13) de demander au Secrétariat de revoir son étude rédigée en 1967 [3], en tenant compte des éléments nouveaux révélés par les réponses au questionnaire de 1978 (*ibid.*, par. 6 et 7). Une telle version mise à jour serait extrêmement utile à la fois aux membres de la Commission et aux spécialistes en général.

12. M. STAVROPOULOS félicite le Rapporteur spécial pour son rapport (A/CN.4/370) et note qu'en 1976, immédiatement après avoir mené à bonne fin l'étude de la première partie du sujet, couronnée par l'adoption en 1975 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, la Commission a abordé la deuxième partie du sujet, concernant le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales, de leurs fonctionnaires et experts et des autres personnes

---

[2] Les décisions prises par la Commission à sa trentième session (*Annuaire... 1978*, vol. II [2e partie], p. 164, par. 156) reposent sur les conclusions et recommandations formulées par le précédent Rapporteur spécial dans son deuxième rapport (*Annuaire... 1978*, vol. II [1re partie], p. 276 à 278, doc. A/CN.4/311 et Add.1, par. 117 à 126).

[3] « 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 » (*Annuaire... 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2).

participant à leurs activités qui ne sont pas des représentants d'Etats. Le premier Rapporteur spécial que la Commission a nommé pour s'occuper du sujet, M. El-Erian, a rédigé un rapport préliminaire en 1977 [4] et un deuxième rapport en 1978 [5]. Ce dernier a été approuvé par la Commission dont les membres ont été généralement d'accord, comme ceux de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, pour juger souhaitable que la Commission entreprenne l'étude de la deuxième partie du sujet.

13. L'actuel Rapporteur spécial, reprenant les conclusions de son prédécesseur, estime qu'il faut faire preuve d'une grande prudence et adopter au départ une vue d'ensemble du sujet (*ibid.*, par 11), puisque l'étude ne devrait pas se borner aux seuls organismes internationaux, mais s'étendre aussi aux organisations régionales — encore qu'il ne faudrait prendre de décision sur ce point qu'une fois l'étude terminée. Le Rapporteur spécial préconise aussi une conception large de l'objet de l'étude et suggère de différer toute décision sur la priorité à donner aux diverses questions jusqu'à l'achèvement de l'étude. M. Stavropoulos approuve cette attitude.

14. De toute évidence, le rapport préliminaire à l'examen a surtout pour but de permettre aux nouveaux membres de la Commission d'exprimer leurs vues, de sorte que le Rapporteur spécial puisse être informé des vœux de la Commission dans sa composition nouvelle, ce qui lui facilitera grandement la tâche. Compte tenu des modifications qui sont intervenues depuis la création de l'ONU, M. Stavropoulos juge indispensable qu'il y ait accord général entre les membres de la Commission quant à l'opportunité d'entreprendre cette étude.

15. M. Stavropoulos considère de même essentiel que la Commission demande au Secrétariat de revoir l'étude rédigée en 1967 en tenant compte des réponses au questionnaire de 1978 qui mettent à jour et complètent les réponses au questionnaire de 1965. Le Rapporteur spécial sera alors mieux à même de présenter son deuxième rapport, qui devrait s'inspirer des principes directeurs établis et pourrait peut-être contenir les premiers projets d'articles et leur commentaire sur le statut, les privilèges et les immunités des organisations internationales.

16. M. KOROMA félicite le Rapporteur spécial pour son rapport préliminaire (A/CN.4/370), si utile, et le remercie de donner aux nouveaux membres comme lui-même la possibilité d'exprimer leurs vues avant que le sujet ne prenne forme.

17. Tout comme les Etats, les organisations internationales ont commencé à exister sans être réglementées par un corps de règles généralement applicables. Le nombre des organisations internationales est allé en augmentant, s'accompagnant du développement de leurs privilèges et immunités et de ceux de leurs fonctionnaires et experts. Dès lors que les organisations internationales sont appelées à demeurer en place et qu'elles ont à jouer un rôle de plus en plus important dans les affaires mondiales, la nécessité d'un tel corps de règles est évidente.

18. Cela étant, il appartient à la Commission de décider comment procéder à l'examen du sujet. M. Koroma suggérerait, pour sa part, de commencer par énoncer le statut juridique des organisations internationales, c'est-à-dire par définir leur capacité juridique. Dans ce contexte, la Commission examinerait les pouvoirs et les obligations des organisations internationales, et leur capacité de conclure des traités et des accords.

19. Elle passerait ensuite à l'étude de la question des immunités de juridiction. A cet égard, il faut noter que les organisations internationales sont extrêmement diverses par leur nature et les fonctions qu'elles exercent. Par exemple, la Constitution de l'OIT diffère sensiblement des actes constitutifs d'autres organisations internationales ; selon le système tripartite de représentation de l'OIT, ce sont à la fois les représentants des gouvernements et ceux des employeurs et des salariés qui jouissent de privilèges et immunités [6], alors même que les représentants des deux dernières catégories ne sont pas accrédités par un gouvernement.

20. Une étude détaillée de l'ONU, en tant qu'organisation la plus universelle qui existe à cette époque, serait un excellent point de départ pour les travaux de la Commission. A cet égard, les importants Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies tendent à suivre la règle traditionnelle en matière de privilèges et immunités : ils accordent des privilèges d'une manière plus globale qu'on ne le fait aujourd'hui, où l'octroi de ces privilèges se fonde généralement sur le principe de la nécessité fonctionnelle.

21. Les dispositions ci-après de la Charte concernent elles aussi la question de la capacité : les Articles 24 et 26 sur les fonctions et pouvoirs de l'Organisation ; les Articles 42 et 43 sur les accords spéciaux relatifs à la mise à la disposition du Conseil de sécurité des forces armées et des facilités nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales ; et le paragraphe 1 de l'Article 63 sur les accords conclus avec les institutions spécialisées et définissant leurs relations avec l'ONU.

22. Il convient aussi d'examiner la situation des organismes qui ne possèdent que certains pouvoirs limités de conclure des traités. Les trois Communautés européennes, par exemple, sont habilitées à conclure des accords avec des Etats non membres de ces communautés. La Communauté économique européenne, en tant qu'organisme, peut devenir partie à un traité. Ainsi, la Communauté, en tant que telle, a signé la récente Convention des Nations Unies sur le droit de la mer [7], et pour certains articles de cet instrument, elle a en fait négocié durant la Conférence en tant qu'organisme au nom de ses membres.

23. Il faudrait prévoir de même le cas des organisations opérationnelles ou des « sociétés internationales » comme le FMI et la BIRD. Bien que ces organisations n'aient pas

[4] *Annuaire... 1977*, vol. II (1re partie), p. 147, doc. A/CN.4/304.

[5] *Annuaire... 1978*, vol. II (1re partie), p. 257, doc. A/CN.4/311 et Add.1.

[6] Art. 40 de la Constitution de l'OIT (BIT, *Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du Travail*, Genève, décembre 1982, p. 22).

[7] *Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. XVII (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.3), doc. A/CONF.62/122.

de personnalité morale propre pleine et entière en droit international, elles sont néanmoins extrêmement actives dans les affaires financières mondiales. Une autre catégorie d'organisations dont l'étude s'impose est celle des organisations régionales qui jouent un rôle si actif dans les affaires des Nations Unies.

24. Il faudrait accorder aux organisations internationales et aux fonctionnaires et experts à leur service des privilèges et immunités suffisants pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance. En même temps, il est essentiel d'éviter de leur accorder des privilèges excessifs qui seraient une plaie pour les Etats hôtes. A cet égard, il y a lieu de s'inspirer de l'avis consultatif que la CIJ a rendu le 11 avril 1949 dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, où la Cour a décidé que la protection accordée aux agents des Nations Unies était destinée à assurer « l'exercice efficace et indépendant de leurs fonctions » [8]. Il ressort à l'évidence de cette décision que les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs fonctionnaires et experts leur sont accordés selon le critère de la nécessité fonctionnelle.

25. M. CALERO RODRIGUES dit qu'il s'agit pour la Commission de décider si elle doit ou ne doit pas confirmer les directives qu'elle avait données au précédent Rapporteur spécial en 1978, car depuis cette date la composition de la Commission a changé. Le débat a montré jusqu'à présent qu'il convient de confirmer ces conclusions [9], que M. Calero Rodrigues, pour sa part, approuve entièrement.

26. On se rappellera que la Commission a décidé d'aborder le sujet avec circonspection en raison de la très grande diversité des organisations internationales intéressées. Au problème des organisations régionales, par opposition aux organisations universelles, s'ajoutent ceux des organisations qui s'occupent de questions politiques et des organisations qui exercent des activités pratiques ou opérationnelles. A un certain moment, la Commission devra décider quelles organisations exactement doivent être prises en considération dans son projet ; à ce stade, cependant, elle devrait procéder selon les modalités fixées en 1978 quand elle a demandé au Rapporteur spécial de l'époque d'envisager que les règles qui seraient élaborées puissent s'appliquer tant aux organisations régionales qu'aux organisations universelles. Elle devrait s'efforcer aussi de définir les privilèges et immunités d'une manière générale, et remettre à plus tard la détermination du champ d'application précis des règles.

27. Quant à l'objet du projet, M. Calero Rodrigues n'est aucunement convaincu qu'il soit souhaitable de commencer par l'examen de la question du statut des organisations internationales. Il pourrait être préférable d'attendre, pour prendre une décision sur ce point, que la Commission ait progressé sensiblement dans ses travaux.

28. Dans son rapport préliminaire (A/CN.4/370, par. 11), le Rapporteur spécial analyse les conclusions adoptées par la Commission en 1978 à l'issue de ses débats sur le sujet. La première conclusion est que la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales devra être codifiée. La deuxième est que la Commission devra procéder avec une grande prudence. La troisième est que la Commission a adopté une vue d'ensemble du sujet en admettant qu'au stade initial de ses travaux l'étude devrait inclure les organisations régionales. La quatrième est que la même vue d'ensemble sera adoptée en ce qui concerne l'objet de l'étude. M. Calero Rodrigues souscrit sans réserve à ces quatre conclusions. Il estime par ailleurs qu'il n'est pas opportun de soulever d'autres questions pour le moment.

29. Il suggère que le Rapporteur spécial commence ses travaux sur la base des directives de 1978 et ait toute latitude pour déterminer les priorités. Lui-même se rangera à la décision du Rapporteur spécial quant à savoir s'il convient de commencer par le statut des organisations internationales ou par les immunités.

30. M. MAHIOU estime que, compte tenu de l'importance quantitative et qualitative des organisations internationales, et pour faire suite aux travaux de codification qui ont abouti aux diverses conventions relatives au droit diplomatique, la Commission se doit maintenant de codifier la deuxième partie du sujet des relations entre les Etats et les organisations internationales. Quantitativement, on constate une augmentation du nombre des organisations internationales et un accroissement de leurs bureaux permanents et de l'effectif de leurs fonctionnaires, experts et autres personnes qui participent à leurs activités. Qualitativement, les organisations internationales s'occupent de presque tous les domaines touchant les relations internationales : qu'il s'agisse d'affaires économiques, sociales, culturelles, techniques ou politiques, il existe toujours une organisation universelle, quasi universelle, continentale ou régionale pour s'en occuper.

31. Cette diversité de situations a une incidence sur le statut et les privilèges et immunités des organisations internationales et des personnes qui participent à leurs activités. On pourrait presque affirmer qu'il existe autant de statuts que d'organisations internationales et autant de systèmes de privilèges et d'immunités que d'Etats hôtes. Faut-il dès lors envisager une convention couvrant toutes les situations ou éviter, au contraire, d'énoncer des règles trop rigides qui risquent d'être difficiles à appliquer à toutes les organisations ? Il est encore trop tôt pour décider s'il convient de prendre en considération la distinction entre organisations universelles et organisations régionales. Peut-être sera-t-il préférable de distinguer entre organisations exerçant des activités politiques et organisations de caractère opérationnel. On peut d'ailleurs se demander si, pour une même organisation internationale, la situation ne varie pas selon les actes qu'elle accomplit. A ce propos, M. Mahiou établit un parallèle avec les considérations avancées dans l'étude du sujet des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. Il se demande si certains actes des organisations internationales, dans le domaine commercial par exemple, ne devraient pas relever de la juridiction interne de l'Etat hôte. De telles questions devront être clarifiées par la Commission pour qu'elle puisse se faire une meilleure idée du statut et des privilèges et immunités qu'il conviendrait d'accorder aux organisations internationales et aux

[8] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 183.

[9] Voir ci-dessus note 2.

personnes qui participent à leurs activités. En outre, il lui faudra établir un juste équilibre entre les impératifs de la sécurité de l'Etat hôte et la nécessité d'encourager les activités des organisations internationales, notamment de celles qui œuvrent pour la coopération internationale et pour le maintien de la paix et de la sécurité dans le monde.

32. Quant à l'objet de l'étude, la Commission pourra, soit se limiter strictement aux relations entre les organisations internationales et les Etats hôtes, soit étendre ses travaux aux relations entre les organisations internationales et les Etats non membres ou entre les organisations internationales elles-mêmes. Au sujet des privilèges et immunités, il faudra commencer par le commencement, c'est-à-dire par ceux des organisations internationales elles-mêmes, avant de passer à ceux de leur personnel et de décider si des distinctions doivent être faites selon le statut et les fonctions des personnes qui participent aux activités des organisations internationales. C'est le critère fonctionnel qui est à la base des privilèges et immunités accordés aux organisations internationales. Cette notion, implicitement contenue dans leurs statuts, a été précisée par la jurisprudence de la CIJ. Certes, la Commission rencontrera sans doute des problèmes liés à la personnalité juridique et à la capacité des organisations internationales, mais elle devra éviter les débats théoriques pour se concentrer sur les privilèges et immunités qu'il convient de consentir aux organisations internationales. Il lui faudra encore préciser l'aspect fonctionnel des organisations internationales à travers le critère de la spécialité. En effet, chaque organisation est chargée d'une mission déterminée, qui est plus ou moins précise selon qu'il s'agit d'une organisation générale ou d'une organisation technique. La capacité juridique de toutes les organisations n'est probablement pas rigoureusement la même et il se pourrait qu'une bonne partie des activités des organisations opérationnelles relève du droit commun de l'Etat hôte.

33. Du point de vue de la forme, le futur instrument de codification pourrait se présenter comme une convention nouvelle, comme un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1975, ou encore comme un ensemble de règles types. Pour M. Mahiou, les membres de la Commission doivent garder ces possibilités présentes à l'esprit, mais il serait prématuré qu'ils se prononcent définitivement sur ce point. Il convient cependant de relever que l'élaboration d'un protocole additionnel à la Convention de Vienne de 1975 obligerait la Commission à se limiter aux organisations internationales de caractère universel, seules visées par cette convention, à l'exclusion des organisations internationales régionales. C'est pourquoi M. Mahiou souhaiterait plutôt que le projet d'articles aboutisse à une convention.

34. Enfin, il serait souhaitable que les membres de la Commission puissent se procurer le recueil que le Secrétariat a établi en 1960 et 1961 à l'intention de la CDI, et intitulé *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* [10], ouvrage qui n'est apparemment pas disponible actuellement. Il conviendrait en outre que le Secrétariat mette à jour l'étude qu'il a rédigée en 1967 [11].

35. M. CASTAÑEDA appuie les travaux entrepris en la matière par la Commission et souscrit à l'analyse qu'en fait le Rapporteur spécial et à la méthode de travail qu'il propose. Il est bon que les conclusions auxquelles la Commission est parvenue en 1978 [12] soient confirmées à ce stade. D'une manière générale, il semble y avoir accord sur la nécessité de codifier et de développer progressivement la deuxième partie du sujet. Les questions énumérées dans le rapport à l'examen (A/CN.4/370, par. 9) sont bien celles dont la Commission doit s'occuper ; quant aux conclusions qui y sont énoncées (*ibid.*, par. 11), elles sont parfaitement correctes.

36. La Commission, toutefois, devrait procéder avec une grande prudence doublée de beaucoup de réalisme pour éviter de tomber dans de longues discussions théoriques et stériles, par exemple sur la nature juridique des organisations internationales. La Commission devrait avant tout s'en tenir à la pratique des organisations internationales afin d'en déduire des règles utiles, notamment en ce qui concerne les privilèges et immunités. Elle devra, certes, aborder des questions théoriques fondamentales telles que celle du statut juridique des organisations internationales, mais il lui faudra se garder d'en faire une analyse trop systématique. Ce n'est qu'à la fin de ses travaux qu'elle pourra éventuellement formuler des considérations sur le statut et la capacité juridique des organisations internationales ou sur le problème de l'application des règles qu'elle élaborera aux organisations régionales. L'étude rédigée par le Secrétariat en 1967 [13] devrait être complétée et le mandat du Rapporteur spécial confirmé.

37. M. OUCHAKOV ne doute pas de la nécessité de poursuivre les travaux et d'élaborer des projets d'articles, mais il lui paraît préférable de se borner aux organisations internationales de caractère universel. Les règles qui seraient établies s'appliqueraient alors aux organisations dont tous les Etats sont membres ou qui sont ouvertes à tous les Etats. Or, la situation de toutes les autres organisations est en principe la même. Par définition, toute organisation jouit d'une personnalité distincte de celle de ses Etats Membres pris isolément, quand bien même elle ne peut agir que conformément à leur volonté collective. Il importe donc de prévoir des règles qui assurent l'indépendance de l'organisation internationale sur le territoire de l'Etat hôte. La difficulté réside dans le fait qu'il est difficile de définir les organisations internationales. Il ne suffit pas de les qualifier d'intergouvernementales, par opposition aux organisations non gouvernementales. Il existe en effet des cas limites, comme celui de certains organes subsidiaires de l'ONU et celui d'un organisme qui mettrait au point un accord devant lier une organisation en voie de création et ses futurs Etats membres. Dans ces conditions, il est difficile de concevoir des règles

[10] Publié dans la Série législative des Nations Unies, en deux volumes (numéros de vente : 60.V.2 et 61.V.3, respectivement).

[11] Voir ci-dessus note 3.

[12] Voir ci-dessus note 2.

[13] Voir ci-dessus note 3.

applicables à toutes les organisations internationales. Il n'en demeure pas moins que la situation d'une organisation internationale, une fois que son existence a été constatée, n'est guère différente de celle des autres organisations, puisque leur trait commun est leur indépendance à l'égard de leurs divers membres.

38. Quant au personnel des organisations internationales, il est indéniable qu'il faut assurer le bon accomplissement de ses fonctions, mais ce principe se complique quand on entre dans les détails. Il conviendrait que la Commission commence par étudier le statut juridique des organisations en tant que tel, puis le statut des organisations sur le territoire de l'Etat hôte, y compris le cas des organes qui se réunissent ailleurs qu'au siège de l'organisation, et qu'elle rédige des règles d'application générale. C'est ensuite seulement qu'elle devrait aborder les questions du personnel et déterminer les privilèges et immunités qui sont nécessaires au bon accomplissement de leurs fonctions au sein de telle ou telle organisation.

39. M. McCAFFREY dit, au sujet des conclusions adoptées par la Commission en 1978 et exposées au paragraphe 11 du rapport à l'examen (A/CN.4/370), qu'il n'a pas d'objection particulière à la conclusion mentionnée à l'alinéa *a*, selon laquelle la Commission doit entreprendre l'étude de la deuxième partie du sujet ; il se demande toutefois si les organisations internationales ont véritablement besoin d'une telle étude. A cet égard, il approuve entièrement l'incitation à la prudence formulée à l'alinéa *b*, car les organisations internationales sont extrêmement diverses tant par leur nombre que par leur qualité. M. McCaffrey interprète la conclusion formulée à l'alinéa *c* — qui préconise l'adoption par la Commission d'une vue d'ensemble — comme signifiant qu'il conviendrait de mieux analyser les besoins des organisations régionales et de mieux comprendre dans quelle mesure les règles relatives aux privilèges et immunités des organisations internationales pourraient être adaptées aux besoins fonctionnels des organisations régionales, avant de décider s'il y a lieu d'inclure ces dernières dans l'étude ; si tel est bien le sens de la conclusion, M. McCaffrey peut y souscrire.

40. Le Rapporteur spécial mentionne un certain nombre de questions (*ibid.*, par. 9) que la Commission a examinées en 1978, dont la première a trait à la définition de l'ordre dans lequel les travaux devraient être entrepris sur le sujet. A cet égard, il serait bon de tenir compte du conseil de M. Reuter [14] et de commencer par ce qui pourrait bien être le problème essentiel, c'est-à-dire par le statut et la capacité des organisations internationales à propos desquels sir Ian Sinclair a soulevé certaines questions assez fondamentales. Le second aspect mentionné au paragraphe 9 est la question critique de la situation spéciale et des pouvoirs réglementaires des organisations internationales de caractère opérationnel. Selon M. McCaffrey, il est extrêmement douteux que de telles organisations aient leur place dans le projet et, une fois de plus, il incitera à la prudence et à la circonspection. Une troisième question a trait à la nécessité d'étudier la jurisprudence des tribunaux nationaux dans le domaine des immunités internationales, pour tenter d'éclairer la pratique en vigueur. Il s'impose évidemment d'examiner la relation entre le sujet dont la Commission est saisie et les immunités juridictionnelles des Etats, puisque le critère, qui ressort à l'évidence des dispositions du paragraphe 2 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, est que les organisations comme les individus concernés ne devraient jouir que des immunités nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. En outre, en codifiant les privilèges et immunités et, plus particulièrement, ceux du personnel d'organisations internationales, il importe de ne pas oublier l'impression créée sur la population de l'Etat hôte.

41. On a mentionné la nécessité d'établir un équilibre entre les intérêts de l'Etat hôte et les besoins fonctionnels de l'organisation et, à cet égard, M. McCaffrey approuve la suggestion du Rapporteur spécial (*ibid.*, par. 13), selon laquelle le Secrétariat devrait revoir l'étude rédigée en 1967 [15] à la lumière des derniers renseignements reçus. Une telle version mise à jour présenterait un grand intérêt pour les spécialistes comme pour les organisations internationales.

42. Enfin, au sujet de la forme du projet d'articles, M. McCaffrey considère une fois de plus que la circonspection et la prudence s'imposent. Il importe en effet d'avoir constamment conscience des possibilités de conflit entre les dispositions du projet et les règles existantes et des risques qu'il y aurait à élaborer des règles qui pourraient ne pas correspondre à la codification du droit international si elles étaient étendues à des organisations régionales que ce droit n'est pas censé viser. Aussi, M. McCaffrey pense-t-il que la Commission devrait réserver son jugement sur ce point.

43. M. ILLUECA estime que la deuxième partie du sujet des « Relations entre les Etats et les organisations internationales » est prête pour être codifiée et que la Commission pourrait ainsi achever la codification du droit diplomatique. Cependant, comme l'a dit M. Castañeda, il faudrait aussi penser au développement progressif du droit dans ce domaine. En Amérique latine, d'importantes études ont été faites sur la question du nouveau droit des organisations internationales, celles-ci ne pouvant être régies par les règles traditionnelles du droit des gens. Le nombre croissant des organisations internationales et la variété de leurs activités et domaines de compétence exigent, pour la solution de leurs problèmes de fonctionnement, des règles de caractère spécifique qu'il faut rechercher ailleurs que dans les sources habituelles. La Rapporteur spécial et la Commission devraient tenir compte des ouvrages les plus récents de professeurs latino-américains de droit international, comme M. César Sepúlveda. Ces juristes partent du principe que l'on ne peut s'en tenir à la codification du droit diplomatique parce qu'il faut aussi formuler de nouvelles règles, des règles spécifiques qui contribuent à l'indépendance et à l'efficacité des organisations internationales et à l'harmonie qui doit régner dans la vie internationale. Il faut donc dépasser le cadre restreint du droit diplomatique.

[14] *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 213, 1453e séance, par. 13.

[15] Voir ci-dessus note 3.

On a d'ailleurs vu surgir une branche nouvelle et autonome du droit international grâce à la transformation dynamique qu'ont subie les conceptions traditionnelles du droit des gens.

44. Certains auteurs parlent ainsi du droit des entités internationales qui ne peuvent obéir ni au seul droit international public, ni au seul droit international privé. Pour eux, les concepts et les règles établis dans les systèmes de droit administratif interne ne sont pas non plus applicables aux problèmes administratifs des organisations internationales. Les affaires et les relations entre les organisations internationales elles-mêmes et entre celles-ci et les Etats sont régies par le droit international public, mais leurs rapports avec d'autres entités ou personnes morales ou avec des particuliers doivent obéir à d'autres règles qui ne sont pas les règles habituelles connues. Il n'est donc pas possible de considérer le droit des organisations internationales comme une simple concrétion se greffant sur la structure traditionnelle du droit des gens. Cette nouvelle construction juridique peut être le moyen d'apporter des changements structurels majeurs au droit des gens. Cependant, cette nouvelle branche du droit international n'en est encore qu'à ses débuts et de gros efforts s'imposeront pour relever le défi que représente l'établissement d'un ensemble de normes capables de contribuer à l'indépendance et à l'efficacité des organisations internationales.

45. Pour certains auteurs, le droit des entités internationales se décompose en quatre parties : le droit constitutionnel, qui concerne les actes constitutifs des organisations internationales, le droit parlementaire, le droit administratif et le droit des relations mutuelles avec les autres entités ou organisations. Ces auteurs estiment, par ailleurs, qu'un des chapitres essentiels du droit des entités internationales touche à la personnalité morale de ces entités. Toutefois, on peut se demander si la personnalité procède de l'acte constitutif ou du droit national de l'Etat où l'organisation a son siège. M. Illueca rappelle à ce sujet l'avis consultatif rendu le 11 avril 1949 par la CIJ, dans l'affaire de la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, d'après lequel l'ONU est un sujet de droit international, a capacité d'être titulaire de droits et devoirs internationaux, et a capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale [16]. Nul ne met en doute le fait que l'octroi de la personnalité morale aux organisations internationales leur confère certains pouvoirs, tel que passer des contrats avec des particuliers, ester en justice, administrer un territoire ou entretenir une force internationale. Pour certains auteurs, la capacité de conclure des traités ne dépend pas à proprement parler de la personnalité de l'organisation, étant donné que les traités conclus par les organisations internationales ont toujours été reconnus sans qu'il fût nécessaire de recourir à la notion de personnalité et relèvent donc du droit international public. La question de la personnalité peut être conçue aussi d'un point de vue fonctionnel, c'est-à-dire par rapport aux fonctions et capacités spécifiques de l'entité.

46. Par ailleurs, il se pose le problème de déterminer la règle à appliquer dans le cas des relations des organisations internationales avec les particuliers ou avec des organes de l'Etat dans des domaines purement administratifs. Fera-t-on appel aux notions du droit international public, aux principes généraux du droit, au droit découlant de l'acte constitutif de l'organisation, ou encore au droit interne du pays intéressé ? Il n'existe évidemment pas de corps de règles complet en la matière. On peut aussi examiner la question des relations de l'ONU, par exemple, avec ses employés. L'existence d'un tribunal administratif ne résout pas tous les problèmes du travail.

47. Enfin, M. Illueca tient à mentionner le problème de la juridiction compétente pour résoudre les différends qui peuvent surgir entre les organisations internationales et les particuliers ou les organes d'Etat, à l'occasion d'une opération particulière. S'agit-il de différends d'ordre public ou privé ? En raison des immunités accordées aux institutions interétatiques, les tribunaux locaux ne peuvent connaître de ces différends. Qui peut donc les résoudre ? S'il existe certains principes sur lesquels la pratique peut se fonder, il n'en reste pas moins que l'on est encore très loin d'une véritable jurisprudence et qu'il y a beaucoup à faire à cet égard. Enfin, M. Illueca suggère que le Secrétariat mette à jour l'étude faite en 1967 [17].

La séance est levée à midi.

[16] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 179.

[17] Voir ci-dessus note 3.

1798e SÉANCE

Mercredi 6 juillet 1983, à 10 heures

Président : M. Laurel B. FRANCIS

Présents : M. Balanda, M. Barboza, M. Calero Rodrigues, M. Castañeda, M. Díaz González, M. El Rasheed Mohamed Ahmed, M. Evensen, M. Flitan, M. Illueca, M. Koroma, M. Lacleta Muñoz, M. Mahiou, M. Malek, M. McCaffrey, M. Ni, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Pirzada, M. Quentin-Baxter, M. Razafindralambo, M. Riphagen, sir Ian Sinclair, M. Stavropoulos, M. Sucharitkul, M. Thiam, M. Yankov.

Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet) [*suite*] (A/CN.4/370 [1])

[Point 7 de l'ordre du jour]

RAPPORT PRÉLIMINAIRE DU RAPPORTEUR SPÉCIAL *(suite)*

1. M. BALANDA remercie le Rapporteur spécial d'avoir invité les nouveaux membres de la Commission à exposer leur point de vue. L'accroissement du nombre des

[1] Reproduit dans *Annuaire... 1983*, vol. II (1re partie).